



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO ESTADO DO RIO DE JANEIRO **2020**

WILSON JOSÉ WITZEL
CLÁUDIO BOMFIM DE CASTRO E SILVA
Governadores

PARECER PRÉVIO



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

SUMÁRIO

I. RELATÓRIO.....	7
II.VOTO	14
II.1. INTRODUÇÃO	14
II.1.1. Do Ingresso	17
II.1.2. Dos Elementos Constitutivos	17
II.1.3. Do Histórico de Julgamentos.....	19
II.1.4. Sobre a Covid-19	20
II.2. RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO.....	27
II.2.1. Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – RRF....	27
II.2.2. Plano de Recuperação Fiscal do ERJ - PRF-RJ.....	30
II.2.3. Monitoramento do PRF-RJ	32
II.2.3.1. Medidas de Ajuste Obrigatórias previstas na LCF nº 159/17 (incisos I a VII, art. 2º)	37
II.2.3.2. Vedações Previstas na LCF nº 159/17	50
II.2.4. Deficiências de Controle na Concessão de Benefícios Fiscais	53
II.2.5. Resultados alcançados até Dezembro de 2020 e Impactos nas Finanças Estaduais	58
II.3. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	61
II.4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL	79
II.4.1. Gestão Orçamentária.....	79
II.4.1.1. Instrumentos de Planejamento.....	79
II.4.1.2. Execução Orçamentária	91
II.4.2. Gestão da Dívida Ativa	113
II.4.2.1. Estoque da Dívida Ativa	114
II.4.2.2. Acréscimos ao Estoque da Dívida Ativa segundo a PGE	115
II.4.2.3. Deduções no Estoque da Dívida Ativa segundo a PGE.....	116
II.4.2.4. Certidões de Dívida Ativa Ajuizadas	118
II.4.3. Gestão Financeira	119
II.4.3.1. Balanço Financeiro Consolidado.....	119
II.4.3.2. Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC.....	121
II.4.4. Gestão Patrimonial	122
II.4.4.1. Balanço Patrimonial Consolidado.....	123
II.4.4.2. Demonstração da Variação Patrimonial Consolidada	126
II.4.5. Demonstrações Contábeis do Poder Executivo	127
II.4.5.1. Balanço Orçamentário do Poder Executivo.....	127

II.4.5.2. Balanço Financeiro do Poder Executivo	129
II.4.5.3. Balanço Patrimonial do Poder Executivo	131
II.4.5.4. Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo	134
II.5. ASPECTOS RELACIONADOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	137
II.5.1. Da Publicação dos Relatórios Previstos na LRF.....	137
II.5.1.1. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)	137
II.5.1.2. Relatório de Gestão Fiscal (RGF)	138
II.5.2. Receita Corrente Líquida (RCL).....	139
II.5.3. Despesa com Pessoal	142
II.5.3.1. Poder Executivo	143
II.5.3.2. Gasto Consolidado de Despesa com Pessoal	149
II.5.3.3. Pagamento de Inativos/Pensionistas com Recursos Vinculados	149
II.5.4. Endividamento Público e Concessão de Garantias	153
II.5.4.1. Dívida Pública Consolidada	153
II.5.4.2. Operações de Crédito	164
II.5.4.3. Precatórios e Sentenças Judiciais	167
II.5.4.4. Garantias Concedidas e Contragarantias Recebidas.....	173
II.5.5. Resultado Primário e Nominal	175
II.5.5.1. Das Metas de Resultados Primário e Nominal Fixadas na LDO.....	175
II.5.5.2. Do Cumprimento das Metas Fiscais.....	178
II.5.5.3. Avaliação das Metas Fiscais	182
II.5.6. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar	183
II.5.6.1. Demonstrativo Consolidado.....	183
II.5.6.2. Demonstrativo do Poder Executivo	190
II.5.7. Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos	195
II.6. SAÚDE	198
II.6.1. Execução das Despesas na Função Saúde	199
II.6.2. Avaliação do Cumprimento do Percentual Mínimo de Saúde no Exercício de 2020.....	200
II.6.2.1. Valores a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde.....	200
II.6.2.2. Receitas de <i>Royalties</i> e Participação Especial que devem ser aplicadas com ASPS	201
II.6.2.3. Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde	212
II.6.2.4. Apuração do Limite Mínimo Legal	216
II.6.3. Aplicação do Percentual não cumprido em Exercícios Anteriores.....	221
II.6.4. Evolução do Estoque de Restos a Pagar	224
II.6.4.1. Restos a Pagar Processados Cancelados	225
II.6.5. Da Demonstração dos Recursos Repassados para Mitigação dos Efeitos e do Combate à Pandemia	227
II.6.6. Das Irregularidades Identificadas nas Contratações Emergenciais para o Combate do Novo Coronavírus	230

II.7. EDUCAÇÃO	239
II.7.1. Execução das Despesas na Função Educação	240
II.7.2. Cumprimento do Percentual Mínimo de Aplicação em Gastos com MDE.....	240
II.7.2.1. Receitas Incluídas na Base de Cálculo.....	241
II.7.2.2. Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).....	245
II.7.2.3. Apuração do Limite Mínimo Constitucional.....	253
II.7.2.4. Da decisão no processo judicial nº 0054872-30.2018.8.19.0001	259
II.7.3. Fundeb.....	260
II.7.3.1. Composição dos Recursos do Estado Repassados ao Fundeb.....	261
II.7.3.2. Distribuição dos Recursos do Fundeb	274
II.7.3.3. Aplicação dos Recursos do Fundeb.....	277
II.7.3.4. Movimentação Financeira dos Recursos Recebidos do Fundeb.....	280
II.7.3.5. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS)	282
II.7.3.6. Novo Fundeb – EC nº 108/2020 e Lei Federal nº 14.113/2020	283
II.8. DEMAIS VINCULAÇÕES E LIMITES LEGAIS	285
II.8.1. Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - Faperj	287
II.8.1.1. Avaliação do Cumprimento do Limite Constitucional da Faperj	288
II.8.1.2. Cálculo do Limite Legal das Despesas Administrativas da Faperj.....	295
II.8.1.3. Das Disponibilidades a Receber da Faperj	295
II.8.2. Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Fecp.....	298
II.8.2.1. Fonte de Recursos do Fecp.....	299
II.8.2.2. Receitas Consideradas na Base de Cálculo do Fecp	300
II.8.2.3. Execução das Despesas do Fecp por Programa de Governo	322
II.8.2.4. Demais Aplicações dos Recursos do Fecp - Limites Legais	326
II.8.2.5. Resultado da Execução Orçamentária do Fecp	337
II.8.2.6. Relatório de Aplicação do Fecp	338
II.8.3. Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - Fised.....	340
II.8.3.1. Receitas que Compõem a Base de Cálculo do Fised	341
II.8.3.2. Execução das Despesas do Fised	343
II.8.3.3. Apuração do Mínimo Previsto no art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17	345
II.8.3.4. Apuração da Destinação dos Recursos à Vinculação Constitucional.....	347
II.9. SEGURANÇA PÚBLICA.....	349
II.9.1. Fundamentos Constitucionais e Estrutura Estadual	349
II.9.2. Orçamento da Segurança.....	350
II.9.3. Da Intervenção Federal na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro	354
II.9.3.1. Plano de Legado da Intervenção Federal	356



II.9.4. Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC)	362
II.9.4.1. Impacto da Covid-19 e Considerações Preliminares.....	363
II.9.4.2. Aspectos Normativos da Segurança Pública	365
II.9.4.3. Estatísticas de Segurança	366
II.10. PREVIDÊNCIA.....	369
II.10.1. Regime Próprio de Previdência do ERJ	370
II.10.1.1. Plano Financeiro	371
II.10.1.2. Plano Previdenciário	386
II.10.1.3. Repasse das Contribuições Previdenciárias	392
II.10.1.4. Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP	393
II.10.2. Sistema de Proteção Social do Militar - SPSM	394
II.10.3. Fundação de Previdência Complementar do ERJ (RJPrev)	405
II.10.3.1. Patrocinadores da Fundação RJPrev	406
II.10.3.2. Análise dos Demonstrativos Encaminhados pela Fundação RJPrev	406
II.10.4. Auditoria Financeira – Distorções relacionadas ao Rioprevidência e ao SPSM	409
II.10.5. Operação Delaware	414
II.11. AUDITORIAS RELEVANTES REALIZADAS PELO TCE-RJ	417
II.12. CONTROLE INTERNO	425
II.12.1. Sistema de Controle Interno	425
II.12.2. Aspectos Relevantes do Relatório da Controladoria-Geral do Estado ...	426
II.12.3. Análise do Cumprimento das Determinações	428
III. CONCLUSÃO.....	516
IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES	523
IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES	526
FATOS E DETERMINAÇÕES.....	543
OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	546



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2020



RELATÓRIO

CAPÍTULO I

I. RELATÓRIO

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativa ao exercício de 2020, sob a responsabilidade dos Excelentíssimos Senhores Wilson José Witzel (01.01.2020 a 28.08.2020) e Cláudio Bomfim de Castro e Silva (29.08.2020 a 31.12.2020), encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no art. 123, inciso I, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal, tempestivamente, porém de forma parcial, em 05.04.2021. De imediato, face ao disposto no art. 37, § 2º, do Regimento Interno desta Corte, o Corpo Técnico e o Ministério Público Especial, nos autos do Processo TCE-RJ nº 101.117-7/21, concluíram, em 08.04.2021, o Exame Sumário dos documentos integrantes da referida Prestação de Contas, avaliando o atendimento ou não aos requisitos legais de sua constituição.

Em concordância ao Exame Sumário empreendido pela instância técnica e pelo Ministério Público de Contas, que apontaram a existência de falhas formais nas Contas, determinei, por meio de Decisão Monocrática proferida em 08.04.2021, com fundamento no art. 131-A, inciso III, do Regimento Interno, Diligência Externa, mediante Comunicação, ao Secretário de Estado de Fazenda à época, Sr. Guilherme Mercês, e ao Secretário de Estado de Saúde à época, Sr. Carlos Alberto Chaves de Carvalho, para que fossem encaminhados os seguintes documentos ausentes, que são exigidos nos itens 10, 11, 27 e 28 do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18:

Item 10 do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18: atas das audiências públicas realizadas até o final dos meses de fevereiro/2020 (referente ao 3º quadrimestre/2019), maio/2020 (referente ao 1º quadrimestre de 2020) e setembro de 2020 (referente ao 2º quadrimestre de 2020), em cumprimento ao disposto no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00;

Item 11 do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18: comprovantes dos chamamentos para a participação nas audiências públicas de

demonstração e avaliação das metas fiscais (art. 9º, §4º, da Lei Complementar nº 101/00);

Item 27 do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18: parecer do Conselho de Saúde quanto à fiscalização da aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, abrangendo todo o exercício, na forma do §3º, artigo 77 do ADCT c/c §3º, artigo 36 da Lei Complementar nº 141/12;

Item 28 do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18: cópia integral das atas de reuniões e das Deliberações do Colegiado do Conselho Estadual de Saúde, ocorridas no exercício.

Posteriormente, em Sessão Plenária Telepresencial realizada em 14.04.2021, visando ao cumprimento das formalidades exigidas pelo art. 37, *caput*, e § 2º do mesmo artigo do Regimento Interno deste Tribunal, cientifiquei o Plenário, por meio do Processo TCE-RJ nº 101.131-3/21, acerca: i) da entrada, neste Tribunal, das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2020; ii) da designação, pelo Ministério Público Especial, do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Henrique Cunha de Lima para atuar como Procurador no presente processo; e iii) do resultado do Exame Sumário realizado no bojo do Processo TCE-RJ nº 101.117-7/21.

Em seguida, por força da Decisão Monocrática proferida em 08.04.2021, tendo por objeto o Exame Sumário das Contas empreendido nos autos do Processo TCE-RJ nº 101.117-7/21, o então Secretário de Estado de Fazenda, Sr. Guilherme Mercês, foi comunicado da referida Decisão em 09.04.2021, por meio do Ofício nº PRS/SSE/CGC nº 10102/2021, e o então Secretário de Estado de Saúde, Sr. Carlos Alberto Chaves de Carvalho, foi comunicado da referida decisão em 09.04.2021, por meio do Ofício PRS/SSE/CGC nº 10104/2021, dando-se início ao prazo de 5 (cinco) dias para manifestação.

Posteriormente, em 13.04.2021, o Sr. Guilherme Mercês encaminhou o Ofício Of.SEFAZ/GABSEC SEI Nº 201/2021, de 13.04.2021 (Doc. TCE-RJ nº 7.780-9/21), informando que os documentos solicitados foram encaminhados e autuados como documento eletrônico TCE-RJ nº 7.735-4/2021 dos presentes autos.

Naqueles autos, foi proferida decisão plenária, em 05.05.2021, na qual se constatou o envio da documentação relativa aos itens 10 e 11 do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18, o que não ocorreu com relação aos itens 27 e 28.

Nesse sentido, restou consignado que as argumentações quanto ao não encaminhamento ou envio intempestivo dos documentos serão analisadas nos presentes autos, concluindo-se pelo arquivamento do processo TCE-RJ nº 101.117-7/21.

Findo o exame sumário e diante da documentação anexada aos presentes autos, o Corpo Instrutivo, após a conclusão da sua primeira análise, manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2020, em face do apontamento de 04 (quatro) Irregularidades, quais sejam:

IRREGULARIDADE nº 1

Não cumprimento da Lei Federal nº 12.858/13, no que tange à destinação para a área de saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural com a finalidade de cumprimento da meta prevista art. 196 da Constituição Federal, em que devem ser aplicados 25% dos recursos provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, sem prejuízo do mínimo obrigatório previsto no artigo 6º da Lei Complementar Federal 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 de Constituição Federal.

[...]

IRREGULARIDADE nº 2

Não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb das parcelas referentes ao adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – Fecp), tendo o Governo do ERJ descumprido o disposto no art. 60, II do ADCT c/c art. 3º, IX da Lei Federal nº 11.494/07.

[...]

IRREGULARIDADE nº 3

O Governo do Estado do Rio de Janeiro promoveu a desvinculação dos recursos do Fecp, em desacordo com o parágrafo § 1º, Art. 80, do ADCT da Constituição Federal, empregando recursos vinculados fora dos objetivos do Fundo, listados no Art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/2002.

[...]

IRREGULARIDADE nº 4

O Governo do Estado do Rio de Janeiro não destinou 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - Fehis. O montante destinado (despesa liquidada), correspondente a R\$ 97.969.919 milhões, representa 1,99% da receita arrecadada, descumprindo

assim ao que dispõe o artigo 3º, §3º da Lei 4.056/02, o qual, além de estipular o percentual mínimo de 5%, prevê, expressamente, que seu descumprimento enseja a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, com sua consequente rejeição.

De outra parte, o Ministério Público Especial manifestou-se preliminarmente pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, estando parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo, opinando por acrescentar 3 (três) Impropriedades (apontadas sob o nº 35, nº 36 e nº 37), suprimir um dos Fatos e acrescentar itens de Comunicação e de Determinação.

Através de Aviso publicado no DOERJ de 10.05.2021, foi dada ciência quanto à abertura de vista dos autos, a partir de 11.05.2021, aos Excelentíssimos Senhores Wilson José Witzel e Cláudio Bomfim de Castro e Silva, sendo concedido o prazo, até a data de 17.05.2021, para a apresentação da defesa, com fulcro no art. 39, §6º, do Regimento Interno.

Em prosseguimento, face ao disposto no art. 123, §7º, do Regimento Interno desta Corte, foi publicada, no Diário Oficial do Estado (DOERJ) de 12.05.2021, em primeira data, a Pauta Especial nº 148/2021, contemplando a apreciação das Contas de Governo na data de 21.05.2021, mediante a emissão de Parecer Prévio, na forma do disposto no art. 39, §5º, do referido Regimento.

Ato contínuo, após tomar de vista dos autos (documento TCE-RJ nº 10.285-2/2021), o Excelentíssimo Senhor Governador Cláudio Bomfim de Castro e Silva protocolizou tempestivamente, sua defesa escrita, registra como documento TCE-RJ nº 10.659-7/2021.

Em razão da apresentação de defesa, em 18.05.2021, remeti os autos da Prestação de Contas de Governo ao Corpo Técnico, com posterior oitiva do Ministério Público Especial, para que ambas as instâncias se manifestassem acerca das alegações constantes da defesa apresentada.

Também em razão da defesa apresentada, em sessão Plenária Telepresencial de 19.05.2021 foi aprovada a alteração, de 21.05.2021 para 01.06.2021, da data designada para a realização da Sessão Especial em que ora

são apreciadas, mediante Parecer Prévio, as Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2020, conforme Pauta Especial nº 148/2021, publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 21.05.2021.

Em prosseguimento, a 4ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (4ª CAC), em face da defesa apresentada pelo Excelentíssimo Senhor Governador Cláudio Bomfim de Castro e Silva, manifesta-se, em sua segunda instrução, pela manutenção das 4 (quatro) Irregularidades apontadas na primeira instrução, apresentando breve esclarecimento sobre o tópico relativo às irregularidades identificadas nas contratações emergenciais para o combate ao novo Coronavírus, e mantém seu entendimento conclusivo anterior pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro em face das Irregularidades retro elencadas.

A seu turno, o Ministério Público Especial, em seu segundo parecer, acolhe integralmente a defesa apresentada quanto às Irregularidades nº 2 e nº 3, e parcialmente quanto às Irregularidades nº 1 e nº 4 constantes de seu primeiro parecer. Desta forma, revendo entendimento anterior, manifesta-se por não consignar como Irregularidades aquelas assim consideradas sob o nº 2 e nº 3, e requalificar como Improriedades a ensejarem ressalvas nas contas aquelas consideradas sob o nº 1 e nº 4.

Neste contexto, o Ministério Público de Contas reformula seu entendimento conclusivo anterior e opina, em seu segundo parecer, pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas de Governo do Estado relativas ao exercício de 2020, com a indicação de 39 (trinta e nove) ressalvas, 50 (cinquenta) determinações e 21 (vinte e uma) recomendações, além de outros alertas e medidas.

Cumprе registrar que, em 31.05.2021, deram entrada nesta Corte de Contas os documentos TCE-RJ nº 11.847-3/2021 e 11.851-4/2021 que tratam, respectivamente, de Pedido de Sustentação Oral encaminhado pela Secretaria de Estado de Fazenda¹ e da Nota Técnica SEFAZ/SUBTES Nº 01/2021².

¹ Além do pedido de Sustentação Oral oriundo do Gabinete da Secretaria de Estado de Fazenda, foi anexado o "Documento Anexado: SEI SEI 0 40083 000367 2021", contendo a NOTA TÉCNICA SEFAZ/SUBTES Nº 01/2021, a NOTA TÉCNICA SEFAZ/SUBTES Nº 02/2021, a NOTA TÉCNICA SEFAZ/SUBTES Nº 03/2021 e a NOTA TÉCNICA SEFAZ/SUBTES Nº 04/2021, as quais já haviam sido



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Por oportuno, vale registrar que o inteiro teor dos referidos documentos não perfaz qualquer novo argumento, sendo mera reprodução dos argumentos de defesa acostados aos autos em oportunidade pregressa, os quais já foram devidamente analisados pelo Corpo Técnico e pelo *Parquet* de Contas, e consequentemente, já considerados na elaboração e na conclusão deste Voto.

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

É o Relatório.

protocoladas nestes autos quando da apresentação de defesa por parte do ERJ no Documento TCE-RJ nº 10.659-7/2021.

² Novamente foi encaminhado o “Documento Anexado: SEI SEI 0 040083 000367 2021”.



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2020



VOTO

CAPÍTULO II

II.VOTO

II.1. INTRODUÇÃO

A Prestação de Contas de Governo está prevista na Constituição da República, art. 71, inciso I c/c art. 49, inciso IX, como um princípio constitucional de grande relevância.

Portanto, cabe a este Tribunal proceder com o exame técnico-opinativo da Prestação de Contas de Governo do Poder Executivo³, por força do disposto no inciso I, art. 123 da Constituição Estadual. Subsidiada pelo parecer prévio emitido por esta Corte, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro procederá com o julgamento político nos termos do art. 99, inciso VIII, da Constituição do ERJ.

O Tribunal de Contas, em sua apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo do Poder Executivo, deve avaliar a conformidade à legislação e às normas, à execução orçamentária e sua aderência aos instrumentos de planejamento, metas e riscos fiscais, além do cumprimento dos parâmetros e limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar 101/00) e dos índices constitucionais.

Esta Corte tem aperfeiçoado o exame técnico promovido nas Prestações de Contas de forma a incluir em sua análise as auditorias mais relevantes que possam impactar a emissão do Parecer Prévio.

Outro aperfeiçoamento é a realização de Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado, a fim de apontar se as demonstrações financeiras consolidadas do Estado do Rio de Janeiro refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31.12.2020 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário, de acordo com a Lei nº 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as demais normas contábeis aplicáveis.

³ O STF, ao deferir medida cautelar na ADI 2.238-5, suspendeu o art. 56 da Lei Complementar Federal nº 101/00, de forma que o parecer prévio emitido pelo TCE-RJ versa apenas sobre as contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

Este é o segundo ano consecutivo em que o TCE-RJ executa a Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado, porém, destaco que, pela primeira vez, esta Corte finalizou a apreciação da Auditoria Financeira, executada no âmbito do Processo TCE-RJ nº 107.384-9/2020, antes da apreciação da Prestação de Contas, dando mais um passo para o aperfeiçoamento da sua função constitucional. A análise e as implicações decorrentes da Auditoria Financeira, com seus efeitos na emissão de parecer prévio, recomendações e determinações, constam da seção II.3 deste voto.

A presente prestação de contas refere-se ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro, período no qual o cargo de Chefe do Poder Executivo foi exercido pelo Sr. Wilson José Witzel (01.01.2020 a 28.08.2020) e pelo atual Governador, Sr. Cláudio Bomfim de Castro e Silva (29.08.2020 a 31.12.2020).

Desta forma, estes períodos fracionados de gestão serão considerados na emissão do parecer prévio, encaminhando-se, assim, à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro pareceres prévios para cada Chefe do Poder Executivo do exercício de 2020.

Adicionalmente, o fracionamento de pareceres prévios encontra-se de acordo com a prática mais recente desta Corte, tal como foi feito nas Prestações de Contas de Governo Municipal de Cabo Frio⁴, no exercício de 2018, de Niterói⁵ e de Silva Jardim⁶, ambos referentes ao exercício de 2019.

Contudo, certas obrigações legais, que são objeto de apreciação nos processos de Prestação de Contas de Governo, não podem ser analisadas de forma fracionada por período de gestão, uma vez que os períodos de apuração são anuais. Tal aspecto foi analisado pelo Corpo Instrutivo:

Ressalta-se, contudo, em virtude das peculiaridades dos diversos pontos de controle examinados nestas Contas, determinados tópicos não poderão ter sua análise fracionada, dadas as características da dinâmica da execução orçamentária, como por exemplo, os gastos com educação e saúde, ou como os percentuais de aplicação em determinados fundos, como Fecp, Fehis e Fised, visto que o período para apuração do limite mínimo ser anual.

⁴ Processo TCE-RJ nº 213.294-3/2019, com Decisão Plenária em 18/12/2019.

⁵ Processo TCE-RJ nº 211.151-6/2020, com Decisão Plenária em 21/10/2020.

⁶ Processo TCE-RJ nº 211.091-0/2020, com Decisão Plenária em 10/03/2021.

Dividir a análise conforme o período de gestão, nestes casos, por exemplo, não se constituiria em aplicar as melhores práticas de verificação do cumprimento dos respectivos limites. A execução orçamentária das despesas com saúde e educação, assim como em alguns fundos, não segue um padrão linear de gastos e possuem períodos de maior peso no gasto público, como pagamento de 13º salários, férias de professores, que são concentrados em determinados períodos, o que certamente distorceria a apuração de forma fracionada.

De tal forma, como neste exercício a apuração do cumprimento dos limites constitucionais, tanto com despesas nas funções de saúde como de educação, levará em consideração para a apuração dos limites constitucionais a despesa liquidada e paga e os restos a pagar com disponibilidade de caixa, para a função Saúde, e a despesa efetivamente paga, para a apuração do limite mínimo gasto na função Educação, a contratação de determinado serviço ou compra de determinado bem e a sua prestação de serviço ou entrega, por exemplo, poderia ter ocorrido na gestão do responsável antecessor e o pagamento ocorrido na gestão do responsável sucessor, visto que o bem ou o serviço pode ter sido entregue, ou prestado, em gestão distinta do responsável pela liquidação e/ou pagamento da despesa. Nestes casos, o gasto seria unicamente computado como efetivado pelo gestor que apenas efetuou o pagamento, ou a liquidação, em detrimento daquele que, de fato, foi o responsável por sua execução.

Vale ressaltar que o não fracionamento da análise, nestes casos, segue o mesmo padrão utilizado por outros Tribunais de Contas quando do enfrentamento de situação semelhante, como por exemplo o Parecer Prévio emitido pelo TCU acerca das contas apresentadas pelos Chefes do Poder Executivo Federal em 2016, Sra. Dilma Rousseff e Sr. Michel Temer.

Por certo que, o período de responsabilidade de cada gestor deve ser sobrepesado frente ao seu impacto no resultado apurado da gestão pública. No entanto, de fato, notadamente os índices constitucionais e vinculações para a aplicação de recursos⁷, por determinação legal, são apurados anualmente, assim, acompanho o entendimento manifestado pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas, sendo que tal aspecto será observado em cada tópico analisado.

⁷ Cito a seguir alguns normativos que dispõe sobre a aplicação de recursos nas áreas de saúde, educação, amparo à pesquisa: Saúde – LCF nº 141/2012 - Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, **anualmente**, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; Educação – CRFB - Art. 212. A União aplicará, **anualmente**, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Faperj: CE, 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.

Relevante mencionar também que eventuais substituições na chefia do Poder Executivo de caráter temporário, em face da simples vacância efêmera, sem a prática de atos de governo pelo substituto, não são consideradas para fins de apreciação e emissão de parecer prévio na presente prestação de contas.

Assim, o presente parecer prévio joga luz sobre os principais aspectos financeiros, orçamentários, contábeis e patrimoniais de forma a avaliar tecnicamente a gestão pública do Poder Executivo estadual no exercício de 2020, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais e legais, a fim de subsidiar o Poder Legislativo no seu dever constitucional de julgar as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo.

II.1.1. Do Ingresso

A Prestação de Contas em exame foi encaminhada em 05.04.2021, portanto, de forma tempestiva, conforme o prazo previsto no art. 145, inciso XIII, da Constituição Estadual e no art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 63/90 (Lei Orgânica do TCE-RJ), segundo os quais as Contas de Governo devem ser prestadas no prazo de 60 (sessenta) dias após a abertura da Sessão Legislativa de 2021, inaugurada em 02.02.2021.

II.1.2. Dos Elementos Constitutivos

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

Responsabilidade Fiscal; e documentos exigidos por Deliberações próprias do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

O exame da atuação governamental contempla, ainda, os trabalhos de fiscalização realizados por este Tribunal durante o exercício referente às presentes Contas, seja por intermédio da análise de processos, tais como os Relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja por meio das auditorias governamentais a cargo da Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) e, ainda, por intermédio de consultas ao Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (Siafe-Rio).

Em cumprimento ao disposto no §2º do art. 37 do Regimento Interno desta Corte, foi constituído o Processo TCE-RJ nº 101.117-7/2021 a fim de proceder com o exame sumário da presente prestação de contas, verificando se estavam atendidos os requisitos legais de sua constituição. Inicialmente foi constatada a ausência dos seguintes documentos exigidos por força do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18:

10. Atas das Audiências Públicas realizadas até o final dos meses de fevereiro/2020 (referente ao 3º quadrimestre/2019), maio/2020 (referente ao 1º quadrimestre de 2020) e setembro de 2020 (referente ao 2º quadrimestre de 2020), em cumprimento ao disposto no §4º do art. 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

11. Comprovantes dos chamamentos para a participação nas Audiências Públicas de demonstração e avaliação das metas fiscais (Lei Complementar Federal n.º 101/00);

27. Parecer do Conselho de Saúde quanto à fiscalização da aplicação dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde, abrangendo todo o exercício, na forma do § 3º, artigo 77 do ADCT c/c § 3º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12;

28. Cópia integral das atas de reuniões e das Deliberações do Colegiado do Conselho Estadual de Saúde, ocorridas no exercício.

Em resposta, o então Secretário de Estado de Fazenda, Sr. Guilherme Mercês, encaminhou os documentos referentes aos itens 10 e 11 do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18⁸. Em relação aos itens 27 e 28 do mesmo anexo, apesar dos esforços envidados, e diante das dificuldades decorrentes da pandemia do Covid-19, o Conselho Estadual de Saúde ainda não havia remetido a documentação requerida.

⁸ Resposta recebida através dos Docs. TCE-RJ n.ºs 7.735-4/2021 e 7.780-9/2021.

Na Sessão Plenária de 05.05.2021, o Corpo Deliberativo, acompanhando o entendimento do Corpo Instrutivo e do Ministério Público Especial, decidiu pelo arquivamento do processo, consignando que as alegações e justificativas acerca da ausência dos documentos, ou de seu envio intempestivo, serão consideradas na análise desta prestação de contas. Esta avaliação consta da seção II.6.2.4.

II.1.3. Do Histórico de Julgamentos

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

Tabela 1 – Histórico de Julgamentos

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

Exercício	Responsabilidade	Parecer Prévio TCE-RJ	Julgamento Alerj
2018	Luiz Fernando de Souza e Francisco Oswaldo Neves Dornelles	Processo 101.949-1/19 (Relatora Sra. Conselheira-Substituta Andrea Siqueira Martins) Sessão Plenária: 05.06.2019 Parecer Prévio Contrário com Determinações e Recomendações.	Decreto Legislativo nº 1, de 12 de novembro de 2019. Aprovação das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 13.11.2019.
2019	Wilson José Witzel	Processo 101.730-3/20 (Relator Sr. Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento) Sessão Plenária: 01.06.2020 Parecer Prévio Contrário com Determinações e Recomendações.	Decreto Legislativo nº 12, de 2 de dezembro de 2020. Aprovação das Contas publicada no Diário Oficial do ERJ, em 3.12.2020

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

II.1.4. Sobre a Covid-19

A pandemia de Covid-19 é um dos maiores desafios da história recente do Brasil. Além de grande ameaça à saúde pública, seus efeitos sobre a economia e a sociedade são ainda imensuráveis.

Identificada em dezembro de 2019 na província chinesa de Hubei, a Covid-19, doença causada pelo novo Coronavírus, vem provocando resultados catastróficos pelo mundo todo.

Há que se mencionar o grande número de infectados e internados em razão da enfermidade. A velocidade com que o vírus se alastra, associada ao longo tempo de atenção que os pacientes necessitam comprometem a estrutura dos sistemas de saúde. A questão exige medidas que busquem o prolongamento da curva epidêmica no tempo, de modo a conter a proliferação do vírus. Tais medidas, porém, inevitavelmente causam reflexos na sustentação econômica do sistema financeiro e da população, no acesso a bens e serviços essenciais como alimentação, medicamentos, transportes, entre outros.



Ressalta-se o conteúdo da Nota Técnica do MonitoraCOVID-19⁹, intitulada “O fim do ciclo de interiorização, a sincronização da epidemia e as dificuldades de atendimento nos hospitais”¹⁰:

Após a fase de expansão e interiorização da epidemia de Covid-19, o Brasil vive a sincronização das curvas epidêmicas, que se caracteriza pelo espalhamento do vírus em todo o território nacional e pela maior mobilidade da população e circulação do vírus.

A dinâmica ascendente da doença de maneira uniforme, em vários locais e ao mesmo tempo, se deve ao comportamento das pessoas e à dificuldade de bloqueios com base no território.

Com a interiorização, na primeira fase da pandemia, houve clara crise de atendimento e alta mortalidade nas UTIs. No momento em que a pandemia alcançou o interior, já os hospitais estavam sobrecarregados e vários óbitos passaram a ocorrer fora de UTIs.

Quando a defasagem dos tempos epidêmicos poderia trazer uma situação confortável e compensatória, essa oportunidade foi perdida. Com esse processo de sincronização não temos mais essa possibilidade e, com isso, o aumento de casos ou “repique”, mesmo pequeno, pode ocorrer ao mesmo tempo em vários locais, o que gera um volume alto de casos sem possibilidade de atendimento.

O Conselho Nacional de Secretários de Saúde - CONASS¹¹, divulgou recentemente estudo¹² no qual aponta que o Brasil teve, no ano de 2020, 22% a mais de mortes por causas naturais do que era esperado. As mortes por causas naturais incluem as que ocorreram por doenças, como a Covid-19, não sendo contabilizadas aquelas por acidentes ou armas de fogo, por exemplo.

O número elevado de óbitos também pode ser reflexo indireto da epidemia, incluindo mortes provocadas, por exemplo, pela sobrecarga nos serviços de saúde,

⁹ MonitoraCOVID-19 é uma iniciativa de pesquisadores da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), voltada à análise da disseminação espacial e temporal do COVID-19, as possibilidades de obter a atenção necessária em situações de sintomatização e agravamento, além dos impactos sociais e econômicos do Coronavírus a partir de técnicas de análise geográfica. A equipe é composta por membros do Laboratório de Informação em Saúde (LIS) do Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde (ICICT), incluindo profissionais do Núcleo de Geoprocessamento, do projeto “Acessibilidade Geográfica a Serviços de Saúde no Brasil” e da Plataforma de Ciência de Dados Aplicada à Saúde (PCDAS); e do IBGE a Coordenação de Geomática e a Coordenação de Geografia e Meio Ambiente. Equipe: Diego Ricardo Xavier, Igor Morais, Mônica Magalhães, Raphael Saldanha, Ricardo Dantas, Christovam Barcellos (Icict/Fiocruz), Maurício Silva (IBGE) e Claudio Stenner (IBGE).

¹⁰ https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/nota_tecnica_atendimento_obervatoriocovid19.pdf. Acesso em 14.04.2021.

¹¹ O Conass é uma entidade de direito privado, sem fins lucrativos, que se pauta pelos princípios que regem o direito público e que congrega os Secretários de Estado da Saúde e seus substitutos legais, enquanto gestores oficiais das Secretarias de Estado da Saúde (SES) dos estados e Distrito Federal.

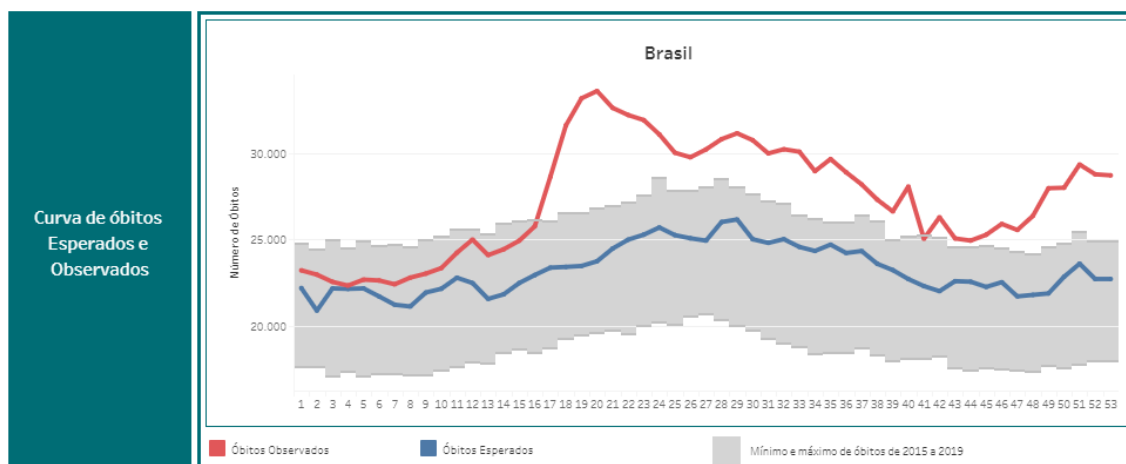
¹² Vital Strategies. NOTA TÉCNICA Aumento das mortes no Brasil, Regiões, Estados e Capitais em tempo de COVID-19: excesso de óbitos por causas naturais que não deveria ter acontecido. Disponível em https://www.vitalstrategies.org/wp-content/uploads/RMS_ExcessMortality_BR_Report-Portuguese.pdf. Acesso em 13.04.2021.

pela interrupção de tratamento de doenças crônicas ou pela resistência de pacientes em buscar assistência à saúde, pelo medo de se infectar pelo novo Coronavírus.

Ao todo, era esperado que 1.231.020 pessoas morressem por causas naturais em 2020 no Brasil, com base nos dados históricos do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde de 2015 a 2019.

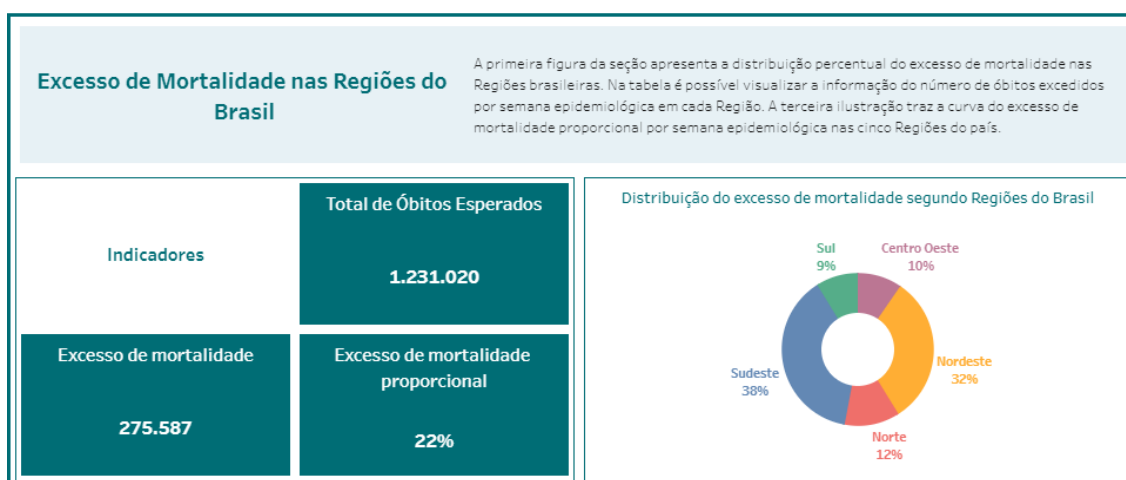
O que chama a atenção no estudo é que o excesso de mortes foi maior na faixa etária de até 59 anos: houve 31% a mais de mortes do que o esperado. Na faixa acima dos 60, foram 20% de mortes a mais.

Gráfico 1 – Curva de Óbitos Esperados e Observados

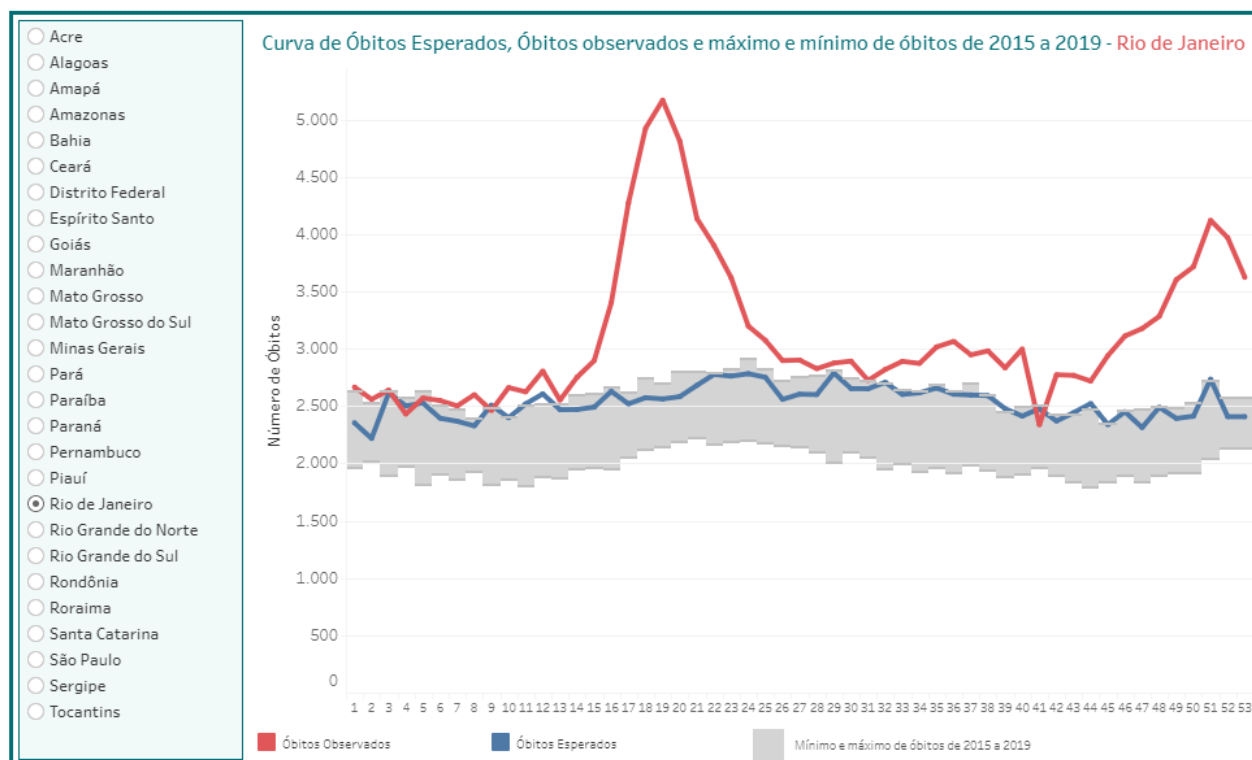


Fonte: Sítio Conass: <https://www.conass.org.br/indicadores-de-obitos-por-causas-naturais/>. Acesso em 14.04.2021.

Gráfico 2 – Excesso de Mortalidade nas Regiões do Brasil



Fonte: Sítio Conass: <https://www.conass.org.br/indicadores-de-obitos-por-causas-naturais/>. Acesso em 14.04.2021.

Gráfico 3 – Curva de Óbitos Esperados e Observados no Rio de Janeiro

Fonte: Sítio Conass: <https://www.conass.org.br/indicadores-de-obitos-por-causas-naturais/>. Acesso em 14.04.2021.

O CONASS também divulga em seu sítio um painel de acompanhamento dos números da Covid-19¹³ no país.

Até 28 de maio de 2021, o Brasil contabilizava 459.045 óbitos confirmados, com uma taxa de letalidade do vírus de 2,8%. Nesse aspecto, destacam-se os números do estado do Rio de Janeiro, que para o mesmo período apontam um número de óbitos de 50.374 e uma taxa de letalidade do vírus de 5,9%, uma das mais altas do país.

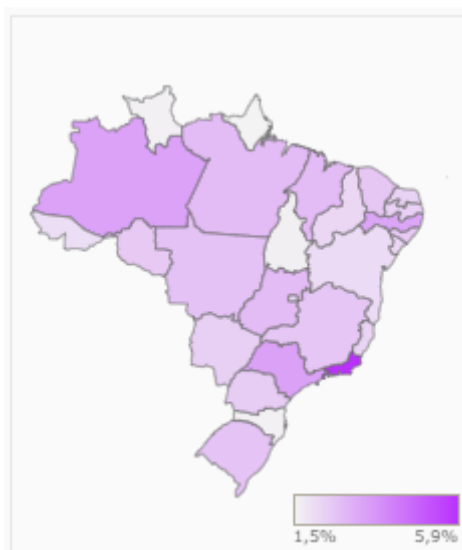
¹³ <https://www.conass.org.br/painelconasscovid19/>. Acesso em 29.05.2021.

Figura 1 – Acompanhamento dos números da Covid-19 - Brasil



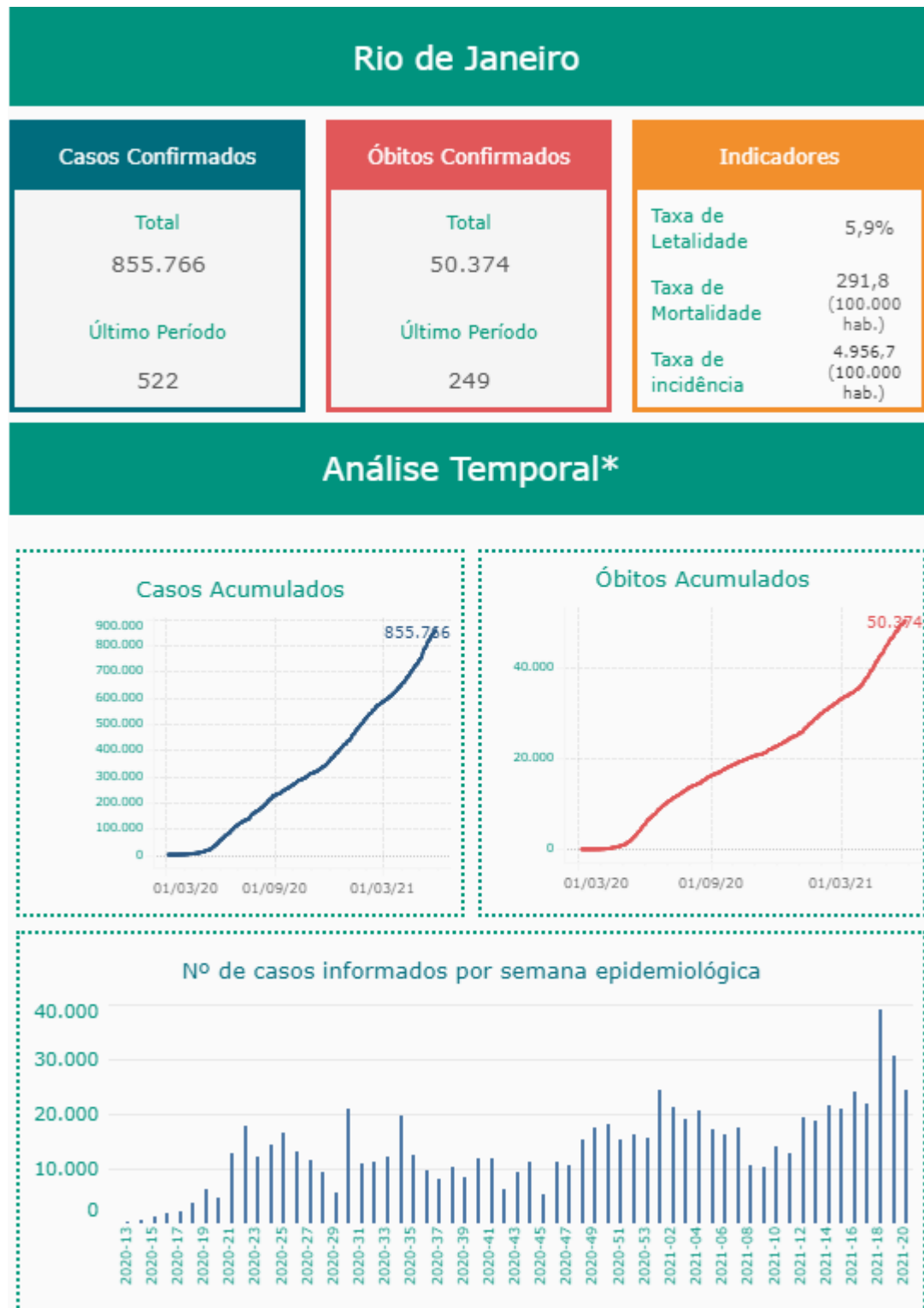
Fonte: Sítio Conass: <https://www.conass.org.br/painelconasscovid19/>. Acesso em 28.05.2021.

Figura 2 – Taxa de letalidade do Covid-19 no Brasil



Fonte: Sítio Conass: <https://www.conass.org.br/painelconasscovid19/>. Acesso em 28.05.2021.

Figura 3 – Acompanhamento dos números da Covid-19 – Rio de Janeiro



Fonte: Sítio Conass: <https://www.conass.org.br/painelconasscovid19/>. Acesso em 28.05.2021.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Com todo esse cenário exposto, é importante destacar que os impactos históricos e sociais provocados pela pandemia da Covid-19 ainda estão sendo construídos e analisados, não podendo, no entanto, ser ignorados quando de qualquer análise referente ao período pós fevereiro de 2020.

Nesse diapasão, a análise das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro de 2020 levará em consideração as condições especiais e excepcionais acima expostas.

II.2. RECUPERAÇÃO FISCAL DO ESTADO

II.2.1. Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal – RRF

Em 2016, com a intensificação da crise econômica no Brasil e às vésperas dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos, o Estado do Rio de Janeiro, enfrentando grave desequilíbrio entre sua receita orçada e despesas programadas, encontrava-se com dificuldades para garantir o pagamento de fornecedores e de funcionários públicos e honrar dívidas com a União, com grave comprometimento de políticas públicas de saúde, educação e segurança pública. Diante disto, o governo decretou estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira estadual, nos termos do Decreto Estadual nº 45.692/16, posteriormente reconhecido pela Lei Estadual nº 7.483/16. Desde então, o estado de calamidade pública vem sendo prorrogado sucessivamente, vigorando, neste momento, até 31 de dezembro de 2021¹⁴.

O reconhecimento do estado de calamidade pública objetivou, primordialmente, fazer valer a previsão contida no art. 65, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, afastando-se, assim, as limitações e sanções estabelecidas na lei de equilíbrio fiscal, ao suspender a contagem de prazos e a obrigatoriedade de cumprimento dos limites de despesas com pessoal e de endividamento, além da necessidade de atingimento dos resultados fiscais e de limitação de empenho previstas em diversos dispositivos da LRF¹⁵. Adicionalmente, a Lei Estadual nº 7.483/16, também impôs uma série de condicionantes e vedações no período de vigência da situação de calamidade pública com o intuito de recuperação do equilíbrio das contas públicas estaduais.

Em janeiro de 2017, foi celebrado um Termo de Compromisso para Recuperação Fiscal entre a União e o Estado do Rio de Janeiro, com medidas de

¹⁴ Lei Estadual nº 9.163 de 28 de dezembro de 2020.

¹⁵ De acordo com o art. 65 da LRF, os limites com atendimento dispensado na vigência da calamidade estão definidos nos arts 23 e 70 (despesa com pessoal), art. 31 (dívida consolidada) e art. 9º (limitação de empenho).

ajuste que viriam posteriormente integrar o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal - RRF, instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/17¹⁶.

O RRF tratava-se de regime jurídico excepcional e temporário a ser aplicado aos Estados e ao Distrito Federal que aderissem aos termos propostos na referida Lei, em razão dos mecanismos tradicionais de controle financeiro não se mostrarem mais suficientes para a retomada do equilíbrio fiscal do Ente.

O desequilíbrio financeiro que habilitaria um Estado a aderir ao RRF¹⁷ se caracterizaria quando o ente atendesse, simultaneamente, aos requisitos de:

- i. RCL anual menor do que a dívida consolidada ao final do último exercício;
- ii. somatório das despesas liquidadas com pessoal, juros e amortizações igual ou maior que 70% da RCL aferida no exercício anterior; e
- iii. valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

Os principais benefícios¹⁸ para o ente aderente seriam, resumidamente:

- i. redução integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do RRF;
- ii. suspensão temporária dos requisitos legais exigidos na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF para a contratação de operações de crédito e recebimento de transferências voluntárias, assim como das vedações e determinações aplicadas quando do descumprimento dos limites estabelecidos para despesas de pessoal e dívida consolidada;
- iii. suspensão da necessidade de comprovação, para as transferências voluntárias, de que o Estado está em dia com o pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos à União, com a prestação de

¹⁶ Regulamentado pelo Decreto Federal nº 9.109, de 27 de julho de 2017.

¹⁷ Artigo 3º da LCF nº 159/17.

¹⁸ Artigos 9º, 10 e 11 da LCF nº 159/17.

contas de recursos recebidos e da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal.

- iv. contratação de novas operações de crédito com a garantia da União, desde que para financiar programas de desligamento voluntário de pessoal, auditoria da folha de pagamento, antecipar receita da privatização de empresas, reestruturação de dívidas, modernização da administração fazendária e outras medidas que visem a redução de despesas.

Em contrapartida, uma série de vedações¹⁹, voltadas principalmente para a restrição do aumento de despesas, deveriam ser observadas pelo estado, como: não concessão de vantagens, aumentos e reajustes salariais, criação de cargo, emprego ou função; realização de concurso público; vedação à criação de despesa obrigatória de caráter continuado, à reajuste de despesa obrigatória acima do IPCA ou da variação anual da receita corrente líquida e à concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Além disso, o acesso e a permanência no Regime de Recuperação Fiscal tinham como condição necessária a renúncia ao direito em que se funda a ação judicial que discutisse a dívida ou o contrato de dívida com a União administrado pela Secretaria do Tesouro Nacional²⁰.

O estado aderente deveria elaborar um Plano de Recuperação, estruturado em lei, contendo diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro do ente e detalhamento das medidas de ajuste (obrigatórias e adicionais), com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção. O prazo de vigência deveria ser fixado na lei instituidora conforme estimativa recomendada pelo Conselho de Supervisão – criado para monitorar seu cumprimento –, limitado a trinta e seis meses, admitida uma prorrogação, se necessário, por período não superior àquele originalmente fixado.

¹⁹ Artigo 8º da LCF nº 159/17

²⁰ Artigo 3º, § 3º da LCF nº 159/17.

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

Em janeiro de 2021, foi aprovada a Lei Complementar Federal nº 178/21 instituindo o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal – PATF, que alterou significativamente os dispositivos da LCF nº 159/17, reestruturando totalmente o RRF, ao incluir novos critérios para renegociação de dívidas dos entes, simplificar e alterar os requisitos de adesão previstos, estender o prazo de vigência para até 9 anos e promover ajustes nas medidas de responsabilidade fiscal. Um dos objetivos da nova regulamentação é possibilitar a adesão de mais entes da federação, inclusive municípios, uma vez que o antigo RRF somente teve a adesão do ERJ.

II.2.2. Plano de Recuperação Fiscal do ERJ - PRF-RJ

A LE nº 7.629/2017, de 09.06.17, autorizou o Poder Executivo a aderir ao RRF e em 05.09.17 o PRF-RJ foi homologado por Ato do Presidente da República. O Plano aprovado²¹, foi firmado por três anos (2017 a 2020), mas apresentou fluxo de caixa com projeções por mais três anos para atingir o resultado esperado, já considerando possível prorrogação até 2023 – prazo máximo permitido.

O Plano visou apresentar a condição de elegibilidade do Estado em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, bem como procurou expor objetivos, estratégias, resultado esperado e prazo de execução para a correção dos desvios que afetaram o equilíbrio das contas públicas estaduais.

Além das medidas obrigatórias previstas no art. 2º da LCF nº 159/17, o governo do estado elencou outras medidas objetivando tanto o aumento da receita quanto a redução da despesa, com uma previsão inicial de R\$94 bilhões até 2023.

²¹ Disponível em http://www.fazenda.rj.gov.br/transparencia/faces/oracle/webcenter/portalapp/pages/navigation-renderer.jspx?_afzLoop=13099061974438866&datasource=UCMServer%23dDocName%3AWCC200135&_adf.ctrl-state=u3rpff8i4_169

Próximo ao fim dos primeiros três anos do PRF-RJ, em agosto de 2020, e diante do entendimento da União de não ser automática a prorrogação do Regime por mais três anos, o TCU, em 26.08.20 e a pedido do estado, concedeu liminar autorizando o ERJ a permanecer no RRF²². Como condição, o estado deveria solicitar formalmente a sua permanência no regime, iniciar tratativas com a STN para atualização do PRF-RJ e apresentar medidas de ajuste complementares, que deveriam ser submetidas à avaliação do Ministério da Fazenda até 15 de janeiro de 2021.

O governador em exercício à época, Cláudio Castro, por meio do Ofício GG nº 214/2020 de 31.08.2020, formalizou ao CSRRF a necessidade e a intenção do ERJ de dar continuidade ao RRF até setembro de 2023, como fora previsto no PRF-RJ, solicitando então a prorrogação do RRF por 36 meses, em atendimento à decisão proferida pelo TCU²³.

Diante da ausência de pronunciamento da União acerca do pedido de prorrogação, em dezembro de 2020, o GERJ recorreu ao STF para garantir sua manutenção no RRF, com o efeito retroativo assegurado pelo TCU desde 05.09.2020, garantidos todos os direitos e obrigações a ele inerentes, tendo o Ministro Luiz Fux decidido favoravelmente ao ERJ em 24.12.2020²⁴.

Conforme informado pela Sefaz, o ERJ encaminhou o Ofício SEFAZ/CARRF nº 8 de 15.01.2021 ao Tesouro Nacional, em cumprimento ao cronograma definido pela STN, contendo o pedido formal de prorrogação do RRF. Registre-se que até a conclusão do presente voto não havia informação quanto à análise do pedido.

A Sefaz, informou ainda que, tendo em vista a publicação da LCF nº 178/21, é do interesse do estado aderir ao novo RRF, e a despeito do deferimento ou não do pedido de prorrogação do atual Regime, o art. 21 da referida lei faculta ao ERJ, observado o prazo legal, requerer adesão ao novo Regime, conforme transcrição a seguir:

²² Disponível no Portal da Transparência Fiscal do ERJ em <http://www.transparencia.rj.gov.br/> - Opção Regime de Recuperação Fiscal, item 6.1 - Documentos Relacionados ao Pedido de Prorrogação (último acesso em 22.05.2021)

²³ Disponível no Portal da Transparência Fiscal do ERJ em <http://www.transparencia.rj.gov.br/> - Opção Regime de Recuperação Fiscal, item 6.1 - Documentos Relacionados ao Pedido de Prorrogação (último acesso em 22.05.2021)

²⁴ Conforme ACO 3.457 RJ, disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/fux-impede-uniao-executar-garantias.pdf>

Art. 21. O Estado com Regime de Recuperação Fiscal vigente em 31 de agosto de 2020 poderá pedir nova adesão ao Regime, nos termos da Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, e suas alterações, se o pedido for protocolado até o último dia útil do quarto mês subsequente ao da publicação desta Lei Complementar.

O pedido de adesão ao novo RRF foi entregue ao Ministério da Economia em 25.05.2021, conforme notícia veiculada no portal do governo do estado²⁵, uma vez que estava sendo aguardada a publicação de decreto regulamentador das alterações promovidas pela LCF nº 178/21, o que só veio a ocorrer em 20.04.2021, através do Decreto Federal nº 10.681/21. O Governo Federal deverá se pronunciar em até 10 dias corridos sobre a solicitação.

II.2.3. Monitoramento do PRF-RJ

O Conselho de Supervisão do RRF – CSRRF²⁶ é responsável por monitorar o cumprimento do PRF-RJ, avaliar os impactos dos riscos fiscais e dos passivos contingentes e, mensalmente, elaborar um relatório sobre a execução do plano e a evolução da situação financeira do Estado apontando os possíveis riscos e eventuais ocorrências de desrespeito às vedações impostas na LC Federal nº 159/17.

O Corpo Instrutivo destaca que o presente tópico foi elaborado a partir das informações apresentadas nos relatórios do CSRRF, referentes ao período de janeiro a dezembro de 2020 e aprovados pelas Resoluções CSRRF nºs 27/20 a 39/21²⁷, e também das auditorias realizadas pelo TCE-RJ.

Conforme o CSRRF, as medidas de ajustes do Plano de Recuperação Fiscal previam um ajuste fiscal de aproximadamente R\$32,93 bilhões, de setembro de 2017 a dezembro de 2020. Contudo, o ajuste total obtido por meio da execução de tais medidas foi de cerca de R\$25,59 bilhões, acumulando uma frustração de

²⁵ Conforme http://www.rj.gov.br/NoticiaDetalhe.aspx?id_noticia=14394. Acesso em 27.05.2021.

²⁶ Conforme art. 6º da Lei Complementar Federal nº 159/17, o Conselho de Supervisão do RRF é composto por um membro indicado pelo Ministério da Fazenda, outro pelo Tribunal de Contas da União e o último pelo Estado aderente ao RRF.

²⁷ Disponível no Portal da Transparência Fiscal do ERJ em <http://www.transparencia.rj.gov.br/> - Opção Regime de Recuperação Fiscal, item 7.2. Relatórios Mensais Simplificados

aproximadamente R\$7,34 bilhões em relação ao que havia sido inicialmente previsto para o período.

Consta nos relatórios do CSRRF informação de ter sido solicitada, reiteradamente, ao ERJ a apresentação de novas medidas que pudessem substituir as que não seriam executadas e aquelas cuja execução estivesse abaixo do previsto, porém, somente após as tratativas para a prorrogação do Regime, estariam sendo formuladas novas propostas de reforço e alteração das medidas do PRF-RJ.

Neste diapasão, em atendimento à Determinação nº 62 das Contas de Governo de 2019, relativa à necessidade de revisão das medidas previstas no PRF-RJ, a CGE informou²⁸ a adoção de diversas medidas extraordinárias com impacto financeiro estimado em R\$5,9 bilhões até junho de 2020, que não foram mencionadas na Resolução CSRRF nº 33 de 05.08.2020.

O Corpo Instrutivo informa que, questionada sobre a adoção das medidas extraordinárias e por que não foram mencionadas nos relatórios de monitoramento do CSRRF, a SEFAZ enviou os esclarecimentos abaixo resumidos²⁹ com a devida documentação comprobatória.

- i. As medidas de ajuste fiscal extraordinárias promovidas pelo ERJ não constam dos relatórios mensais do CSRRF porque este só acompanha e monitora as medidas de ajuste elencadas no PRF-RJ.
- ii. Após um ano da homologação do PRF-RJ, foi encaminhado ao CSRRF a Nota Técnica SUPOF/SEFAZ nº 31/2018, propondo a revisão do Plano, tendo o Conselho, após análise, solicitado correções, alterações, e informações adicionais sobre a atualização das projeções.
- iii. O ERJ reencaminhou a revisão do Plano ao CSRRF mas em decorrência da transição de gestão, em janeiro de 2019, solicitou a sua retirada de pauta através do Ofício SEFAZ/SGAB nº 15/2019. Nova proposta de alteração do PRF-RJ foi enviada em 26.06.2019, através

²⁸ Nota Técnica SEFAZ/CARRF nº 09/2020 de 25/09/20.

²⁹ Nota Técnica SEFAZ/COMISARRF nº 04/2021, que deu origem ao Documento TCE-RJ nº 8.162-8/21 anexo ao presente processo.

do Ofício GG nº 236/2019, considerando sua duração até setembro de 2023.

- iv. A revisão das medidas de ajuste fiscal previstas não ocorreu por desídia do ERJ, como faz parecer o CSRRF na Resolução CSRRF nº 39/21 e que, ao término do exercício de 2019, somando-se as lacunas legais e a insegurança jurídica quanto à alteração do PRF-RJ, as tratativas de alteração foram suspensas, uma vez que foram retomadas as propostas legislativas para aprimorar o RRF, culminando na aprovação da LCF nº 178/21, que alterou substancialmente a LC 159/2017 e permitiu ao ERJ propor um novo Plano de Recuperação Fiscal.

Quanto às medidas extraordinárias adotadas e elencadas na Nota Técnica SEFAZ/SUPOF nº 61/2020, a Sefaz informa que elas teriam um impacto estimado de R\$5,9 bilhões até junho de 2020 e de R\$13 bilhões até setembro de 2023. Entretanto, como o ERJ não prosperou em seu intuito de alterar o PRF-RJ, algumas destas medidas, descritas a seguir, foram apresentadas para compensar os efeitos financeiros decorrentes do descumprimento de vedações previstas na LCF nº 159/17.

- i. Desvinculação de Receitas Estaduais: a partir da Emenda Constitucional Federal nº 93/16, foi editado o DE nº 45.874/16, reduzindo em 30% os repasses aos fundos estaduais Faperj, Fecam, Fehis e FAF. Posteriormente, o STF declarou inconstitucional a desvinculação quanto à Faperj. Impacto estimado: R\$1,9 bilhão até junho/2020 e R\$3,3 bilhões até setembro/2023.
- ii. Bloqueio de Cargos: o DE nº 47.117/20 dispôs sobre o bloqueio de 9.493 cargos públicos efetivos vagos no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional. Posteriormente, foram bloqueados: 743 empregos públicos vagos, por meio do DE nº 47.147/20; 49 cargos públicos vagos no MPERJ por meio da Resolução GPGJ nº 2.348/20; 19 cargos públicos vagos na PGE por meio do DE nº 47.148/20; e 341 cargos públicos vagos no TJRJ conforme Decisão TJ/RJ, de



29.07.2020. Impacto estimado: R\$900 milhões até junho/2020 e R\$2,2 bilhões até setembro/2023.

- iii. Aumento de Alíquota do FOT e do Fecp: a LE nº 8.643/19 aumentou em dois pontos percentuais a alíquota do Fundo Estadual de Combate à Pobreza - Fecp em serviços de comunicação e em energia elétrica na faixa acima de 450 KW/hora. A LE nº 8.645/19 que instituiu o FOT em substituição ao FEFF reduziu o número de empresas dispensadas de pagar o FOT, gerando consequente acréscimo de receita tributária. Impacto estimado: R\$200 milhões até junho/2020 e R\$2 bilhões até setembro/2023.
- iv. Repetro Industrialização: introduzido pela LF nº 13.586/17, o “Novo Repetro”, que abrange o Repetro-Sped e o Repetro Industrialização, foi adotado em âmbito estadual com a celebração do Convênio ICMS nº 03/18, alterado pelo Convênio ICMS nº 220/19. Nesses casos, para todos os bens destinados aos campos de produção de petróleo localizados no ERJ, haverá, quando do fornecimento de bens ou importação permanente, a incidência de 3% a título de ICMS. Impacto estimado: R\$70 milhões até junho/2020 e R\$2 bilhões até setembro/2023.
- v. Aplicação do Fised em despesas obrigatórias de pessoal: o Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - Fised foi instituído pela LCE nº 178/17 com a finalidade de apoiar programas e projetos na área de segurança pública, de prevenção à violência e desenvolvimento social, que sejam a ele associados. Foi iniciada a aplicação destes recursos no custeio de despesas com pessoal atreladas a programas e projetos desenvolvidos no âmbito das áreas pertinentes à finalidade do fundo estadual, com redução de despesa R\$500 milhões até junho/2020, projetando-se uma economia de R\$1,3 bilhão até setembro/2023. Entretanto, como na análise da Prestação de Contas de Governo de 2019, o TCE-RJ apontou que a utilização dos recursos do Fised provenientes de

royalties para o custeio de despesa com pessoal é irregular, não estão sendo mais aplicados com tal finalidade.

- vi. Desobrigação da Execução de Despesas no Fehis: a LE nº 8.643/19 ao incluir o §3º ao artigo 3º da LE nº 4.962/06, autorizou a exclusão da exigibilidade de aplicação nos exercícios posteriores dos valores correspondentes aos percentuais não aplicados no Fundo Estadual de Habitação e Interesse Social - Fehis entre os exercícios financeiros de 2015 e 2018. Impacto estimado: redução de despesa equivalente a R\$1,2 bilhão no período indicado.
- vii. Desobrigação da Execução de Despesas no Fecam: refere-se aos efeitos financeiros ocasionados pela Emenda à Constituição Estadual nº 73/19, que desobrigou o ERJ a converter o percentual não aplicado no Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - Fecam em obrigação de aplicação em exercícios posteriores. Impacto estimado: economia de R\$1 bilhão até junho/2020.
- viii. Diesel Marítimo: a LE nº 9.041/20, regulamentada pelo DE nº 47.332/20, internalizou o Convênio ICMS 51/20, que autoriza a redução de até 90% dos juros e multas das empresas de extração de petróleo e gás natural e das companhias que realizam o processamento de gás natural e fabricam produtos derivados do refino do petróleo, inscritos ou não em dívida ativa relativos aos fatos geradores ocorridos até 30.09.2020; e a redução da base de cálculo do ICMS nas operações internas com óleo diesel marítimo consumido pelas embarcações de pesquisa, exploração ou produção de petróleo e gás natural e movimentação logística de petróleo e derivados, de tal forma que a incidência do imposto resultasse na aplicação do percentual de 4,5% sobre o valor da operação. A partir dessa regulamentação, a Petrobras firmou acordo que resultou no ingresso de R\$1,8 bilhão nos cofres estaduais no exercício de 2020. Impacto estimado: R\$210 milhões até setembro/2023.



- ix. Desafetação de Fundos: A Emenda Constitucional Estadual nº 73/19 autorizou a desvinculação de parte das disponibilidades financeiras (saldos) dos fundos estaduais enquanto perdurar o Estado de Calamidade Financeira no âmbito da Administração Pública Estadual. Impacto estimado: R\$100 milhões até junho/2020.

Algumas dessas medidas são objetos de apreciação mais detalhada nos respectivos tópicos destas Contas.

II.2.3.1. Medidas de Ajuste Obrigatórias previstas na LCF nº 159/17 (incisos I a VII, art. 2º³⁰)

II.2.3.1.1. Revisão do RPPS conforme a LF nº 13.135/15

A adoção pelo Regime Próprio de Previdência Social do ERJ, no que couber, das regras previdenciárias expressas na LF nº 13.135/15, com o objetivo de gerar uma diminuição das despesas, principalmente com pensões por morte, foi implementada por meio da LE nº 7.628/17, mediante a criação de faixas de duração do benefício da pensão por morte de acordo com a idade do beneficiário.

De acordo com o CSRRF, sua implementação passou a produzir efeitos na arrecadação antes do previsto inicialmente, superando em R\$73 milhões a estimativa do PRF-RJ em dezembro de 2020. Auditoria realizada pelo TCE-RJ³¹ também constatou o cumprimento desta medida de ajuste.

II.2.3.1.2. Redução dos Incentivos Tributários em 10% a.a.

Esta medida foi considerada implementada com a promulgação da LE nº 7.428/16, que instituiu o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – FEEF (autorizado pelo

³⁰ A LCF nº 178/21 deu nova redação a estas medidas obrigatórias.

³¹ Processo TCE-RJ nº 100.046-8/19.

Confaz através do Convênio ICMS 42/2016), cuja principal receita é o depósito do valor correspondente ao percentual de 10% aplicado sobre o montante da diferença entre o valor do imposto calculado com e sem utilização de benefício ou incentivo fiscal, concedido à empresa contribuinte do ICMS, já descontado o repasse constitucional para os municípios.

O FEEF, inicialmente instituído pelo prazo de 2 anos, teve sua vigência prorrogada até 31.12.2020 pela LE nº 7.659/17. Entretanto, em 12.03.2020, a LE nº 7.428/16 foi revogada pela LE nº 8.645/19, que instituiu o Fundo Orçamentário Temporário - FOT, também nos termos e nos limites do Convênio ICMS 42/2016.

II.2.3.1.3. Aprovação de Lei de Responsabilidade Estadual com Regras para o Crescimento de Despesas Obrigatórias

Foi aprovada a Lei Complementar Estadual nº 176/17 (LRF Estadual) que disciplina o crescimento das despesas obrigatórias, com vigência durante três exercícios financeiros consecutivos, a contar de 2018, admitida uma única prorrogação por igual período instituída por ato do Chefe do Poder Executivo.

O CSRRF, em seu relatório de monitoramento de dezembro de 2020, não se manifestou quanto a eventual descumprimento do limite estipulado na LCE nº 176/17.

Auditoria de acompanhamento realizada pelo TCE-RJ³², constatou que nos exercícios de 2018 e 2019, as despesas obrigatórias ficaram abaixo do teto estabelecido. No exercício de 2020, também se apurou que a despesa liquidada ficou abaixo do limite previsto na LCE nº 176/2017, conforme análise efetuada no tópico de Despesas Obrigatórias do presente Voto.

II.2.3.1.4. Instituição do Regime de Previdência Complementar

³² Processo TCE-RJ nº 100.190-5/19.

O ERJ, através da LE nº 6.243/12, já havia instituído regime de previdência complementar, tendo criado a Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – RJPrev.

Dessa forma, esta medida foi considerada implementada pelo CSRRF.

II.2.3.1.5. Proibição de Saques em Contas de Depósitos Judiciais

O CSRRF informa, no relatório de dezembro de 2020, que não foram identificados saques em depósitos judiciais.

II.2.3.1.6. Leilões de Pagamento de Restos a Pagar ou Obrigações Inadimplidas

A LE nº 7.629/17 autorizou a realização de leilões de pagamento com critério de julgamento por maior desconto, para quitação de obrigações inscritas em restos a pagar ou inadimplidas.

Em sede de auditorias realizadas pelo TCE-RJ³³, a Sefaz informou que pretendia formalizar Programa de Pagamento para renegociar obrigações inscritas até 31.12.2017. Entretanto, do total de RPP dos exercícios de 2014 a 2018, equivalentes a R\$18,4 bilhões, restariam como despesas previamente elegíveis para serem leiloadas somente aquelas sem vinculações legais impeditivas, que somariam em torno de R\$684 milhões, valor bem inferior aos R\$3 bilhões previstos inicialmente no PRF-RJ. Desta forma, não houve continuidade das ações referentes a esta medida de ajuste fiscal no âmbito da Sefaz.

II.2.3.1.7. Aumento da Alíquota do ICMS

³³ Processos TCE-RJ nºs 102.488-4/19 e 102.930-2/20.

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

O CSRRF informa, no relatório de dezembro de 2020, que a implementação desta medida gerou um resultado acumulado no período de R\$2,8 bilhões, R\$588 milhões acima do previsto, impulsionado pelos setores de bebida e energia elétrica.

O Corpo Técnico destaca, em sede de auditoria realizada pelo TCE-RJ³⁴, que os dados públicos da arrecadação do ICMS por CNAE não conferem com a base de cálculo utilizada pela Sefaz, não sendo possível confirmar a correção dos cálculos.

II.2.3.1.8. Alterações do ITD

A LE nº 7.786/17 diminuiu a faixa de isenção para pagamento do ITD de 100.000 UFIRs-RJ para 60.000 UFIRs-RJ, criou novas faixas de incidência e majorou as alíquotas que passaram a ser de 4%, 4,5%, 5%, 6%, 7% e 8%, de acordo com o valor da base de cálculo.

A implementação desta medida, segundo relatório de monitoramento do CSRRF de dezembro de 2020, gerou um resultado acumulado no período de R\$1,6 bilhões, R\$1,3 bilhões acima do previsto.

Em sede de auditoria³⁵, o Corpo Técnico informa que por conta da ausência da base de cálculo das transações realizadas para fins de aplicação das alíquotas correspondentes, não foi possível confirmar a correção dos cálculos efetuados.

II.2.3.1.9. Modernização da Administração Fazendária

³⁴ Processo TCE-RJ nº 103.997-2/19.

³⁵ Processo TCE-RJ nº 103.997-2/19.

O ERJ apresentou o Programa Fazendário de Investimento em Tecnologia – Profit, objetivando implementar inovações para aumentar a eficiência da arrecadação tributária estadual. Os quatro principais projetos elencados foram: o Sistema de Autorregularização (Fisco Fácil); a Mineração de Notas Fiscais; o Sistema de Declaração do Valor de Aquisição da Energia Elétrica em Ambiente de Contratação Livre – Devec; e o Sistema Integrado de Gestão Tributária.

O CSRRF, no relatório de monitoramento de dezembro de 2020, informa que a implementação desta medida gerou um resultado acumulado no período de R\$2,9 bilhões, R\$352 milhões acima do previsto.

Cabe destacar a informação trazida pelo Corpo Instrutivo de que esta medida apresentava um resultado acumulado de R\$1,37 bilhões até outubro de 2020, e passou para R\$2,79 bilhões em novembro de 2020. O aumento de R\$1,42 bilhões em um mês, relatado pelo CSRRF, decorre da aplicação de nova metodologia de cálculo apresentada pela equipe responsável pela medida. No entanto, esses novos parâmetros de cálculo ainda não foram apresentados formalmente ao CSRRF.

II.2.3.1.10. Revisão de Incentivos Fiscais

Esta medida corresponde a alterações e revogações de atos normativos concessivos de incentivos fiscais indicados no Anexo 18 do PRF-RJ, implementada pelos Decretos Estaduais nºs 46.207/17 e 46.208/17.

Conforme o CSRRF, até dezembro de 2020, a implementação desta medida gerou um resultado acumulado de R\$1,96 bilhões, R\$1,72 bilhões abaixo do previsto. O impacto desta medida já vinha sendo reduzido em 2018 e 2019 em virtude da revisão pela Sefaz da metodologia de cálculo.

Além desta medida não ter sido implementada integralmente, foi observado pelo Conselho de Supervisão que, com a edição da Lei Complementar Federal nº 160/2019, os estados puderam renovar e conceder novos incentivos até então tidos

como irregulares por não haverem sido originalmente editados consoante as regras do Confaz.

O Corpo Instrutivo destacou ainda as seguintes impropriedades relacionadas a esta medida, constatadas em sede de auditoria³⁶: a revisão de incentivos fiscais não está de acordo com o previsto no Anexo 18 do PRF-RJ; ausência de motivação para seleção dos incentivos fiscais que sofreram revisão; e falta de transparência sobre os dados relativos ao impacto financeiro da revisão de incentivos fiscais. Destaco que o processo de auditoria ainda não teve decisão definitiva no Plenário desta Corte.

II.2.3.1.11. Revisão do Repetro

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

Conforme o relatório de monitoramento do CSRRF de dezembro de 2020, o cumprimento desta medida se efetivou com a publicação do Decreto Estadual nº 46.233/18, através do qual o ERJ aderiu ao Convênio ICMS 03/18, que autorizou os estados a reduzir a base de cálculo do ICMS incidente na importação ou nas operações de aquisição no mercado interno de bens ou mercadorias permanentes aplicados nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural definidas pela LF nº 9.478/97, sob o amparo das normas federais específicas que regulamentaram o Repetro-Sped, disciplinado pela LF nº 13.586/17³⁷.

O CSRRF informa que a implementação desta medida gerou um resultado acumulado no período de R\$2,3 bilhões, R\$948 milhões acima do previsto, que se deve em grande medida ao adiantamento do cronograma de implantação de novas plataformas no estado em exercícios anteriores.

³⁶ Processo TCE-RJ nº 114.328-2/18.

³⁷ O CSRRF destacou que tramita na ALERJ o Projeto de Lei Estadual nº 3.660/17, que pretende limitar o benefício fiscal introduzido pela LF nº 13.586/17, apenas à fase exploratória dos projetos de óleo e gás, com a justificativa de que o ERJ não pode abrir mão da arrecadação do ICMS, devido à atual crise financeira.

II.2.3.1.12. Início de Operação do Campo de Libra

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

De acordo com o CSRRF, ainda em novembro de 2017 houve a declaração de comercialidade do Campo de Mero (situado no bloco de Libra), iniciando-se a fase de desenvolvimento da produção, com a realização de Testes de Longa Duração (TLDs), passando a apresentar impactos positivos de arrecadação antes do cronograma previsto no PRF-RJ. Entretanto, até dezembro de 2020, esta receita gerou um resultado acumulado no período de R\$284 milhões, R\$160 milhões abaixo do previsto.

O Corpo Técnico destaca que em sede de auditoria realizada pelo TCE-RJ³⁸, foi verificado que a estimativa constante do PRF-RJ com relação às receitas do Campo de Libra estava desatualizada, uma vez que estava calcada em parâmetros anteriores de preço e câmbio, mas que a Sefaz já tinha projeções de ganhos adicionais com base nos parâmetros atualizados.

II.2.3.1.13. Revisão do Preço Mínimo do Petróleo

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

A Resolução ANP nº 703/2017 estabeleceu a nova metodologia de cálculo do preço referência a partir de janeiro de 2018, bem como instituiu regra de transição de

³⁸ Processo TCE-RJ nº 115.024-5/18.



forma que os efeitos completos da adoção do preço efetivamente praticado para fins de cálculo das compensações financeiras somente ocorrerão em 2022.

O CSRRF informa, no relatório de dezembro de 2020, que a implementação desta medida gerou um resultado acumulado no período de R\$3,36 bilhões, em conformidade com o previsto.

II.2.3.1.14. Revisão do Preço de Referência do Gás Natural

O ERJ também solicitou à ANP a revisão dos critérios de fixação do preço de referência do gás natural adotado para fins de cálculo das participações governamentais, por entender que este se encontra defasado frente ao mercado produtor nacional e internacional. Entretanto, em 2018, a ANP excluiu esta revisão de sua agenda regulatória sem previsão de reprogramação, por entender que não estavam presentes as condições para justificar uma alteração da Resolução ANP nº 40/2009, que fixou o referido preço.

A não implementação desta medida ocasionou uma frustração na arrecadação prevista até dezembro de 2020 de R\$1,08 bilhões. Em 25.10.19, o CSRRF encaminhou ao Secretário de Estado de Fazenda comunicação³⁹ solicitando substituição desta medida, juntamente com outras quatro, cujo valor total estimado no PRF-RJ seria de aproximadamente R\$3,9 bilhões, haja vista sinalização de que não seriam realizadas.

II.2.3.1.15. Operação de Antecipação de Receita de Royalties e Participações Especiais

Foi prevista no PRF-RJ a realização de nova operação de cessão de *royalties* e participações especiais do petróleo com o objetivo de diminuir o déficit do Rioprevidência, que se consumou em 2018, gerando um resultado de R\$4,15 bilhões, R\$1,15 bilhões acima do previsto.

³⁹ Ofício SEI nº 50923/2019-ME.

De acordo com auditoria realizada pelo TCE-RJ⁴⁰, o contrato desta nova emissão totalizou uma receita líquida de R\$1,87 bilhões, mas o impacto financeiro da operação foi aferido somando-se também a economia proporcionada pela desaceleração de pagamentos das antecipações anteriormente realizadas, conforme acordado com os credores.

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

II.2.3.1.16. Alienação de Imóveis do Rioprevidência

O CSRRF informa, no relatório de dezembro de 2020, que a implementação desta medida gerou um resultado acumulado de apenas R\$12 milhões, não tendo sido gerada nenhuma nova receita em 2020, ficando R\$288 milhões abaixo do previsto. Cabe destacar que o Conselho recebeu o Ofício GG nº 236/2019, contendo proposta de Revisão do PRF-RJ, com sugestões para a revisão desta medida.

Auditoria realizada pelo TCE-RJ⁴¹, apontou que a metodologia utilizada pelo ERJ para estimar o impacto desta medida não estava amparada nas médias históricas de arrecadação do Rioprevidência e que a maioria dos imóveis da carteira do Fundo não possui gestão de receita. Em sessão de 17.06.2020, o então Diretor Presidente do Rioprevidência foi notificado para que apresentasse razões de defesa pela insuficiência de ações com vistas à obtenção das receitas previstas no PRF-RJ e por irregularidades na gestão dos imóveis.

⁴⁰ Processo TCE-RJ nº 115.025-9/18.

⁴¹ Processo TCE-RJ nº 116.168-4/18.

II.2.3.1.17. Securitização da Dívida Ativa

Segundo o CSRRF, em outubro de 2018, foi informado que em virtude da expectativa de baixo retorno, devido ao cenário macroeconômico nacional, a medida seria descontinuada na atualização do PRF-RJ.

II.2.3.1.18. Operação de Crédito de Antecipação da Venda da Cedae

O Poder Executivo, por meio da LE nº 7.529/17, foi autorizado a alienar as ações representativas do capital social da Cedae⁴² e a contratar operação de crédito dando como garantia essas ações, no valor de até R\$3,5 bilhões, enquanto não efetivada a alienação.

Foi realizada operação de crédito de antecipação de receita da alienação das ações da Cedae, tendo o Banco BNP-Paribas Brasil S.A vencido o pregão homologado em 07.11.2017, no total de R\$2,9 bilhões, R\$600 milhões abaixo do estimado no PRF-RJ.

Com o atraso da privatização da Cedae, o estado não pôde honrar o pagamento do empréstimo que venceu em dezembro/2020 (quando seria exigido o pagamento em parcela única do montante emprestado mais os encargos, totalizando cerca de R\$4,5 bilhões) e a União, como garantidora, honrou o empréstimo junto à instituição financeira.

Apesar de as ações da Cedae estarem consignadas em contragarantia do próprio Contrato de Mútuo⁴³, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional entendeu que o inadimplemento do ERJ não implicava na automática apropriação das ações empenhadas pela União e consequentemente na federalização da Cedae.

⁴² Esta lei foi objeto da ADI nº 5683 ainda sem decisão definitiva. Em agosto/17, o Min. Luis Roberto Barroso negou pedido de liminar para suspender sua eficácia. Também foram ajuizadas perante o TJRJ as Representações de Inconstitucionalidade nºs 0011376-85.2017.8.19.0000 e 0015123-43.2017.8.19.0000, que foram sobrestadas até decisão definitiva da ADI nº 5683; Também foi incluído o art. 22 na Lei Complementar Estadual nº 182/18 por meio de emenda parlamentar, que revogou o art. 1º da Lei Estadual nº 7.529/17, retirando a autorização ao Poder Executivo para alienar as ações representativas de capital da Cedae. O ERJ ajuizou a Representação de Inconstitucionalidade nº 0069731-54.2018.8.19.0000 perante o TJRJ, que decidiu pela sua procedência e declarou inconstitucional o art. 22 da LCE 182/18 em 09/11/20. Apesar destes questionamentos ainda pendentes na esfera judicial, a autorização para alienação continua vigente.

⁴³ Nota SEI nº 246/2020/CAF/PGACFFS/PGFN-ME, de 13/10/20.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

II.2.3.1.19. Alienação das Ações Representativas da Cedae

A alienação do saldo remanescente das ações representativas do capital social da Cedae foi prevista para o exercício de 2020, e estimada em R\$2 bilhões, abatido o valor da operação de crédito já realizada, no valor de R\$2,9 bilhões.

O edital de concorrência internacional nº 01/2020⁴⁴ para a concessão da prestação regionalizada dos serviços públicos de fornecimento de água e esgotamento sanitário e dos serviços complementares dos municípios do ERJ foi publicado em 29.12.2020, com um valor mínimo de outorga estipulado em R\$10,6 bilhões, englobando os quatro blocos ofertados.

O leilão ocorreu em 30.04.2021, tendo arrecadado R\$22,69 bilhões em três dos quatro blocos em disputa (um dos blocos não teve interessados), superando em 114% a outorga mínima prevista⁴⁵.

A modelagem deste procedimento licitatório foi auditada pelo TCE-RJ⁴⁶, que determinou em sessão de 24.02.2021 a abertura de nova auditoria para fins de acompanhar as demais fases do processo de concessão.

II.2.3.1.20. Aumento da Contribuição Previdenciária

O PRF-RJ previu o aumento das alíquotas de contribuição previdenciária dos servidores ativos, inativos e pensionistas, do Plano Financeiro e do Plano Previdenciário, de 11% para 14%. Já a alíquota patronal, referente ao Plano Financeiro, passaria de 22% para 28%, de acordo com a Lei Estadual nº 7.606/17.

⁴⁴ Processo nº 120207/000707/2020.

⁴⁵ Conforme notícia publicada em 30.04.21, disponível em <https://www.infomoney.com.br/mercados/leilao-da-cedae-arrecada-r-22-bilhoes-com-concessao-de-3-blocos-e-supera-projecoes/>.

⁴⁶ Processo TCE-RJ nº 103.462-2/20.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

O CSRRF aponta, no relatório de dezembro de 2020, que a implementação dessa medida gerou um resultado acumulado no período de R\$1,5 bilhões, R\$495 milhões abaixo do previsto, devido principalmente a atrasos na sua implementação em vista de decisões judiciais. Consta também que a partir de novembro/2018 os cálculos dos impactos realizados sofreram correção.

O Corpo Instrutivo destaca que auditoria realizada pelo TCE-RJ⁴⁷ concluiu que esta majoração das alíquotas de contribuição não garante o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS/RJ. O Diretor-Presidente do Rioprevidência foi comunicado, em sessão de 29.07.2020, para que encaminhasse estudos atuariais realizados por profissional habilitado, capazes de subsidiar possível proposta de projeto de lei de revisão⁴⁸, ao Governador do Estado do Rio de Janeiro, para que o RPPS-RJ esteja adequado a sua realidade, no sentido de promover a paridade entre o somatório das contribuições do servidor e das contribuições patronais com a do custo normal apurado, evitando esforço pecuniário desnecessário do servidor público estadual.

II.2.3.1.21. Auditoria Previdenciária

O objetivo desta medida é diminuir o déficit financeiro da previdência estadual ao reduzir despesas com benefícios para inativos e pensionistas do RPPS-RJ, mediante investimentos em tecnologia da informação e realização de acordos de cooperação técnica com outros entes federativos e órgãos, possibilitando o cruzamento de bases de dados para detectar irregularidades como acumulações ilícitas e desrespeito aos limites constitucionais remuneratórios.

O CSRRF informa em seus relatórios que a implementação desta medida gerou um resultado acumulado no período de R\$426 milhões, R\$2,4 bilhões abaixo do previsto. Este resultado negativo seria, sobretudo, devido ao ajuste realizado após se detectar que a estimativa inicial computava efeitos de auditorias já realizadas antes da entrada em vigor do PRF-RJ.

⁴⁷ Processo TCE RJ nº 117.613-6/18.

⁴⁸ Conforme parâmetros estabelecidos no artigo 60 da Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018.

De acordo com o CSRRF, foram firmados acordos de colaboração técnica entre o Rioprevidência, municípios e estados e também com o INSS. Entretanto, de acordo com avaliação da área técnica do governo do estado, a medida estaria apresentando atrasos de implementação devido à “dificuldade de convencimento de gestores públicos à exposição de suas bases de dados”.

II.2.3.1.22. Venda da Folha de Pagamentos

Esta medida se refere à contratação de instituição financeira para prestação de serviços bancários de pagamento da folha salarial de ativos e inativos, de fornecedores e para arrecadação de tributos pelo período de 5 anos.

O Banco Bradesco arrematou o pregão com o lance de R\$1,3 bilhões em agosto de 2017, com uma frustração de receita de R\$123,7 milhões em relação ao previsto no PRF-RJ.

II.2.3.1.23. Reestruturação Administrativa

A reestruturação administrativa apresentada no PRF-RJ consistia na extinção de seis das dezesseis empresas públicas e sociedades de economia mista do ERJ.

No entanto, a LE nº 7.941/18, que autorizou a realização de operação de crédito destinada à reestruturação administrativa, vedou a extinção das universidades públicas estaduais, das sociedades de economia mista e de todas as empresas públicas do ERJ, bem como da Fundação Leão XIII, da Fundação para a Infância e Adolescência – FIA/RJ, da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do RJ – Faperj e da Fundação Centro de Ciências e de Educação Superior a Distância do Estado do RJ – Cecierj.

No relatório de monitoramento do CSRRF de dezembro de 2020, consta que em maio/2018, a Comissão Diretora do Programa Estadual de Desestatização – CDPED deliberou pela suspensão dessa medida, a partir das limitações impostas pela referida lei, tendo o então Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento



informado a intenção de sua descontinuação. A não implementação desta medida gerou uma frustração de receita de R\$611 milhões até dezembro de 2020.

II.2.3.1.24. Antecipação da Concessão da CEG e CEG-Rio

Consta como medida do PRF-RJ a antecipação da renovação do contrato de concessão de serviços públicos de distribuição de gás canalizado, firmado em 21.07.1997, pelo prazo de 30 anos (até 2027).

O CSRRF destaca, em seu relatório de dezembro de 2020, que esta medida não foi implementada, gerando uma frustração de receita de R\$800 milhões. Informa ainda que a Naturgy (controladora das distribuidoras CEG e CEG-Rio), apesar de ter interesse, alegou que a antecipação não seria possível até a verificação de impactos causados pela Deliberação AGENERSA/RJ nº 4.068/2020; pela 4ª Revisão Tarifária (período compreendido entre 2018 e 2022); pelo 3º Termo Aditivo; e pela crise econômica e incertezas decorrentes da pandemia do Covid-19.

II.2.3.1.25. Concessão de Linhas de Ônibus Intermunicipais

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

O CSRRF aponta em seus relatórios que esta medida não foi implementada, com frustração de receita de R\$597,8 milhões.

II.2.3.2. Vedações Previstas na LCF nº 159/17

As vedações ao ERJ durante a vigência do RRF estão elencadas no art. 8º da LCF nº 159/17 e visam principalmente à restrição do aumento de despesas, em especial as despesas com pessoal.

De forma sucinta, as vedações previstas até 2020 englobam: concessão de reajuste a remuneração; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira; admissão ou contratação de pessoal; realização de concurso público; criação ou majoração de auxílios; criação de despesa obrigatória de caráter continuado; reajuste de despesa obrigatória acima do IPCA; concessão/ampliação de incentivo tributário do qual decorra renúncia de receita; contratação de publicidade e propaganda; celebração de convênio e operações de crédito.

O monitoramento das vedações pelo CSRRF possui quatro fases:

- i. conhecimento, quando se verifica a existência de indícios de violação às regras do art. 8º da LC nº 159/2017;
- ii. representação, na forma do art. 26 do Decreto Federal nº 9.109/2017, após ter sido comprovado o descumprimento de vedação;
- iii. compensação dos efeitos financeiros do descumprimento que não tenha sido regularizado, na forma prevista pelo art. 27 do aludido decreto; e
- iv. parecer pela extinção do Regime de Recuperação Fiscal, na forma do art. 28 do Decreto nº 9.109/2017, caso o Estado não compense os efeitos financeiros do descumprimento. Os critérios para aprovação das medidas de compensação foram previstos pela Resolução CSRRF nº 30 de 15.05.2020⁴⁹.

O CSRRF solicitou ao governo estadual, em junho de 2020, compensação financeira de 25 violações apuradas, sendo 18 delas referentes a aumentos de despesas com pessoal, cujo impacto estimado até setembro de 2020 seria de cerca de R\$600 milhões.

⁴⁹ Disponível no Portal da Transparência Fiscal do ERJ em <http://www.transparencia.rj.gov.br/> - Opção Regime de Recuperação Fiscal, item 7.2. Relatórios Mensais Simplificados (último acesso em 22.05.2021).

No Parecer SEI nº 10054/20/ME de 22.06.2020⁵⁰, o Conselho informou que através do Ofício GG nº 120/2020, de 15.06.2020, o governo estadual apresentou medidas de compensação totalizando R\$1,74 bilhão, das quais R\$568,7 milhões atenderam aos critérios do RRF e foram aceitas. Foi solicitada complementação no valor de R\$32 milhões.

As medidas aceitas pelo CSRRF referiram-se a:

- i. aumento de 2% na alíquota do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza – Fecp incidente na prestação de serviços de comunicação e de fornecimento de energia elétrica na faixa acima de 450 KW/hora pela LE 8.643/2019 e criação do Fundo Orçamentário Temporário – FOT pela LE 8.645/2019, totalizando R\$171 milhões;
- ii. extinção/bloqueio de cargos efetivos, vitalícios e empregos públicos que tenham ficado vagos após a adesão ao RRF no valor de R\$327,7 milhões; e
- iii. internalização do Convênio Confaz 220/19 referente ao Repetro Industrialização, em decorrência da geração de incremento de arrecadação não previsto anteriormente no PRF-RJ, no valor de R\$70 milhões.

Novas medidas de compensação complementares, totalizando R\$66 milhões, foram enviadas pelo governo por meio do Ofício GG nº 147/2020 de 30.06.2020 e aceitas pelo CSRRF, incluindo o bloqueio de cargos e revisões de cálculo e incremento de arrecadação do FOT⁵¹.

O CSRRF informou, no relatório de dezembro de 2020, que desde 2017 foram abertos 124 processos para apuração de indícios de violação às vedações previstas. Em dezembro, 9 processos constavam como abertos, sendo 8 em estágio de Conhecimento e 1 em estágio de Representação.

⁵⁰ Disponível no Portal da Transparência Fiscal do ERJ em <http://www.transparencia.rj.gov.br/> - Opção Regime de Recuperação Fiscal, item 7.1. Pareceres do Conselho de Supervisão do RRF (último acesso em 22.05.2021).

⁵¹ Conforme Ofício SEI Nº 157864/2020/ME do CSRRF de 01/07/20, como o montante das compensações apresentadas no total de R\$66 milhões, superou o montante de R\$32 milhões solicitado anteriormente, o excedente seria utilizado na compensação de outros processos de violação em fase final de avaliação pelo Conselho. Disponível no Portal da Transparência Fiscal do ERJ em <http://www.transparencia.rj.gov.br/> - Opção Regime de Recuperação Fiscal, item 7.1. Pareceres do Conselho de Supervisão do RRF (último acesso em 22/05/2021).

O Conselho também informa⁵² a suspensão de eventuais cobranças de compensações financeiras, enquanto não acontece a apreciação dos Embargos de Declaração opostos ao Acórdão TCU nº 2.352/2020 – Plenário⁵³, de modo a esclarecer, dentre outras questões, qual tratamento deverá ser conferido ao Regime do Estado do Rio de Janeiro no período em que se aguarda a decisão definitiva acerca da prorrogação do plano, pois poderá influir no prazo a ser considerado para o cálculo do impacto financeiro das violações.

Conforme já mencionado, o STF em 24.12.2020 deferiu a tutela provisória de urgência solicitada na ACO nº 3.457/RJ, determinando à União que mantivesse o ERJ no RRF, conforme decidido pelo TCU, assegurados todos os direitos e obrigações a ele inerentes.

Auditoria realizada pelo TCE-RJ⁵⁴ para acompanhar o cumprimento da vedação à concessão ou ampliação de benefícios tributários que impliquem em renúncia de receita (ressalvados aqueles aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz) identificou diversos problemas, que serão tratados no próximo tópico.

II.2.4. Deficiências de Controle na Concessão de Benefícios Fiscais

O CSRRF apontou em diversos relatórios de monitoramento uma aceleração na concessão de incentivos fiscais em 2019 e em 2020, demonstrando preocupação com a ausência de uma política tributária clara e com a edição de normativos sem transparência quanto ao impacto para a já combalida economia do estado do Rio de Janeiro, como é o caso do DE nº 47.201/20 regulamentando a LE nº 8.445/19, que aperfeiçoa a política de incentivos fiscais do ERJ, com nova sistematização de metas a serem cumpridas e do DE nº 47.244/20, que instituiu o Programa de Competitividade Tributária Fluminense e o Conselho Estadual de Política Tributária

⁵² Conforme Resolução CSRRF Nº 37/20, disponível no Portal da Transparência Fiscal do ERJ em <http://www.transparencia.rj.gov.br/> - Opção Regime de Recuperação Fiscal, item 7.2. Relatórios Mensais Simplificados (último acesso em 22.05.2021).

⁵³ Processo nº 029.151/2020-1, que tramita no Tribunal de Contas da União.

⁵⁴ Processo TCE-RJ nº 101.753-5/20.

com o objetivo de propor e acompanhar a formulação das políticas tributárias voltadas para o fomento da competitividade fluminense⁵⁵.

O Corpo Técnico destaca que, entre 2007 e 2018, a renúncia efetiva da receita estadual atingiu R\$86 bilhões, representando 27% do ICMS arrecadado no período, chegando a atingir 38% em 2016, ano em que o estado decretou estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira⁵⁶.

De acordo com o Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2020 (LE nº 8.485/19), o total estimado de benefícios tributários fruídos pelos contribuintes seria de R\$32,3 bilhões, sendo que R\$7,3 bilhões (23% do total) corresponderiam a uma efetiva renúncia de receita.

Considerando a receita tributária arrecadada em 2020 de R\$54,5 bilhões, a renúncia efetiva declarada correspondeu a 13,4% deste total. Com relação à receita total arrecadada de R\$81,9 bilhões, a renúncia alcança 8,9%.

A instância instrutiva ressalta que a renúncia da receita estadual pode ser ainda maior, uma vez que os montantes apresentados estão subavaliados em virtude de falhas no processo de apuração:

Entre 2006 e 2020, a Coordenadoria de Controle da Receita (CCR) desta Corte de Contas realizou 11 (onze) auditorias tendo como escopo a concessão de benefícios fiscais pelo ERJ⁵⁷. Seus achados demonstram que há uma falta de controle estrutural desta política pública, uma vez que as falhas perpassam várias gestões e setores das diferentes secretarias envolvidas na concessão e monitoramento dos benefícios fiscais; além de apresentar graves falhas de concepção, operacionalização e apuração de resultados, que permanecem sem solução.

Existe uma grande quantidade de benefícios fiscais em vigor; a legislação de concessão é complexa, abrange diversos tipos diferentes de benefícios e muitas vezes está disponibilizada de forma desatualizada, características que dificultam seu controle desde a origem.

A política de concessão é pouco transparente e carece de critérios objetivos, sem amparo em uma política de desenvolvimento econômico institucionalizada, expondo muitas vezes o ERJ a uma

⁵⁵ Resolução CSRRF Nº 35/20, disponível no Portal da Transparência Fiscal do ERJ em <http://www.transparencia.rj.gov.br/> - Opção Regime de Recuperação Fiscal, item 7.2. Relatórios Mensais Simplificados (último acesso em 22.05.2021).

⁵⁶ Conforme Prestação de Contas de Governo de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19).

⁵⁷ Os relatórios das auditorias realizadas deram origem aos processos TCE-RJ nºs 113.936-1/06, 107.627-8/06, 106.494-8/09, 127.948-7/11, 113.423-3/14, 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 114.328-2/18, 100.514-5/19 e 101.753-5/20.

condição meramente reativa às proposições da iniciativa privada, sem que reste salvaguardado o interesse público.

Previamente à concessão, observou-se também a ausência do estudo de impacto orçamentário-financeiro, em desacordo com o previsto na LRF. O governo do estado também não dispõe de informações fidedignas sobre o total de benefícios fiscais concedidos e da renúncia efetiva de receita, em virtude de falhas na apuração e validação da base de dados utilizada.

Quanto aos resultados, inexistiu acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias, tendo sido constatados casos de fruição irregular de benefício fiscal por empresas que descumpriram metas de emprego e de arrecadação.

Considerando que ERJ está submetido às regras do RRF desde 2017, tendo que adotar medidas para aumentar receitas e reduzir despesas, com impactos severos sobre a quantidade e qualidade dos serviços públicos prestados à população, a discussão sobre a continuidade destas políticas de incentivo, seu custo e retorno para a sociedade, adquire ainda mais importância, em especial diante da ausência de dados concretos e da constatação de que são desvinculadas de uma diretriz de política de desenvolvimento setorial ou regional que as justifique.

Abaixo são listadas, resumidamente, as principais deficiências de controle da política de concessão de benefícios fiscais do ERJ, a partir da consolidação dos achados das auditorias realizadas pela CCR, entre 2014 e 2020⁵⁸.

- i. Ausência de estudo de impacto orçamentário-financeiro previamente à concessão de benefícios tributários e erros de interpretação sobre quais benefícios implicam em renúncia de receita.
- ii. A Sefaz não dispõe de informações fidedignas sobre o total de benefícios fiscais concedidos pelo ERJ. Esta falha de controle tem como efeito a subavaliação dos benefícios fiscais fruídos pelos contribuintes do ICMS, com prejuízo à transparência do uso de recursos públicos via gastos tributários, pela impossibilidade de avaliação do seu custo-benefício, além de dificultar o cálculo da renúncia de receita total do ERJ.

⁵⁸ As deficiências de controle relatadas foram extraídas dos relatórios das auditorias realizadas, particularmente das mais recentes, constantes dos seguintes feitos: processos TCE-RJ nºs 113.423-3/14, 106.302-6/16, 108.773-3/16, 105.661-5/17, 114.328-2/18, 100.514-5/19 e 101.753-5/20.

- iii. A metodologia de cálculo da Renúncia Efetiva de Receita do ERJ apresenta muitas inconsistências, como não inclusão de todos os atos normativos que concedem benefícios fiscais; falhas nos critérios utilizados; ausência de validação dos dados prestados pelos contribuintes através de procedimentos fiscalizatórios periódicos.
- iv. Concessão de incentivos fiscais por decreto e sem relação com os objetivos econômicos que os legitimariam.
- v. Ausência de transparência do processo decisório de concessão de incentivos fiscais.
- vi. Inexistência de acompanhamento estruturado e sistemático dos requisitos e contrapartidas das empresas beneficiárias de incentivos fiscais, o que ocasiona a livre fruição de incentivos sem o atingimento das metas pactuadas, tendo sido apontadas como causas desta falha a ausência de ciência e manifestação da Sefaz nos processos de concessão; estrutura insuficiente de pessoal dos setores envolvidos no acompanhamento dos benefícios; ausência de definição clara das competências de cada órgão, bem como dos procedimentos necessários ao acompanhamento dos benefícios fiscais, que variam conforme o ato que concede o tratamento diferenciado.
- vii. Fruição irregular de benefícios fiscais por empresas com débitos inscritos em dívida ativa não suspensos, em desacordo com a legislação de concessão e fruição cumulativa indevida de benefícios fiscais.
- viii. Fruição irregular de benefício fiscal por empresas que descumpriram metas de emprego e de arrecadação estabelecidas nos Termos de Acordo celebrados no âmbito do Programa de Fomento ao Comércio Atacadista e Centrais de Distribuição do ERJ - Riolog; ausência de parâmetros objetivos na definição das metas; e ausência de fiscalização das metas de geração de emprego e de arrecadação por



interpretação equivocada da legislação regente do Programa Riolog e do Decreto Estadual nº 44.498/13.

- ix. Manutenção de benefício creditício concedido através do Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social - Fundes à empresa que descumpriu a meta de emprego estipulada em contrato. Cabe ressaltar que a sistemática adotada pelo Fundes, de concessão de benefício creditício mediante compensação automática via crédito de ICMS, ocasiona uma redução da receita tributária e da receita corrente líquida, e consequentemente impacta negativamente os gastos constitucionais com saúde e educação, cálculo de duodécimos, dentre outros, pois, à medida em que se deixa de recolher ao tesouro o ICMS devido, transforma-se receita tributária presente em receita de capital futura de amortização de empréstimos.
- x. Contrato de financiamento celebrado no âmbito do Fundes com cláusulas demasiado onerosas para o ERJ e ausência de publicidade dos empréstimos concedidos. Mesmo com limitações fiscais severas, sob a justificativa de fomentar a atividade industrial e o desenvolvimento socioeconômico regional, o ERJ ofertou contrato de financiamento extremamente vantajoso que, do ponto de vista econômico, não encontra qualquer paralelo em bancos de fomento de grande porte, seja comparando-se com bancos nacionais (BNDES ou Banco do Brasil) ou internacionais (BID, BIRD, dentre outros), destacando-se cláusulas que preveem desconto de 95% para pagamento antecipado; juros de 1% ao ano, sem correção monetária; e prazo de carência para pagamento de 360 meses (30 anos).
- xi. A revisão de incentivos fiscais promovida pelo governo do estado sob o Regime de Recuperação Fiscal (RRF) está em desacordo com o previsto no PRF-RJ e não demonstra os critérios de seleção.
- xii. Indícios de descumprimento à vedação de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia

de receita durante a vigência do RRF e desatualização da legislação de referência.

O Corpo Instrutivo ainda destacou que:

Além de fornecer um diagnóstico detalhado das falhas de controle verificadas, os relatórios de auditoria apontaram providências a serem tomadas pela administração estadual para minimizar as deficiências encontradas, a exemplo das seguintes determinações plenárias dirigidas aos gestores estaduais:

- *estabelecer critérios objetivos de análise para fins de concessão de benefícios fiscais;*
- *estabelecer procedimento estruturado e sistemático de controle de concessão e acompanhamento dos benefícios fiscais, definindo claramente as atribuições de cada um dos órgãos envolvidos, de maneira que os requisitos de fruição e as contrapartidas previstos na legislação sejam avaliados no momento do enquadramento e periodicamente, enquanto perdurar o benefício;*
- *promover a revisão dos incentivos fiscais em vigor a fim de verificar a regularidade do cumprimento dos requisitos e das contrapartidas necessários à sua manutenção;*
- *realizar e formalizar estudos econômico-setoriais que estabeleçam critérios sólidos para a concessão de benefícios fiscais, definindo regiões e setores específicos a serem beneficiados, de modo alinhado com as diretrizes do Plano Plurianual ou outro instrumento de macroplanejamento.*

II.2.5. Resultados alcançados até Dezembro de 2020 e Impactos nas Finanças Estaduais

Conforme já mencionado, o CSRRF⁵⁹ apurou que as medidas implementadas até dezembro de 2020 resultaram em um ajuste de cerca de R\$25,59 bilhões, R\$7,34 bilhões abaixo da previsão inicial.

A respeito das medidas implementadas durante o período, as de melhor resultado foram: Alterações no ITD (+R\$1,25 bilhões); Antecipação de Receitas Futuras de *Royalties* e Participações Especiais (+R\$1,15 bilhões); Revisão do

⁵⁹ Resolução CSRRF Nº 39/21, disponível no Portal da Transparência Fiscal do ERJ em <http://www.transparencia.rj.gov.br/> - Opção Regime de Recuperação Fiscal, item 7.2. Relatórios Mensais Simplificados - SEI_ME-13520427 – Resolução 39-2021 (último acesso em 22.05.2021).

Repetro (+R\$948 milhões); Alterações das Alíquotas de ICMS (+R\$588 milhões); e Modernização Fazendária (+R\$352 milhões).

Tendo em vista que a segunda medida de melhor desempenho trata-se de Antecipação das Receitas de *Royalties* e Participações Especiais, é preciso reiterar que a adoção de tal medida exige extrema cautela, uma vez que operações de antecipação de receitas futuras de participações governamentais (que vem sendo realizadas pelo Rioprevidência desde 2013) somente promovem um alívio de caixa no ano de sua celebração. Nos anos seguintes, elas tendem a piorar a situação financeira do estado em virtude do elevado comprometimento das receitas de petróleo com o pagamento das operações efetuadas no período anterior, além de agravar o déficit financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual.

O Corpo Instrutivo avaliou as demais medidas com maiores impactos:

A Revisão do Repetro é uma medida cuja implementação se deu mediante a adesão do ERJ a um benefício fiscal (Convênio ICMS 03/18 que autorizou os estados a reduzirem a base de cálculo do ICMS nas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural).

Outras duas medidas decorreram do aumento de tributação estadual, pela elevação das alíquotas do ITD e do ICMS. Auditorias realizadas pelo TCE-RJ entretanto, não conseguiram averiguar a correção dos cálculos dos impactos efetuados, seja pela não disponibilização da base de cálculo adequada em ambos os casos, seja pela não individualização dos impactos na arrecadação do ICMS decorrentes do aumento das alíquotas incidentes em alguns produtos, atribuindo-se direta e exclusivamente o aumento da arrecadação ao aumento das alíquotas.

Apenas a Modernização Fazendária seria resultado de uma melhoria da gestão tributária estadual. Entretanto, esta medida que até outubro de 2020 apresentava uma frustração de cerca de R\$1 bilhão em relação ao previsto, passou a apresentar um resultado positivo de R\$306 milhões em novembro de 2020 em virtude de nova metodologia de cálculo cujos parâmetros ainda não teriam sido apresentados ao Conselho de Supervisão.

Ou seja, as medidas que apresentaram melhor resultado foram: uma operação financeira prejudicial às finanças estaduais no médio e longo prazo, já que a antecipação embute custos futuros elevados; a adesão a um benefício fiscal para a indústria do petróleo que proporcionou arrecadação sobre uma base de incidência que vinha sendo objeto de decisões judiciais desfavoráveis à cobrança de ICMS mas que implica também em renúncia de receita em relação à tributação padrão; duas medidas de aumento de tributação que oneram ainda mais o contribuinte fluminense e cujos cálculos dos



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

impactos não puderam ser devidamente auditados, comprometendo a sua fidedignidade e transparência; e por fim, uma medida de modernização da gestão tributária estadual, cuja nova metodologia de cálculo ainda carece de comprovação.

As medidas com pior desempenho no período analisado foram: Auditoria Previdenciária (-R\$2,43 bilhões); Alienação das ações da Cedae (-R\$2 bilhões); Revisão de Incentivos Fiscais (-R\$1,72 bilhões); Nova Metodologia do Preço de Referência do Gás (-R\$1,08 bilhões); e Securitização da Dívida Ativa (-R\$1,08 bilhões).

Conforme o Corpo Instrutivo apurou, não há sinalização de que o ERJ conseguirá implementar as medidas referentes a: Nova Metodologia do Preço de Referência do Gás, uma vez que depende de decisão da ANP; Securitização da Dívida Ativa, por não ter se revelado economicamente viável, e Reestruturação Administrativa, por necessitar de autorização legislativa de difícil concretização. Além disso, estão atrasadas ou sem prazo para implementação as medidas de Antecipação das Concessões da CEG e CEG-Rio e de Concessão de Linhas de Ônibus Intermunicipais. Todas estas medidas somam uma frustração de R\$3,9 bilhões no ajuste previsto até dezembro de 2020.

Em relação à concessão dos serviços da Cedae, o leilão realizado em 30.04.2021 arrecadou R\$22,69 bilhões em três dos quatro blocos em disputa (um dos blocos não teve interessados), superando em 114% a outorga mínima prevista de R\$10,6 bilhões. O quarto bloco deverá ser licitado novamente. De forma que os impactos desta medida superam, em muito, a estimativa constante do PRF.

Cabe destacar que o acompanhamento destas medidas é realizado pelo TCE-RJ em diversas auditorias, com as apurações respeitando a ampla defesa e contraditório, de forma que eventuais determinações, irregularidades e responsabilizações serão adotadas no âmbito das decisões de cada um dos processos.

O Ministério Público Especial apontou alguns fatores exógenos que impactaram os resultados alcançados:

A frustração nos resultados apontados na vigência dos primeiros três anos do plano (2018/2020) pode ser explicada, principalmente, pelo fraco desempenho da atividade econômica do ERJ nos dois

primeiros anos e pela queda no último ano, prejudicando a arrecadação - reflexo do tímido crescimento da economia brasileira nos anos de 2018 e 2019 (PIB +1,8% e +1,4%, respectivamente) e da forte retração em 2020 (PIB de -4,1%) -, e pelo aumento das despesas com a COVID-19.

A despeito do insucesso na implementação de algumas medidas previstas, cabe ressaltar que o esforço fiscal empreendido pelo ERJ no curso de mais de 3 anos de RRF ocasionou a melhora de alguns indicadores fiscais, destacando-se, principalmente, o fato do ERJ voltar a registrar superávit primários, de R\$1,98 bilhão em 2018, de R\$2,4 bilhões em 2019 e, finalmente, R\$2,3 bilhões em 2020, mesmo sob os efeitos da crise da pandemia do Covid-19, após 6 exercícios consecutivos de déficits (de 2012 a 2017).

II.3. AUDITORIA DO BALANÇO GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O exame das Contas de Governo do Estado contemplou a realização de Auditoria Financeira do Balanço Geral do Estado do Rio de Janeiro (BGE), referente ao exercício de 2020, formalizada no Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20, cujo objetivo foi verificar se as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do Rio de Janeiro refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial e os resultados financeiro, patrimonial e orçamentário do ERJ em 31.12.2020.

Impende ressaltar que o Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 encontra-se em anexo, de forma a subsidiar o julgamento destas Contas, tendo em vista decisão proferida por esta Corte nos aludidos autos, em Sessão Plenária de 12.05.2021. Por conseguinte, o presente capítulo engloba o **resumo** das distorções e falhas de controle evidenciadas durante os trabalhos realizados.

Em face da realização da auditoria financeira no referido processo, considero cumprida a Determinação nº 63, exarada na Prestação de Contas de Governo do Estado referente ao exercício 2019⁶⁰. Ressalte-se, ainda, que a 4ª CAC vem contemplando, em seu planejamento de auditoria, a realização de auditorias financeiras com o objetivo final de integrá-las às Contas de Governo anuais.

⁶⁰ Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20.

Destaco que as demonstrações contábeis têm como finalidade apresentar aos usuários da informação contábil um retrato fidedigno do patrimônio e dos fluxos financeiros e econômicos da entidade em determinado momento ou período. Nesse sentido, durante uma auditoria de demonstrações, podem ser detectadas distorções que alteram a compreensão desse retrato patrimonial no final do período.

Feitas tais considerações, observo que, na Auditoria Financeira em anexo, o Corpo Instrutivo encontrou distorções que, individualmente ou em conjunto, são relevantes e impactam nas demonstrações contábeis do Balanço Geral do Estado (BGE), emitindo, dessa forma, **opinião adversa**, nos seguintes termos:

5.2 Opinião de Auditoria

Em cumprimento ao art. 123, inciso I da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e ao artigo 39, § 3º do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, a equipe de auditoria buscou examinar as demonstrações contábeis consolidadas do Estado do exercício de 2020. As demonstrações consolidadas integram a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado e contemplam a execução e a análise dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. São compostas pelos Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, pelas Demonstrações das Variações Patrimoniais, dos Fluxos de Caixa e das Mutações do Patrimônio Líquido, extraídos do Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro (SiafeRio), e suas respectivas Notas Explicativas.

*Em nossa opinião, devido à importância dos assuntos descritos na seção “Base para opinião”, as demonstrações contábeis acima referidas **não apresentam adequadamente**, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira do Estado do Rio de Janeiro em 31 de dezembro de 2020, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.*

As principais ocorrências que motivaram a opinião adversa foram assim descritas:

1. Subavaliação do passivo em decorrência da ausência de reconhecimento e evidenciação das coberturas futuras de insuficiências financeiras apuradas junto ao RPPS.

A auditoria financeira realizada no BGE identificou que a obrigação do Tesouro estadual em arcar com a cobertura de insuficiências financeiras futuras do Rioprevidência não é registrada pela Sefaz e, conseqüentemente, não possui seu reflexo evidenciado no BGE,

causando uma distorção estimada de R\$230,98 bilhões. A alta materialidade da distorção, que representa 94,01% do passivo total divulgado no BGE, impactou diretamente na opinião adversa sobre os demonstrativos que integram o BGE de 2020.

*Tal fato será objeto de **Recomendação nº 1** no presente tópico.*

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

*Os cálculos inerentes às provisões matemáticas relacionadas aos benefícios pós-emprego de militares inativos e de pensões militares não foram contemplados no BGE de 2020. Embora não tenha sido possível estimar a distorção, houve uma variação de R\$329,94 bilhões entre as provisões matemáticas dos exercícios de 2018 e 2019, demonstrando que o montante tende ser material. Tal fato também impactou na opinião adversa sobre os demonstrativos também será objeto de **Recomendação nº 2** no presente tópico.*

3. Subavaliação do ativo e do passivo em decorrência da não evidenciação nas demonstrações contábeis do Rioprevidência do patrimônio das SPEs criadas, Rio Petróleo SPE S/A e Rio Oil Finance Trust.

A auditoria financeira verificou que não se encontram evidenciados os patrimônios das empresas, Rio Petróleo SPE S/A e Rio Oil Finance Trust, detentoras de direitos e obrigações dos títulos emitidos no mercado internacional, apontando para uma distorção estimada em mais de R\$1 bilhão para o ativo, bem como de R\$12,1 bilhões para o passivo, impactando diretamente na opinião adversa sobre os demonstrativos que integram o BGE de 2020, em razão da alta materialidade dos valores envolvidos na distorção.

Em virtude da distorção encontrada afetar diretamente o exame do tópico relativo ao Rioprevidência, assim como o cálculo da dívida consolidada, as consequências para esta distorção serão tratadas nos respectivos tópicos, com o devido encaminhamento relacionado no Tópico 12.

Além das distorções supracitadas, a Auditoria Financeira realizada detectou outras alterações relevantes que impactam substancialmente a tomada de decisão por parte dos usuários das demonstrações contábeis, destacadas a seguir:

4. Impossibilidade de obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a emissão de opinião sobre os bens imóveis decorrente da ausência de ajuste inicial do valor contábil e mensurações subsequentes.

A equipe de auditoria concluiu pela impossibilidade de obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a emissão de opinião sobre a confiabilidade e a transparência das informações registradas nos bens imóveis do Estado do Rio de Janeiro em virtude da ausência de ajuste inicial dos valores contábeis e mensurações subsequentes dos mesmos. Não obstante, para o bem imóvel denominado “Banerjão”, que foi objeto da auditoria referente às demonstrações contábeis do exercício de 2019 (Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20) e para o qual consta laudo válido, estima-se uma subavaliação de R\$ 285.422.386.

Com a utilização de procedimentos analíticos, verificou-se que a depreciação contabilizada no exercício de 2020 representava em torno de 13% da depreciação estimada, apontando para possível subavaliação da mesma em 87%, o equivalente a R\$ 479.686.512.

Logo, a grande maioria dos imóveis registrados no Ativo Imobilizado do Estado do Rio de Janeiro ainda não foi objeto de realização do procedimento contábil patrimonial de adoção inicial, está em total desacordo com as normas do Mcasp – 8ª Edição, das Normas NBC TSPs de Estrutura Conceitual e de nº 07 (Ativo Imobilizado), com as Portarias STN nº 634/13 e nº 548/15, e por fim quanto ao Decreto Estadual nº 44.489/13 e a Resolução Sefaz nº 359/18.

Com isso a auditoria do BGE identificou que 86,22% dos bens imóveis estaduais não poderiam ser objeto de ajuste inicial e posteriores mensurações, uma vez que não foram avaliados ou não possuem última avaliação válida, impossibilitando a obtenção de evidências apropriadas e suficientes para emissão de opinião sobre este item.

*Tal fato será objeto de **Recomendação nº 3, Recomendação nº 4, Recomendação nº 5, Recomendação nº 6, Recomendação nº 7 e Recomendação nº 8** no presente tópico.*

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

A auditoria do BGE identificou uma superavaliação estimada de R\$6,0 bilhões relacionada aos saldos contábeis de créditos de dívida ativa, cuja incerteza quanto à realização não permite que sejam reconhecidos como ativos.

Essa distorção já havia sido identificada pela auditoria financeira realizada no Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2019

(Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20), perdurando para as demonstrações consolidadas de 2020.

Tal fato será melhor tratado no tópico 6.1.2.1 (sic⁶¹) do presente.

6. Subavaliação em Empréstimos e Financiamentos.

A auditoria do BGE identificou subavaliação dos empréstimos e financiamentos de R\$742,3 milhões em virtude dos valores contabilizados não se coadunarem com os (valores) informados pelas instituições detentoras de direitos ao recebimento de valores por empréstimos e financiamentos concedidos ao Estado do Rio de Janeiro.

*Tal fato será objeto de **Recomendação nº 9** no presente tópico.*

7. Subavaliação do caixa e equivalentes de caixa em decorrência da intempestividade na regularização dos valores não contabilizados e de discrepâncias de integralidade e de existência dos ativos.

A equipe de auditoria apurou uma subavaliação da conta de caixa e equivalentes no montante de R\$1.315.142.505 relativamente à Conta Única do Tesouro Estadual. Destaca-se um aumento substancial das distorções verificadas quando da confecção do Relatório de Auditoria Financeira anterior (Proc. TCE-RJ 102.171-8/20), que apresentava, à época, distorção de R\$269.190.182⁶².

As evidências desta distorção foram obtidas através do cotejamento das informações constantes no SiafeRio⁶³ onde se obteve resposta dos bancos Santander, Bradesco e Banco do Brasil, culminando na análise de 1957 contas.

Como resultado, a equipe verificou a existência de 1153 contas ativas nas instituições financeiras não registradas no SiafeRio, totalizando um montante de R\$394.874.543. Dentre estas, 833 possuíam saldo nulo, com 450 relacionando-se a convênios, sem informação sobre possível extinção dos mesmos. Destaca-se materialmente neste caso, conta no Bradesco sob gestão da Secretaria de Estado de Ambiente e Sustentabilidade – SEAS, no montante de R\$295,7 milhões.

No sentido oposto, há 257 contas registradas no SiafeRio cujos extratos não foram encaminhados à equipe, totalizando o montante de R\$1.002.736.120, o que indica que tais contas não existem ou

⁶¹ O tema é abordado no tópico 6.1.3 Gestão da dívida ativa da manifestação do Corpo Instrutivo – item II.4.2 deste Voto.

⁶² Os extratos, bases de dados utilizadas e os papéis de trabalho se encontram anexados no Doc. 11.

⁶³ Até a data de fechamento da presente auditoria, não obtivemos resposta dos bancos Itaú e Caixa Econômica Federal.

não estão ativas, superavaliando os valores de caixa destas entidades.

Ademais, assim como apontado na auditoria financeira relativa às demonstrações contábeis de 2019, parte da distorção encontrada está relacionada à ausência de regularização de débitos e créditos ocorridos em extratos bancários e à contabilização de valores a débito e a crédito nas contas contábeis de Caixa e Equivalentes não identificados nos extratos.

Tal fato será melhor abordado no tópico 7.6 do presente.

8. Superavaliação de Demais Créditos e Valores a Curto Prazo em decorrência de registros que não satisfazem os critérios necessários para definição de ativo.

A auditoria identificou que registros contabilizados em contas do Subgrupo Demais Créditos e Valores a Curto Prazo (Subgrupo 1.1.3.0.0.00.00) não atenderam aos critérios necessários para seu reconhecimento como ativo, representando uma superavaliação estimada de R\$5.694.809.776 do saldo contábil do Ativo Consolidado.

A superavaliação encontrada relaciona-se a saldos registrados nas contas 1.1.3.1.1.99.02 - Concessão em Regime de Desembolso Descentralizado, e 1.1.3.8.1.01.01 - Adiantamentos por Transferências Voluntárias, que, embora estejam reconhecidos como ativo do ERJ, não possuem expectativa razoável de geração de benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços.

Essa distorção já havia sido identificada pela auditoria financeira realizada no Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2019 (Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20), perdurando para as demonstrações consolidadas de 2020.

O saldo superavaliado da conta contábil 1.1.3.1.1.99.02 - Concessão em Regime de Desembolso Descentralizado refere-se a registros de recursos financeiros, repassados pela UG Seeduc a unidades administrativas integrantes da sua estrutura, visando à realização de despesas da própria UG, na modalidade "Concessões em Regime de Desembolso Descentralizado".

Já a superavaliação no saldo da conta 1.1.3.8.1.01.01 - Adiantamentos por Transferências Voluntárias esteve relacionada a registros contábeis de repasses financeiros do Fundo Estadual de Transporte - FET para a empresa Riocard Tecnologia da Informação S/A, visando à realização de despesas relativas ao Programa Bilhete Único, operacionalizado por meio do Convênio nº 01/2013 (código SiafeRio 007289).

*Esta distorção será objeto da **Recomendação nº 10** no presente tópico.*

9. Superavaliação de Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo em decorrência de registros que não satisfazem os critérios necessários para o reconhecimento do passivo.

A auditoria verificou que registros contabilizados em contas do Subgrupo Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo (2.1.3.0.0.00.00) não atenderam aos critérios necessários para seu reconhecimento como passivos, representando uma superavaliação estimada em R\$5.331.401.724 do saldo contábil do Passivo Circulante Consolidado.

A superavaliação encontrada corresponde a registros nas contas 2.1.3.1.1.01.05 - Concessão em Regime de Desembolso Descentralizado, 2.1.3.1.5.01.03 - Transferências aos Municípios e 2.1.3.1.5.01.05 - Transferências Voluntárias, relacionados às Unidades Gestoras Secretaria Estadual de Educação - Seeduc e Fundo Estadual de Saúde - FES, cujos saldos em 31/12/2020, extraídos do sistema SiafeRio.

Essa mesma distorção já havia sido identificada na auditoria realizada no exercício anterior, o que motivou o procedimento de monitoramento este ano, com o fim de verificar se a administração adotou medidas para corrigir as impropriedades lá apontadas.

*Esta distorção será objeto de **Recomendação nº 11** no presente tópico.*

10. Superavaliação do passivo pela não realização da baixa de obrigações decorrentes de pagamentos de salários aos servidores do Rioprevidência, bem como de aposentadorias e pensões previdenciárias aos seus beneficiários.

A equipe de auditoria identificou superavaliação de R\$2.061.163.728 no saldo da conta Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo, integrante do Passivo Circulante do Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Rio de Janeiro encerrado em 31.12.20. A distorção foi obtida por meio da análise dos saldos das obrigações com servidores, aposentados e pensionistas, cujos fatos geradores ocorreram em exercícios financeiros anteriores ao exercício de 2020.

O procedimento concentrou-se em obrigações que, sabidamente, não se encontram pendentes de liquidação, tais como Pessoal a Pagar (salário, 13º salário e férias dos servidores) e Benefícios Previdenciário (Salário e 13º salários dos inativos), relativos a exercícios anteriores ao de 2020, correspondentes a 83,86% do saldo total em 31.12.20 da conta Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo.

A existência de saldos contábeis relativos a obrigações já quitadas constitui em flagrante descumprimento das normas contábeis, em especial quanto ao disposto na Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TSP Estrutura Conceitual.

A distorção no saldo da referida conta foi apontada na auditoria financeira realizada no ano de 2020 sobre os demonstrativos contábeis do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, encerrados em 31.12.19, objeto do Processo TCE-RJ nº 102.170-4/2020 o qual originou Determinações a serem cumpridas pela referida autarquia.

Tal fato será melhor abordado no tópico 12 do presente.

11. Superavaliação do Passivo pela não realização da devida “baixa” das obrigações decorrentes de pagamento de retenções e consignações sobre a folha de pagamento dos servidores do Rioprevidência, de aposentados e pensionistas.

A equipe de auditoria identificou superavaliação de R\$675.738.921 no saldo da conta Demais Obrigações a Curto Prazo, integrante do Passivo Circulante do Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Rio de Janeiro encerrado em 31.12.20. A distorção foi obtida por meio da análise dos saldos das consignações oriundas de desconto e/ou retenção sobre as folhas de pagamento de servidores, aposentados e pensionistas, cujos fatos geradores ocorreram em exercícios financeiros anteriores ao exercício de 2020.

O procedimento concentrou-se em valores relativos a exercícios financeiros anteriores ao exercício de 2020 na conta contábil 2.1.8.8.1.00.00 – Consolidação, uma vez que, segundo o Plano de Contas Aplicável ao Setor Público - PCASP Federação 2020, as importâncias nela registradas dizem respeito a terceiros ou retenções em nome deles, exigíveis no curto prazo, quando a entidade do setor público é mera fiel depositária. Normalmente, a não ser que ocorra algum imprevisto, o repasse de tais valores a terceiros são efetuados em intervalos menores do que um mês.

Nesse sentido, a existência de referidos valores contabilizados, relativos a exercícios anteriores ao exercício do balanço patrimonial analisado, que não mais deve resultar na saída de recursos para a sua quitação, constituindo uma obrigação passiva do Estado do Rio de Janeiro, constitui em flagrante descumprimento das normas contábeis, em especial quanto ao disposto na Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TSP Estrutura Conceitual.

5.14 Passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade.

(...)

5.16 - Um passivo deve envolver uma saída de recursos da entidade para ser liquidado ou extinto. A obrigação que pode ser liquidada ou extinta sem a saída de recursos da entidade não é um passivo.

5.16A - Para os fins desta estrutura conceitual, os termos “liquidado” ou “liquidação” não se confundem com os termos correspondentes utilizados na execução orçamentária, conforme legislação brasileira sobre orçamento.

A distorção no saldo da referida conta foi apontada na auditoria financeira sobre os demonstrativos contábeis do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, encerrados em 31.12.19, objeto do Processo TCE-RJ nº 102.170-4/2020 o qual originou Determinações a serem cumpridas pela referida autarquia.

Tal fato será melhor abordado no tópico 12 do presente.

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

A equipe de auditoria identificou uma superavaliação da receita orçamentária do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência – órgão 20340 – Plano Financeiro, relativa ao exercício de 2020, no montante de R\$10.318.070.768, em virtude da apropriação como receita orçamentária de valores recebidos pela autarquia que deveriam ser considerados como aporte financeiro para cobertura de insuficiência financeira.

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

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

pelos Decretos Estaduais nºs 43.747/12, 43.783/12 e 46.115/2017).

A situação ora verificada também foi apontada na auditoria financeira realizada sobre os demonstrativos contábeis do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, encerrados em 31.12.19, objeto do Processo TCE-RJ nº 102.170-4/2020, o qual originou Determinações a serem cumpridas pela referida autarquia.

Tal fato será melhor abordado no tópico 12 do presente.

13. Indevida classificação no Passivo Circulante de empréstimos e financiamentos a pagar, pela inclusão de valores com exigibilidade superior a doze meses após a data-base das demonstrações contábeis.

A auditoria identificou distorção de classificação que resultou em superavaliação de R\$19.122.126.134 no saldo contábil, em 31.12.20, da conta de empréstimos e financiamentos a pagar do Passivo Circulante relacionada ao principal da dívida, e que, ao mesmo tempo, resultou em subavaliação no mesmo valor no saldo da conta correspondente classificada no Passivo Não Circulante.

A distorção em questão foi identificada a partir da comparação dos saldos contábeis registrados em contas do Passivo Circulante com os valores das amortizações de dívida de empréstimos e financiamentos previstas para o exercício de 2021, segundo informações constantes de relatórios emitidos pelo sistema de gestão e controle da dívida utilizado pela Sefaz.

Deve-se destacar que a consistência das informações relativas ao estoque e à movimentação futura da dívida de empréstimos e financiamentos, contida em relatórios fornecidos pela Sefaz, foi aferida mediante análise conjunta das condições individuais de carência e amortização da dívida previstas em cada contrato de dívida. Além disso, foi realizada a verificação da integridade dos saldos dos relatórios de dívida, comparando-os com os valores informados pelos credores, em reposta às circularizações realizadas para confirmação dos saldos das dívidas em 31.12.20.

*Tal fato será objeto de **Recomendação nº 12** no presente tópico.*

14. Erro de classificação na apropriação do registro de despesas com juros incorridos sobre empréstimos e financiamentos obtidos, em vista da utilização de contas de resultado inadequadas.

A auditoria identificou que o montante de R\$7.923.995.708 relativo a despesas do exercício de 2020 com juros incorridos sobre os empréstimos e financiamentos obtidos não foi apropriado no subgrupo específico de contas de resultado de despesas (Variações Patrimoniais Diminutivas – VPD) - 3.4.1.x.x.xx.xx – Juros e Encargos

de Empréstimos e Financiamentos Obtidos. Para o registro do montante em questão foram utilizadas contas de VPD relativas aos subgrupos 3.6.4.0.x.xx.xx – Incorporação de Passivos e 3.4.3.x.x.xx.xx - Variações Monetárias e Cambiais, assim demonstrada:

Tabela 2 – Juros – Empréstimos e Financiamentos

Conta de VPD	Valor em R\$
3.6.4.0.x.02.xx - Recálculo Contratual da Dívida com a União – RRF	6.603.489.350
3.4.3.1.3.01.01 - Variações Monetárias de Dívida Contratual Interna	1.320.506.358
Total	7.923.995.708

Nota: o valor da distorção de R\$6.603.489.350 corresponde ao somatório dos saldos, considerados na apuração do resultado de 2020, relativamente às contas 3.6.4.0.1.02.02, 3.6.4.0.3.02.02, 3.6.4.0.3.02.03.

A distorção em questão foi obtida através de análise das contas contábeis, de informações e documentos (relativo à cobrança, sistema utilizado para registro dos empréstimos, contratos, etc) solicitados à Sefaz e de confirmação externa junto à União, através da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda – STN/MF

Em consulta ao SiafeRio, verifica-se que a distorção verificada se deve ao equívoco no registro dos juros incorridos, vencidos e não pagos pelo Estado do Rio de Janeiro – ERJ ou incorporados ao principal, sobre os contratos com a União e outras instituições, sob o amparo do Regime de Recuperação Fiscal – RRF (Lei Complementar Federal – LCF nº 159/2017).

Tal fato será objeto de **Recomendação nº 13** no presente tópico.

Esta forma de registro das despesas com juros do exercício impacta a apuração do resultado nominal publicado no referido Anexo 6 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Sobre isso, o Corpo Instrutivo assim se manifestou⁶⁴:

Registrou-se, ainda, que a distorção correspondente ao valor dos juros incorridos apropriado inadequadamente no subgrupo Incorporação de Passivos – conta 3.6.4.0.x.xx.xx, no montante de R\$6.603.489.350, impactou os demonstrativos fiscais produzidos pelo ERJ, sobretudo, o Anexo 6 em tela, uma vez que o referido montante não foi considerado no demonstrativo publicado pelo Estado.

Dessa forma, considerando a inclusão dos juros incorridos apropriados na conta 3.6.4.0.x.xx.xx – Recálculo Contratual da

⁶⁴ Manifestação da 4ª CAC de 05/05/2021 – fls. 273.

Dívida com a União no Anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2020, a Auditoria apurou que o déficit do resultado nominal do ERJ passaria a ser no montante de R\$14.768.270.306, conforme demonstrado a seguir

Tabela 3 – Recálculo dos resultados primário e nominal – 6º bim/20

R\$ 1

ACIMA DA LINHA		
Receita Primária Total (I)		61.930.362.580
Despesa Primária Total – Despesas Pagas (IIa)		55.741.498.554
Despesa Primária Total - RPP Pagos (IIb)		3.703.233.615
Despesa Primária Total - RPNP Pagos (IIc)		229.467.928
Resultado Primário - Acima da Linha (III) = [I – (IIa+IIb+IIc)]		2.256.162.483
Meta de Resultado primário fixada no AMF da LDO para 2020		(6.435.944.000)
Juros Nominais		Até dez/2020
Juros, encargos e variações monetárias ativos (IV)		4.418.223.621
Juros, encargos e variações monetárias passivos (V)		21.442.656.410
Resultado Nominal - Acima da Linha (VI) = III + (IV-V)		(14.768.270.306)
Meta de resultado Nominal fixada no AMF da LDO para 2020		(20.702.591.000)
ABAIXO DA LINHA		
Cálculo	Em 31/Dez/2019 (a)	Até Dez/ 2020 (b)
Dívida Consolidada (VI)	166.854.170.931	191.534.257.419
Deduções (VII)	1.648.993.174	1.715.477.205
Dívida Consolidada Líquida (VIII) = VI -VII	165.205.177.758	189.818.780.214
Resultado Nominal – Abaixo da Linha (IX) =VIIIa-VIIIb		(24.613.602.456)
Ajuste Metodológico		Até Dez/ 2020
Variação saldo Restos a Pagar Processado (X)		4.325.684.812
Receita de Alienação de Investimentos Permanentes (XI)		0,00
Passivos Reconhecidos na DC (XII)		1.643.338.255
Variação Cambial (XIII)		(9.074.531.500)
Outros Ajustes (XIV)		21.602.210.208
Resultado Nominal Ajustado (XV) = IX -X-XI+XII+XIII+XIV		(14.768.270.306)
Resultado Primário – Abaixo da Linha (XVI) = XV – (IV – V)		2.256.162.483

Fonte: Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria Financeira – Processo TCE-RJ nº 107.384-2/2020.

Segundo o Corpo Instrutivo, o déficit nominal, conforme a tabela acima, foi de R\$14.768.270.306, o que representa um déficit maior em R\$6.603.489.350 em relação ao déficit nominal informado pelo ERJ no Anexo 06 do RREO. Esta diferença reflete o impacto da forma de contabilização dos juros no déficit nominal apurado pela metodologia abaixo da linha.

Assim, como observado anteriormente, tal fato será objeto da **Recomendação nº 13** ao final deste voto.

15. Erro de classificação dos juros de mora e multas incorridos sobre os valores vencidos e não pagos pelo Estado de empréstimos e financiamentos em virtude da garantia exercida pela União após o vencimento da dívida.

Em análise do balancete consolidado do Estado do Rio de Janeiro encerrado em 31.12.20, identificou-se que não houve a devida apropriação dos juros de mora e encargos (multa) incorridos, no valor total de R\$113.629.395, a título de penalidade pelo atraso e não cumprimento dos prazos contratuais, quanto aos valores devidos pelo ERJ relativos a contratos de empréstimos e financiamentos, em virtude da honra de aval exercida pela União após o prazo de vencimento.

Com o advento da Lei Complementar Federal nº 159, em 19 de maio de 2017, instituindo o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, o Estado do Rio de Janeiro, que vivia uma grave crise fiscal desde o exercício de 2015, aderiu ao referido regime em 05 de setembro de 2017.

Conforme disposto no anexo 10 da proposta (plano) de adesão formulado pelo ERJ, o Estado acordou que deixaria de honrar com o pagamento de 40 (quarenta) contratos de operações de créditos, com diferentes instituições, a serem garantidos pela União com base no que dispunha à época o art. 17 da referida lei, recentemente alterada pela Lei Complementar Federal nº 178, de 13 de janeiro de 2021, ainda pendente de regulamentação.

Ocorre que a União vem honrando a garantia junto aos credores com atraso de alguns dias após o vencimento, acarretando a incidência de encargos de inadimplência entre a data de vencimento das obrigações contratadas e o pagamento da União aos credores. Consoante resposta às cartas de circularização aos credores, em especial ao Banco BNP Paribas e à União, verifica-se que os juros de mora e encargos incorridos, relativamente às dívidas honradas pela União, perfizeram no exercício de 2020 o total de R\$113.629.396.

Nesse sentido, em consulta ao SiafeRio, verificou-se que o referido total foi contabilizado juntamente com os juros e encargos da dívida de inadimplência previstos nos contratos, no subgrupo 3.4.1.0.0.00.00 – Juros e encargos de empréstimos e financiamentos obtidos, quando o correto era contabilizar adequadamente no subgrupo 3.4.2.0.0.00.00 – Juros e encargos de mora, conforme disposto no PCASP Federação 2020.

Cabe ressaltar que a indevida apropriação dos juros de mora e encargos incorridos causa prejuízo à transparência das

demonstrações contábeis, em especial por não evidenciar a inadimplência havida nas dívidas vencidas no exercício relativas aos contratos de empréstimos e financiamentos, que resultou numa despesa não prevista de R\$113,63 milhões no ano de 2020.

*Tal fato será objeto de **Recomendação nº 14** no presente tópico.*

16. Erro de classificação na contabilização de resultados de exercícios apurados anteriormente quando da migração para o novo Plano de Contas adotado a partir do exercício de 2013.

A equipe de auditoria identificou a existência de valor contabilizado de R\$37.631.750.448, a débito no saldo em 31.12.20 da conta contábil 2.3.1.1.01.01 – Saldo Patrimonial, no órgão 20340 – Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Plano Financeiro, ocasionando distorção nos demonstrativos contábeis pela evidenciação equivocada na linha “Patrimônio Social e Capital Social” do Balanço Patrimonial da entidade do valor negativo de R\$37,63 bilhões.

A situação ora verificada já havia sido apontada na auditoria financeira realizada no ano de 2020 sobre os demonstrativos contábeis do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, encerrados em 31.12.19, objeto do Processo TCE-RJ nº 102.170-4/2020.

Naquela oportunidade, verificou-se através de consulta ao Siafem – Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios que a contabilização de tal valor ocorreu no exercício de 2013, quando da migração do Plano de Contas, utilizado até o exercício de 2012, para o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, objeto da Parte IV do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, instituído pela Portaria STN nº 406/2011.

Verificou-se, também, que tal valor se deve a resultados apurados (déficits) em exercícios anteriores ao ano de 2013.

*Tal fato será objeto de **Recomendação nº 15** no presente tópico.*

17. Erro de classificação devido a não adoção integral do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público no nível de detalhamento mínimo exigido para garantir a consolidação das contas públicas nos âmbitos estadual e nacional

A equipe de auditoria identificou em análise do Balancete Contábil do Rioprevidência encerrado em 31.12.20, verificou-se que a entidade não adotou as contas aplicáveis ao RPPS, especificadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP estendido até o 7º nível

de classificação, em contrariedade ao que dispõe o art. 2º da Portaria MPS nº 509/2013.

A situação ora verificada também foi apontada na auditoria financeira realizada no ano de 2020 sobre os demonstrativos contábeis do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, encerrados em 31.12.19, objeto do Processo TCE-RJ nº 102.170-4/2020, o qual originou Determinações a serem cumpridas pela referida autarquia e por parte da Sefaz, uma vez o órgão responsável pela contabilidade do ERJ, a Subcont, é subordinado à referida secretaria.

Conforme evidenciado no balancete, algumas contas utilizadas não estão de acordo com o PCASP estendido aplicável ao RPPS, com destaque para os Créditos a Receber relativos às contribuições previdenciárias, patronal e servidor, e à compensação previdenciária junto ao RGPS (Regime Geral de Previdência Social).

Tal fato será melhor abordado no tópico 12 do presente.

18. Erro de classificação de bem imóvel e de seu órgão correspondente

A equipe de auditoria identificou que o imóvel denominado “Banerjão” foi classificado como bem Dominiais/Dominicais (contas 1232104XX) na Secretaria de Estado de Infraestrutura e de Obras – Seinfra, quando deveria ter sido classificado como Bem de Uso Especial na Alerj (contas 1232101XX), separando os registros em Terreno e Edificação; o que provocou uma distorção de classificação.

Tal imóvel é um ativo de propriedade e de titularidade de fato do Estado do Rio de Janeiro contabilizado na conta contábil 123210402 – Imóveis Dominicais/Dominicais – Edifícios, conforme certidão de RGI e razão contábil.

Este imóvel ficou sob a responsabilidade da Seobras (atual Seinfra) a partir de 27.07.12; no entanto, em 17.04.15, foi desapropriado pelo Estado do Rio de Janeiro e, na sequência, a Alerj ficou responsável por ele.

Desde então, a Alerj fez várias obras e reformas neste imóvel para uso de suas atividades legislativas e detém o atual controle, os riscos e os potenciais de serviços deste imóvel. Desta forma, deveria o mesmo ser registrado na Alerj.

Por estar destinado ao serviço ou estabelecimento da administração da Alerj, a sua classificação contábil correta pertence aos Bens de Uso Especial.

Tal fato será objeto de **Recomendação nº 16** no presente tópico.

19. Ausência de evidenciação em notas explicativas do impacto da adesão e prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal na conta de empréstimos e financiamentos a pagar.

A auditoria identificou que não houve a evidenciação em notas explicativas às demonstrações contábeis do Estado do Rio de Janeiro, encerradas em 31.12.20, do impacto do Regime de Recuperação Fiscal, objeto da Lei Complementar Federal nº 159/2017, quanto às obrigações registradas na conta Empréstimos e Financiamentos a Pagar do Passivo Circulante.

Segundo o balanço patrimonial consolidado do ERJ, data-base 31.12.20, o saldo da conta empréstimos e financiamentos a pagar do passivo circulante correspondia a R\$38.943.605.018, dos quais 97,70%, ou seja, R\$38.047.227.605, concernentes a UG 370200 – ENCARGOS GERAIS DO ESTADO – REC. S/SUP. SEFAZ, constituíram objeto de análise neste trabalho.

Ainda, foi assinalado que a provisão de juros também teria incluído valores pertencentes ao passivo não circulante, no montante de R\$8.986.222.387, assim, o valor provisionado dos juros a incorrer no exercício de 2021 seria R\$8.049.522.109 e não R\$17.035.744.496 que aparece registrado no balancete contábil da referida UG encerrado em 31.12.20.

Nesse sentido, em princípio, considerando que o passivo é uma obrigação presente, derivada de evento passado, cuja extinção deva resultar na saída de recursos da entidade (item 5.14 da NBC TSP – Estrutura Conceitual) e que os valores classificados no passivo circulante estão relacionados àqueles a serem exigidos (liquidados/pagos) dentro dos doze meses, corrigidas as distorções aqui referidas, as demonstrações contábeis evidenciariam a necessidade de recursos financeiros por parte do Estado do Rio de Janeiro no montante de R\$26.974.623.579 para satisfazer as obrigações aqui citadas.

No entanto, considerando que, com a adesão ao RRF (em set/2017), atualmente no prazo da prorrogação, o ERJ teve redução integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela STN/MF por 36 meses⁶⁵, ou seja, até agosto de 2020, e, a partir de então, retomou de forma linear e progressiva (1/36, 2/36.....36/36)

⁶⁵ Art. 9º - A União concederá redução extraordinária integral das prestações relativas aos contratos de dívidas administrados pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, por prazo igual ou inferior ao estabelecido para a vigência do Regime de Recuperação Fiscal.

§ 1º A redução extraordinária de que trata o caput deste artigo não poderá ultrapassar o prazo de 36 (trinta e seis) meses.

§ 2º Na hipótese de prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal, nos termos do § 2º do art. 2º, os pagamentos das prestações de que trata o caput deste artigo serão retomados de forma progressiva e linear, até que seja atingido o valor integral da prestação ao término do prazo da prorrogação.

§ 3º Para fins do disposto neste artigo, ato do Ministro de Estado da Fazenda estabelecerá a metodologia para a definição do valor integral da prestação.

§ 4º São dispensados os requisitos legais exigidos para a contratação com a União e a verificação dos requisitos exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, para a realização de operações de crédito

§ 5º Por força do disposto neste artigo, os valores não pagos das dívidas com a União serão:

I - controlados em conta gráfica pelo agente financeiro da União e pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

II - capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originariamente nos contratos, para acréscimo aos saldos devedores atualizados, imediatamente após o encerramento da redução extraordinária de que trata o caput deste artigo ou da retomada progressiva dos pagamentos de que trata o § 2º deste artigo, no caso de se verificar essa possibilidade.

até atingir o valor integral das prestações ao final dos 36 (trinta e seis) meses da prorrogação, em agosto de 2023.

Em relação às dívidas com as outras instituições, em caso de inadimplência do ERJ em operações de crédito garantidas pela União e contratadas anteriormente à homologação do Plano de Recuperação Fiscal, a União ficou impedida de executar a contragarantia, segundo o que dispunha o art. 17 Lei Federal nº 159/2017, quando ainda não revogado pela Lei Complementar nº 178/2021.

Art. 17. Durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, na hipótese de inadimplência em operações de crédito com o sistema financeiro e instituições multilaterais, garantidas pela União e contratadas em data anterior à homologação do pedido de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, fica a União impedida de executar as contragarantias ofertadas.

§ 1º Por força do disposto no caput deste artigo, os valores inadimplidos, mas não executados, serão:

I - controlados em conta gráfica pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda;

II - capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originariamente nos respectivos contratos;

III - cobrados no prazo previsto no § 1º do art. 9º.

§ 2º Na hipótese de prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal, será aplicado o disposto no § 2º do art. 9º.

Conforme o disposto na lei, os valores inadimplidos e honrados pela União sem execução da contragarantia contra o ERJ (e assim transferindo a dívida do ERJ para a União) passaram a ser controlados em conta gráfica com remuneração dos encargos financeiros normais dos contratos originários (assim como os contratos administrados pela STN/MF). Com a prorrogação, seguindo o que dispôs a norma legal, o ERJ vem realizando os pagamentos de forma linear e progressiva.

Com a prorrogação do RRF, em relação aos contratos incluídos no regime, 34 ao todo, o ERJ segue sem realizar os pagamentos dos contratos originais que, vencidos no período da prorrogação, continuam a ser honrados pela União.

*Tal fato será objeto de **Recomendação nº 17** no presente tópico.*

Destarte, tendo em vista a materialidade dos valores omitidos (subavaliados) ou superavaliados dos registros no Balanço Geral do Estado do Rio de Janeiro, acompanharei as **Recomendações** propostas no Relatório Técnico, com vistas à correção/saneamento das distorções apuradas.

Cabe destacar que o *Parquet* de Contas acompanha o Corpo Instrutivo nas referidas proposições.



Por último, impende ressaltar que o Corpo Técnico identificou que as informações contábeis do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência não são apresentadas de forma consolidada no Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro - SiafeRio.

Para melhor compreensão do presente achado, tão bem esmiuçado pelo Corpo Instrutivo, passo a transcrevê-lo – e, assim, finalizo a exposição deste tópico – , com o propósito de levar ao conhecimento dos meus Pares a fragilidade detectada:

A equipe de auditoria em análise das demonstrações contábeis do Rioprevidência encerrado em 31.12.20 verificou que as informações do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência não são apresentadas de forma consolidada no SiafeRio - Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro, uma vez que a autarquia apresenta dois órgãos no referido sistema, sob os nºs 20340 e 20341, contendo as informações contábeis, respectivamente, do Fundo Financeiro e Previdenciário, em flagrante descumprimento à previsão contida no § 20 do art. 40 da CF/88, regulamentado pela Portaria MPS nº 402/2008, art. 10, §§ 1º e 2º.

A situação ora verificada também foi apontada na auditoria financeira realizada no ano de 2020 sobre os demonstrativos contábeis do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, encerrados em 31.12.19, objeto do Processo TCE-RJ nº 102.170-4/2020, o qual originou Determinações a serem cumpridas pela referida autarquia e por parte da Sefaz, uma vez o órgão responsável pela contabilidade do ERJ, a Subcont, é subordinado à referida secretaria.

A existência de mais de um órgão gestor ou entidade gestora do RPPS para cada ente federativo é vedada pela Constituição Federal⁶⁶. O conceito de unidade gestora específica para o RPPS não pode ser confundido com o de unidade gestora executora ou contábil. O que a Lei Maior destaca é que poderá haver somente uma “entidade” ou “órgão” responsável pela administração, gerenciamento e operacionalização dos recursos do RPPS, a qual se consubstanciará na unidade da Administração Pública gestora de tais recursos, considerando-se que somente poderá haver um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, de acordo com o estabelecido pela CF/1988.

Tal fato será melhor abordado no tópico 12 do presente.

⁶⁶ CF/** Art. 40 – § 20. É vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social e de mais de um órgão ou entidade gestora desse regime em cada ente federativo, abrangidos todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que serão responsáveis pelo seu financiamento, observados os critérios, os parâmetros e a natureza jurídica definidos na lei complementar de que trata o § 22. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)

II.4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

A análise relativa à gestão orçamentária, financeira e patrimonial do exercício de 2020 será efetuada comparativamente aos resultados do exercício anterior.

Os demonstrativos contábeis apresentados nas presentes Contas de Governo abarcam os saldos contábeis consolidados da Administração Direta e Indireta dos três Poderes do Estado, totalizando 131 (cento e trinta e uma) unidades gestoras⁶⁷. Destas, sete são evidenciadas pelo método de equivalência patrimonial, sendo quatro empresas não dependentes e três empresas em liquidação⁶⁸.

II.4.1. Gestão Orçamentária

II.4.1.1. Instrumentos de Planejamento

A Constituição Federal, em seu art. 165, prevê que leis de iniciativa do Poder Executivo devem estabelecer os instrumentos de planejamento e controle das ações de governo, a saber, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais devem manter-se compatíveis entre si.

II.4.1.1.1. Plano Plurianual (PPA)

⁶⁷ Conforme verificado à fl. 3649 (Volume 14): 35 órgãos da Administração Direta, 40 Fundos, 18 Autarquias, 19 Fundações, 6 Empresas Públicas e 13 Sociedades de Economia Mista.

⁶⁸ Empresas Não Dependentes: Companhia de Água e Esgoto (CEDAE), Agência Estadual de Fomento (AGERIO), Companhia Fluminense de Securitização S.A. (CFSEC) e Imprensa Oficial do Estado do Rio de Janeiro (IOERJ); Empresas em Liquidação: Distribuidora de Títulos do Estado do Rio de Janeiro (DIVERJ), Centrais Elétricas Fluminenses S/A (CELFL) e Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro (BD-Rio)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2020/2023, instituído pela Lei Estadual nº 8.730, de 24.01.2020, foi concebido com base no modelo de gestão por resultados, buscando maior racionalidade e clareza na identificação dos objetivos do governo, havendo orientação no sentido de que os programas sejam prioritariamente multisetoriais, de forma a criar sinergia entre iniciativas de diferentes Secretarias de Estado e otimizar recursos. Houve uma redução de 73% no quantitativo de programas, passando de 213 programas do PPA 2016-2019 para 58 neste quadriênio.

II.4.1.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020 foi estabelecida por meio da Lei Estadual nº 8.485, de 30.07.2019, contendo o Anexo de Riscos Fiscais (ARF) e o Anexo de Metas Fiscais (AMF).

Na tabela seguinte, consta a análise dos Anexos quanto ao atendimento aos requisitos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), onde se observa que os demonstrativos não atenderam integralmente aos padrões estabelecidos:

Tabela 4 – Atendimento na elaboração dos Anexos da LDO ao requerido na LRF e no MDF

Conteúdo	LDO 2020
Anexo de Metas Fiscais	
Estabelecer as metas anuais em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominais e primário e montante de dívida pública, para o exercício a que referirem e para os dois seguintes (art. 4º, §1º, da LRF).	Atendido
Avaliação do cumprimento das metas fiscais relativas a 2019 (art. 4º, §2º, I, da LRF).	Atendido
Demonstrativo das metas fiscais atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores (art. 4º, §2º, II, da LRF).	Atendido
Evolução do Patrimônio Líquido (art. 4º, §2º, III, da LRF).	Atendido
Origem e aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos (art. 4º, §2º, III, da LRF)	Atendido
Avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos servidores (art. 4º, §2º, IV, da LRF).	Atendido
Estimativa e compensação da renúncia de receita (art. 4º, §2º, V, da LRF).	Não Atendido ⁽¹⁾
Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 4º, §2º, V, da LRF).	Não Atendido ⁽²⁾

Anexo de Riscos Fiscais

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

Fonte: Lei Complementar nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Estadual nº 8.485/19 – LDO de 2020, fls. 2508/2752.

Nota 1: O demonstrativo não foi elaborado corretamente, pois embora cumpra com os requisitos de identificação dos tributos para os quais estão previstas renúncias de receita, destacando a modalidade da renúncia, os setores e programas favorecidos, a previsão da renúncia para o ano de referência da LDO e para os dois exercícios seguintes, as medidas de compensação pela perda prevista de receita com a renúncia não foram detalhadas, conforme preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual determina que sejam elencadas as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista.

Nota 2: O demonstrativo publicado não apresenta margem bruta para expansão (o aumento permanente da receita e redução permanente da despesa). No entanto, o Estado previu para 2020 possíveis novos dispêndios gerados pelo crescimento vegetativo de aproximadamente 3% das despesas de pessoal ativo, inativo e pensionistas, responsável pela ampliação em R\$1.507.770 mil das despesas obrigatórias de caráter continuado (DOCC), contrariando a LRF e o MDF.

Na análise do Anexo de Metas Fiscais, verificam-se inconsistências na metodologia de cálculo utilizada, no que tange às projeções das metas de resultado primário e nominal para o período 2020-2022, em comparação, respectivamente, à variação da Dívida Consolidada e da Dívida Consolidada Líquida, no mesmo período. Isso porque apesar da projeção de metas de resultado primário negativas, o endividamento aponta para uma trajetória de redução, o que não seria possível. Assim também, um resultado nominal negativo indica que haveria aumento da dívida consolidada líquida, diferentemente do demonstrado.

A inobservância dos padrões estabelecidos no MDF compromete a responsabilidade na gestão fiscal e prejudica a comparabilidade da situação fiscal do Estado do Rio de Janeiro com a dos outros entes da Federação.

Desta forma, aponto tal fato como a **Impropriedade nº 01**, que será objeto da **Determinação nº 06**, na conclusão do presente Voto, a fim de que o governo do Estado observe o padrão estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais, visando ao atendimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como bem destacado pelo Corpo Técnico, faz-se necessário, ainda, que o governo do Estado elabore seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado primário superavitário, que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pelo §1º, do art. 1º da LRF.

Neste sentido, trago a recente promulgação da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, que introduziu alterações na Constituição Federal para reforçar a necessidade de uma gestão fiscal responsável, equilibrada e compatível com uma trajetória sustentável da dívida pública (grifei):

Art. 1º A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição.

Parágrafo único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida."

"Art. 165. ...

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento"

Assim, ao final deste Voto, incluirei a **Recomendação nº 18** para que o Governo do Estado elabore seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado primário superavitário, que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pelo §1º, do art. 1º da LRF, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública.

II.4.1.1.3. Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Estado, para o exercício de 2020, aprovado pela Lei Estadual nº 8.731, de 24.01.2020, estimou a Receita em R\$72,6 bilhões e fixou a Despesa em R\$83,33 bilhões, donde se depreende um déficit orçamentário de R\$10,73 bilhões, concentrado no Orçamento da Seguridade Social (-R\$10,21 bilhões).

O Corpo Instrutivo destaca o fato de que apesar de o Estado ter realizado o contingenciamento de créditos orçamentários, por meio do Decreto Estadual nº 46.931, de 07.02.2020, mitigando os efeitos do desequilíbrio, ao longo do exercício a despesa sofreu acréscimos, totalizando, ao final, R\$89,67 bilhões, voltando a ser evidente o desequilíbrio orçamentário.

Em face do exposto e considerando a necessidade de adoção de medidas para a correção dos desvios que afetam o equilíbrio orçamentário, segundo o qual as despesas fixadas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício, e, ainda em observância aos ditames da LRF, da Lei Complementar nº 159/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal, do qual faz parte o Estado do Rio de Janeiro, e da supracitada EC nº 109/2021, farei constar a respeito, a **Impropriedade nº 02** e a **Determinação nº 07**, na conclusão deste Voto.

II.4.1.1.3.1. Autorização para abertura de Créditos Adicionais

A Lei Orçamentária Anual do exercício de 2020, em seu art. 5º, autoriza o Poder Executivo a abrir Créditos Suplementares, tendo por limite a utilização dos seguintes recursos:

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

II - Excesso de arrecadação, eventualmente apurado durante o exercício financeiro;

III - Superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

IV - Operações de crédito autorizadas e/ou contratadas durante o exercício;

V - Dotações consignadas à reserva de contingência, consoante com o Regime de Recuperação Fiscal;

VI - Recursos colocados à disposição do Estado pela União ou outras entidades nacionais ou estrangeiras, observada a destinação prevista no instrumento respectivo; e

VII - Fusão ou extinção de órgãos do Poder Executivo, na forma do artigo 15 desta lei.

Cabe ressaltar que o § 2º do art. 5º da LOA dispõe que o limite de 20% do total da despesa não será onerado quando o crédito se destinar a suprir a insuficiência das dotações de pessoal e encargos sociais, inativos e pensionistas,

dívida pública estadual, débitos constantes de precatórios judiciais, despesas de exercícios anteriores e despesas à conta de receitas vinculadas, ficando limitado a 60% do valor total do orçamento anual.

II.4.1.1.3.1.1. Abertura de Créditos Adicionais por Anulação de Dotações

Conforme apresentado na tabela a seguir, verifica-se que o total de Créditos Suplementares abertos por anulação parcial ou total de dotações, excluindo-se as dotações previstas no § 2º do art. 5º da LOA, atingiu o montante de R\$4,35 bilhões, dentro, portanto, do limite de 20% previsto no art. 5º, inciso I, da Lei Orçamentária.

Tabela 5 – Créditos suplementares por anulação X Exceções previstas no § 2º do art. 5º da LOA

	R\$1
(A) Total dos créditos suplementares abertos por anulação	22.484.531.100
(B) Exceções Previstas na LOA (§ 2º, do artigo 5º)	18.133.356.069
Pessoal e encargos sociais	13.849.708.217
Juros e encargos da dívida	77.983.885
Amortização da dívida	120.081.366
Despesas à conta de receitas vinculadas	4.085.582.600
(C) Alterações efetuadas para efeito do limite (A-B)	4.351.175.031
(D) Limite LOA (art. 5º, I) – 20%	16.665.842.130
(E) Valor dos créditos abertos acima do limite (C-D)	0,00

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Nas despesas à conta de receitas vinculadas (tipo de fonte vinculada) foram consideradas as outras despesas depois de excluídas aqueles referentes à pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida e amortização da dívida.

Cabe ressaltar que a abertura de créditos adicionais suplementares com recursos decorrentes da anulação parcial ou total de dotações para suprir despesas referentes aos grupos abarcados pelo § 2º do art. 5º da LOA obedeceu à limitação ali prevista, conforme tabela a seguir:

Tabela 6 – Créditos suplementares por anulação X Exceções LOA

Descrição	R\$1
	Total
Orçamento inicial	83.329.210.649
Limite LOA (§ 2º, do artigo 5º) - 60%	49.997.526.389
Total dos créditos suplementares abertos por anulação parcial ou total de dotações – Exceções previstas na LOA	18.133.356.069

Fonte: LOA 2020 - Lei Estadual nº 8.731, de 24.01.2020 – fls. 2753/3608 e Siafe-Rio.

II.4.1.1.3.1.2. Abertura de Créditos Adicionais por Superávit Financeiro apurado em Balanço Patrimonial do Exercício Anterior

O Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nas contas de governo relativas ao exercício de 2019 demonstra que houve **déficit** financeiro da ordem de R\$8,5 bilhões, donde se depreende, a princípio, a inexistência de superávit para a abertura de créditos adicionais.

Não obstante, conforme demonstrado pelo Corpo Instrutivo, o Estado promoveu, no exercício de 2020, a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$2,7 bilhões, indicando, como fonte de recursos, superávit financeiro apurado por unidade gestora e por fonte de recurso específica, de acordo com o previsto no art. 8º, parágrafo único, da LRF.

Confrontando os valores do superávit financeiro registrado no demonstrativo dos créditos abertos por unidade gestora e fonte de recursos⁶⁹ com os valores consignados no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial de 2020, contido no Siafe-Rio, verifica-se a paridade dos valores apresentados, exceto para alguns casos. No entanto, foi observado que, em tais casos, as aberturas dos créditos adicionais foram realizadas considerando as fontes detalhadas superavitárias, em atendimento ao preceituado no inciso I do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

⁶⁹ Quadros 13b e 13c - Volume 13 – Relação de créditos adicionais abertos por superávit financeiro – fls. 3627/3643.

Ademais, em minuciosa análise, o Corpo Instrutivo não apontou impropriedades nos demais casos de aberturas de créditos adicionais⁷⁰.

II.4.1.1.3.1.3. Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação

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

A execução orçamentária da receita, ao final do exercício de 2020, demonstra uma **insuficiência** de arrecadação, em relação à previsão inicial, da ordem de R\$5,45 bilhões, indicando, a princípio, a inexistência de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais.

Conforme demonstrado, o Estado promoveu, no exercício de 2020, a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$3,6 bilhões, indicando, como fonte de recursos, excesso de arrecadação apurado por unidade gestora e por fonte de recurso específica, de acordo com o previsto no art. 8º, parágrafo único, da LRF.

O Corpo Instrutivo destaca que não foi apurado o efetivo excesso de arrecadação em todas as fontes de recursos, sendo de R\$13,05 milhões o montante relativo a créditos abertos sem cobertura. No entanto, ao analisar o resultado da execução da despesa por fonte de recursos, nas respectivas unidades gestoras em que foram abertos os créditos, constata-se que os referidos créditos não foram utilizados.

Cumprе frisar que a previsão do excesso de arrecadação é feita com base em uma tendência observada, tomando-se como referência o comportamento da arrecadação no exercício, bem como em iguais períodos de exercícios anteriores, sendo, desta forma, aceitável a ocorrência de alguma margem de erro na previsão

⁷⁰ Créditos adicionais abertos nas Unidades Gestoras 226200 - Fundo Est. Fomento ao Microcrédito Produtivo Orientado para Empreendedores (R\$18.895.648) e 246300 - Fundo Estadual de Recursos Hídricos (R\$207.423.183), conforme manifestação do Corpo Instrutivo às fls. 8973/8976.

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

No entanto, os órgãos responsáveis devem aperfeiçoar ao máximo os métodos utilizados nessa previsão, para que a margem de erro seja a menor possível, a fim de não comprometer a execução e o equilíbrio orçamentários.

Dessa forma, acompanho o entendimento das instâncias instrutivas e do *Parquet* de Contas e faço constar, a respeito do fato, a **Impropriedade nº 03**, com a **Determinação nº 08** na conclusão do meu Voto.

II.4.1.1.3.2. Da Autorização para Contratação de Operações de Crédito

A autorização para a realização de operações de crédito no País e no exterior está prevista no art. 10 da Lei Orçamentária Anual (LOA) e as contratações estavam limitadas a R\$738,89 milhões.

Conforme análise efetuada no item II.5.4.2. deste Voto – Operações de Créditos, o Estado arrecadou, no exercício de 2020, receita oriunda de operações de crédito no montante de R\$139.600,00.

II.4.1.1.3.3. Orçamento Final

O Orçamento Final alcançou o montante de R\$89,67 bilhões, após as alterações orçamentárias, o que representa um acréscimo de 7,61% em relação ao Orçamento Inicial, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 7 – Orçamento final

	R\$1
Dotação inicial	83.329.210.649
(+) Créditos suplementares	28.781.860.028
(+) Créditos especiais	17.499.698
(+) Créditos extraordinários	31.000.000
(-) Dotação cancelada	22.489.531.100
Despesa Atualizada	89.670.039.275

Fonte: LOA 2020 - Lei Estadual nº 8.731, de 24.01.2020 – fls. 2753/3608 e Siafe-Rio.

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

Tabela 8 – Orçamento final da despesa por Poder/Órgão

Poder/órgão	Dotação Inicial (R\$)	Dotação Atualizada (R\$)	Variação	Participação
Executivo	73.164.708.722	80.202.885.655	9,62%	89,44%
DPGE	821.133.110	894.050.588	8,88%	1,00%
TJRJ	5.350.971.106	4.815.971.106	-10,00%	5,37%
MPRJ	1.927.714.034	1.936.946.204	0,48%	2,16%
Alerj	1.279.092.677	1.114.594.721	-12,86%	1,24%
TCE-RJ	785.591.000	705.591.000	-10,18%	0,79%
Total	83.329.210.649	89.670.039.275	7,61%	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

II.4.1.1.4. Compatibilidade entre os Instrumentos de Planejamento

Com o objetivo de avaliar a compatibilidade das peças orçamentárias, o Corpo Instrutivo procedeu à análise comparativa das metas de despesas previstas na revisão anual do PPA 2020/2023 (Lei Estadual nº 8.730/2020) com a despesa fixada na LOA (Lei Estadual nº 8.731/2020) para o exercício de 2020, conforme tabela a seguir:

Tabela 9 – Compatibilidade entre PPA e LOA

Plano Plurianual 2020/2023		LOA - Exercício de 2020			
Programa/Ação	Meta Financeira PPA Exercício 2020 (A)	Despesa Autorizada (B)	Despesa Liquidada (C)	% (B)/(A)	% (C)/(A)
0441 - Infraestrutura das Unidades Educacionais	1.180.115.415	665.200.608	435.118.473	56,37%	36,87%
1546 - Ampliação da Rede e Melhoria da Infraestrutura	118.000.000	195.329.009	118.384.009	165,53%	100,33%
2229 - Oferta de Transporte Escolar	222.496.000	25.230.300	5.712.616	11,34%	2,57%
0445 - Geração de Emprego e Renda e Formação para o Mercado de Trabalho	44.011.699	23.178.179	7.747.317	52,66%	17,60%
4526 - Apoio à Formação Profissional em Saúde	19.385.807	12.681.775	7.658.801	65,42%	39,51%
5623 - Educação Profissional e Tecnológica	14.020.431	7.315.545	3.526	52,18%	0,03%
0449 - Promoção e Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	161.055.330	73.282.045	57.047.521	45,50%	35,42%
2163 - Proteção Integral a Crianças e Adolescentes com Deficiência	1.366.537	11.896.073	6.729.841	870,53%	492,25%
4176 - Proteção a Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade Social	1.216.960	9.407.616	4.807.076	773,04%	395,01%
0450 - Gestão do SUAS, Proteção Social e Redução da Pobreza	500.084.112	524.874.468	379.478.030	104,96%	75,88%
4594 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Social Associados à Segurança Pública	0	199.741.678	166.172.408	-	-
5684 - Ações de Combate e Enfrentamento à Extrema Pobreza	44.124.840	0	0	0,00%	0,00%
0461 - Atenção à Saúde	4.186.114.213	3.530.645.896	3.133.559.306	84,34%	74,86%
8331 - Operacionalização das UPAs 24h Estaduais	346.019.113	518.332.824	457.671.686	149,80%	132,27%
8341 - Assistência Ambulatorial e Hospitalar	2.727.373.459	2.166.645.133	2.080.911.627	79,44%	76,30%
0467 - Segurança Alimentar e Nutricional	918.926.875	365.609.984	250.424.898	39,79%	27,25%
2421 - Oferta de Nutrição Escolar	279.628.390	303.396.711	195.320.483	108,50%	69,85%
0468 - Vigilância em Saúde	60.162.772	190.994.084	152.457.846	317,46%	253,41%
2729 - Fortalecimento do Sistema Estadual de Vigilância Sanitária	12.692.533	72.452.912	60.658.586	570,83%	477,91%
2732 - Realização de Ações de Vigilância Epidemiológica	16.321.265	69.923.188	63.333.625	428,42%	388,04%
0151 - Promoção da Assistência Ambulatorial e Hospitalar	0	733.025.127	732.764.268	-	-
2038 - Pessoal e Encargos Sociais do Hospital Universitário Pedro Ernesto	0	306.105.153	305.846.294	-	-
2911 - Execução do Contrato de Gestão - FES	0	426.919.974	426.917.974	-	-

Fonte: Relatório de Acompanhamento Anual de 2020 - PPA 2020/2023 – fls. 1708/2507 e Siafe-Rio.

Na tabela anterior, é possível constatar exemplos de como a pandemia afetou a execução de programas e ações planejados para o exercício de 2020, por vezes de maneira opostas. Por exemplo, a ação “2229 - Oferta de Transporte Escolar” registrou uma execução abaixo de 10% do planejado para o exercício. Por outro lado, a ação “2732 - Realização de Ações de Vigilância Epidemiológica” apresentou uma execução mais de três vezes superior ao planejado originalmente.

Observa-se ainda que alguns programas foram executados sem previsão de despesa no PPA, embora com dotação inicial incluída na LOA, outros programas foram executados em percentual superior à meta financeira prevista no PPA para o exercício, e ainda, constam programas que não foram executados ou sofreram contingenciamento expressivo, em relação ao montante programado no PPA.

Diante do exposto, farei constar, a esse respeito, apenas **Recomendação nº 19** no dispositivo do meu Voto, no sentido de que as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) sejam compatíveis entre si, a fim de que a alocação de recursos nos orçamentos anuais (LOA) seja coerente com as diretrizes e metas do PPA, de forma a dar transparência à sua aplicação e aos resultados esperados, conforme estabelecem a Constituição Federal e a LRF.

II.4.1.1.4.1. Reserva de Contingência

O art. 8º da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece que a Lei Orçamentária Anual (LOA) conterà reserva de contingência constituída, exclusivamente, com recursos do orçamento fiscal e será equivalente a, no máximo, 0,005% da Receita Corrente Líquida (RCL) prevista para o exercício, a fim de atender aos passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Sendo assim, considerando que a RCL para o exercício de 2020 foi estimada em R\$62,27 bilhões, o limite máximo para a reserva de contingência seria de R\$3,11 milhões.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

A Lei Orçamentária para o exercício de 2020 contemplou uma previsão de reserva de contingência, com recursos do Orçamento Fiscal, no valor de R\$2,5 milhões, dentro, portanto, do limite máximo estabelecido na LDO.

II.4.1.2. Execução Orçamentária

II.4.1.2.1. Execução da Receita

Para efeito de análise, a receita total arrecadada pelo Estado é computada com base na receita bruta, excluindo-se somente as receitas intraorçamentárias e incluindo-se as deduções da receita, mesmo que posteriormente repassadas a terceiros, por determinação legal ou constitucional, pelo fato de serem receitas efetivamente arrecadadas.

A arrecadação, no exercício de 2020, alcançou o montante de R\$81,86 bilhões, 1,49% **inferior** à meta estipulada e 10,25% **inferior**, em termos reais, ao arrecadado no exercício anterior, conforme mostra o quadro a seguir:

Tabela 10 – Receita estadual por origem, em relação à meta e ao exercício anterior

Descrição	Arrecadação 2020 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Var. real 20/19
Receitas Correntes	81.676.789.896	99,81%	(156.565.305)	-10,15%
Tributária	54.527.928.971	99,10%	(497.483.085)	-9,14%
Contribuição	2.845.733.968	93,10%	(211.041.526)	-19,48%
Patrimonial	12.451.473.082	84,56%	(2.272.956.280)	-24,84%
Agropecuária	8.338	5,21%	(151.812)	151,70%
Industrial	22.421.900	24,45%	(69.282.774)	-41,05%
Serviços	268.648.705	70,43%	(112.818.035)	-26,38%
Transferências Correntes	10.027.909.455	140,74%	2.902.686.216	14,32%
Outras Rec. Correntes	1.532.665.477	107,32%	104.481.991	-5,38%
Receitas de Capital	181.996.678	14,40%	(1.082.214.378)	-40,30%
Operações de Crédito	139.600	0,02%	(738.752.515)	-99,78%
Alienação de Bens	-	-	(60.050.000)	-100%
Amortiz. de Empréstimos	114.176.304	141,72%	33.614.376	-39,56%
Transferências de Capital	67.680.774	18,13%	(305.545.839)	42,39%
Outras Rec. Capital	-	-	(11.480.400)	-
Total geral	81.858.786.574	98,51%	(1.238.779.684)	-10,25%

Fonte: Siafe-Rio (para receita arrecadada) e Resolução Sefaz nº 120/2020 (para meta de arrecadação).

Nota 1: Valores na tabela consideram a arrecadação bruta, desconsiderando as receitas intraorçamentárias. O valor total da receita arrecadada, incluindo as intraorçamentárias, atingiu R\$86.535,19 milhões. Por sua vez, as metas de arrecadação estipuladas pela Resolução Sefaz nº 120/2020, incluídas as intraorçamentárias, totalizam R\$89.137,90 milhões.

Nota 2: Valores históricos. Variação real 2020/19, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

O Corpo Instrutivo destaca que foi apurada uma superavaliação de R\$10,27 bilhões na receita bruta registrada no Siafe-Rio, ressaltando que essa diferença decorre de registro em duplicidade de valores arrecadados a título de *royalties* e participações especiais, cujo detalhamento será feito no item II.4.1.2.1.3.1 deste Voto.

Passo, então, a demonstrar, a análise do comportamento dos principais componentes da receita estadual, por ordem de participação no total da receita, tendo em vista o seu desempenho frente às metas e ao exercício anterior.

II.4.1.2.1.1. Receita Tributária

As receitas tributárias são ingressos provenientes de impostos, taxas e contribuições de melhoria, sendo historicamente a principal origem de receita do Estado do Rio de Janeiro. No exercício de 2020, responderam por 66,61% do total da arrecadação estadual, tendo se aproximado da meta prevista, conforme evidenciado a seguir:

Tabela 11 – Receita tributária

Descrição	Arrecadação 2020 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Var. real 20/19
ICMS	38.266.284.606	102,29%	858.098.811	-7,06%
FECF	4.855.795.232	107,02%	318.695.069	-5,21%
IRRF	4.061.784.678	93,00%	(305.676.645)	-11,96%
Taxas	2.754.382.275	74,42%	(946.675.050)	-26,25%
IPVA	2.725.736.316	94,74%	(151.404.193)	-15,37%
ITCD	1.112.220.153	92,34%	(92.266.035)	-3,23%
Multas e Juros	446.422.209	66,96%	(220.309.384)	-15,81%
Dívida Ativa	305.303.502	115,98%	42.054.342	-34,51%
Total	54.527.928.971	99,10%	(497.483.085)	-9,14%

Fonte: Siafe-Rio, Resolução Sefaz nº 120/2020.

Nota: Valores históricos. Variação real 2020/19, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

Conforme demonstrado no Processo TCE-RJ nº 102.583-5/2020, que trata de auditoria com o objetivo de acompanhar as medidas de enfrentamento ao novo Coronavírus nas finanças públicas do Estado, a receita tributária estadual apresentou queda real no período de janeiro a junho de 2020, sendo mais acentuada a partir de abril de 2020, em relação ao mesmo período de 2019.

A partir de junho de 2020 foi observado um aumento das receitas tributárias, em relação a maio do mesmo ano, o que representou um início de recuperação da economia fluminense, após os impactos causados pela pandemia do Covid-19.

II.4.1.2.1.1.1. ICMS

No exercício de 2020 a arrecadação do ICMS totalizou R\$38,27 bilhões, valor equivalente a 46,75% da receita estadual e 70,18% das receitas tributárias.

Tabela 12 – ICMS por atividade econômica (seção do Cadastro Nacional de Atividades Econômicas - CNAE)

Descrição (CNAE)	Arrecadação 2020 R\$ mil	Particip.	Var. real 20/19	Dif. Real 20-19 R\$ mil
Comércio	11.659.575	30,47%	-10,26%	(1.505.022)
Indústrias de Transformação	9.983.978	26,09%	-18,03%	(2479.460)
Eletricidade e Gás	6.799.558	17,77%	-9,95%	(848.308)
Indústrias Extrativistas	3.614.045	9,44%	148,98%	2.441.229
Informação e Comunicação	3.159.506	8,26%	-13,91%	(576.320)
Transportes e Armazenagem	1.493.844	3,90%	-2,68%	(46.379)
Outros	1.555.779	4,07%	-13,23%	(267.678)
Total ICMS	38.266.285	100,00%	-7,06%	(3.281.938)

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

Nota: Valores históricos. Variação real 2020/19, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

II.4.1.2.1.1.2. Adicional do ICMS-Fecp

O adicional do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais - Fecp - totalizou, em 2020, uma arrecadação de R\$4,85 bilhões, equivalente a 5,93% da receita total e 8,91% da receita tributária.

A análise da vinculação constitucional de receitas desse Fundo está sendo efetuada no tópico II.8.2 do presente Voto.

II.4.1.2.1.1.3. IRRF

A arrecadação do Imposto de Renda Retido na Fonte totalizou, em 2020, R\$4,06 bilhões, equivalente a 4,96% da receita total e 7,45% da receita tributária.

Embora de competência da União, a Constituição Federal prevê que o ente da Federação que efetue o recolhimento na fonte tem direito ao produto da arrecadação do imposto⁷¹.

II.4.1.2.1.1.4. IPVA

A arrecadação do IPVA totalizou R\$2,72 bilhões, no exercício de 2020, equivalente a 3,33% da receita total do Estado e 5% da receita tributária, apresentando queda real de 15,37% em relação ao ano anterior, sendo impactado diretamente pela menor demanda por novos veículos automotores e pela queda nos valores venais dos veículos.

II.4.1.2.1.1.5. Taxas

No exercício de 2020, a arrecadação decorrente de taxas representou 3,36% da receita total e 5,05% da receita tributária, concentradas sobretudo nas taxas de trânsito cobradas pelo DETRAN, conforme mostra o quadro a seguir:

Tabela 13 – Taxas estaduais

Entidade	Arrecadação 2020 R\$	Var. real 20/19
Departamento de Trânsito do Rio de Janeiro	1.153.466.413	-28,93%
Fundo Especial do Tribunal de Justiça	734.725.315	-27,13%
Tesouro do Estado do Rio de Janeiro	438.502.423	-15,19%
Fundo Especial do Corpo de Bombeiros	214.711.595	-31,16%
Fundo Especial da Defensoria Pública do ERJ	56.597.134	-24,32%
Demais Unidades Gestoras	156.379.395	-23,99%
Total	2.754.382.275	-26,37%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos. Variação real 2020/19, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (Índice 2019: 1,276178 e Índice 2020: 1,128901).

⁷¹ Constituição Federal, artigo 157, inciso I.

As taxas de trânsito do DETRAN são divididas em duas naturezas, pela prestação de serviços e pelo exercício do poder de polícia, tendo sido arrecadadas em 2020 conforme tabela a seguir:

Tabela 14 – Arrecadação de taxas pelo Detran

Rubrica da Receita	2020 R\$	Participação
00002 - Taxas pela Prestação de Serviços	650.194.422	56,37%
00003 - Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia	504.857.967	43,77%
00000 – Sem detalhamento ⁽¹⁾	(1.585.976)	(0,14%)
Total	1.153.466.413	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

(1) Ajuste referente a valor registrado a maior quando do detalhamento das taxas por Fontes de Recursos

A Constituição Estadual, no artigo 194, §4º, veda expressamente a aplicação de taxas em despesas estranhas aos serviços para os quais foram criadas, à exceção daquelas decorrentes do exercício do poder de polícia. De forma ainda mais restritiva, o Código Tributário Estadual – Decreto-Lei nº 05, de 15.03.1975, em seu artigo 107, determina que a sua arrecadação seja “vinculada às atividades que lhe deram origem”.

No exercício de 2020, o Detran-RJ efetuou repasses a outros órgãos, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 15 – Repasses de receitas do Detran

Órgãos	Valor repassado R\$	% do total das receitas Detran-RJ	% do total das taxas do Detran-RJ
Descentralização – DER	65.002.907	5,29%	5,64%
INEA	46.422.583	3,78%	4,02%
Descentralização – Subsec. Comunicação Social	40.531.693	3,30%	3,51%
Rioprevidência	36.735.780	2,99%	3,18%
Setrab / Seplag – Rio Poupa Tempo	26.174.991	2,13%	2,27%
Segov – Lei Seca	20.063.883	1,63%	1,74%
Descentralização – Polícia Militar	16.035.221	1,31%	1,39%
Descentralização – Polícia Civil	7.814.852	0,64%	0,68%
Total de repasses	258.781.910	21,07%	22,44%
Total de receitas de taxas Detran	1.153.466.413	93,91%	100,00%
Outras Receitas Detran	74.847.939	6,09%	

Total das receitas do Detran	1.228.314.351	100,00%
------------------------------	---------------	---------

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

O Corpo Instrutivo destaca que o DETRAN cumpriu a Determinação nº 22 das Contas de Governo de 2019, ao registrar as receitas com a devida discriminação por rubrica, entre taxas de serviços e taxas pelo exercício do poder de polícia, havendo apenas uma divergência da ordem de R\$1,58 milhão, registrado a maior, sem a devida discriminação, considerada falha formal.

II.4.1.2.1.1.6. ITCD

Em 2020, o ITCD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação - arrecadou a quantia de R\$1,11 bilhão, respondendo por 1,36% da receita total e 2,04% da receita tributária.

II.4.1.2.1.1.7. Registro e Repasse das Compensações de Dívida Ativa com Precatórios

A compensação de créditos inscritos em dívida ativa com débitos oriundos de precatórios encontra-se regulamentada pelas Leis Estaduais nºs 5.647, de 18.01.2010 e 6.136, de 28.12.2011 e vem sendo utilizada pelo governo estadual como forma de proceder à baixa de obrigações sem necessidade de desembolso financeiro.

Os valores dos créditos de dívida ativa compensados devem integrar a receita bruta do Estado para todos os fins, especialmente para compor as bases de cálculo dos mínimos de aplicação e das repartições de receitas previstas na Constituição Federal e na legislação pertinente, ainda que não haja fluxo financeiro, conforme determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a fim de atender ao princípio contábil do orçamento bruto⁷².

⁷² Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 8ª edição 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.

Observa-se que o Estado não vem realizando o devido registro contábil da receita, na forma determinada, ocasionando repasses a menor aos Municípios e ao Fundeb e, indiretamente, afetando as demais vinculações legais da receita.

Como apontado pelo Corpo Instrutivo, essa inconsistência vem sendo reportada desde a análise da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2010 e, na análise das Contas relativas ao exercício de 2019 deu origem à Determinação nº 23, cujo cumprimento parcial será analisado de forma detida no item II.12.3 deste Voto.

Dessa forma, acompanhando as instâncias instrutivas e o *Parquet* de Contas, faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 04** e as **Determinações nº 09 e 10** na conclusão do presente Voto.

II.4.1.2.1.1.8. Repasse das Receitas de Multas e Juros de Mora

O artigo 158 da Constituição Federal dispõe que pertencem aos Municípios 25% da arrecadação do ICMS e 50% da arrecadação do IPVA. No que tange aos acréscimos, multas e juros de mora, a regra de repartição é igualmente mantida, na forma do seu art. 160.

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

Tabela 16 – Cálculo dos repasses das multas e juros de mora aos municípios

Descrição	Arrecadação 2020 R\$	% MJM exceto formais
MJM do ICMS Total (A)	160.792.793	100,00%
CP Municípios MJM ICMS	40.198.198	25,00%
MJM do IPVA (B)	184.862.405	100,00%
CP Municípios MJM IPVA	92.431.224	50,00%
MJM da Dívida Ativa do ICMS (C)	41.905.129	100,00%
CP Municípios MJM DA ICMS	10.474.638	24,99%
MJM da Dívida Ativa do IPVA (D)	17.634.715	100,00%
CP Municípios MJM DA IPVA	8.817.366	50,00%

Fonte: Siafe-Rio.

II.4.1.2.1.2. Receita de Contribuições

A receita de contribuições, que se constitui das contribuições sociais cobradas dos servidores, ativos e inativos, civis e militares, do Estado, totalizou R\$2,8 bilhões, valor equivalente a 3,48% de toda a receita estadual de 2020, tendo registrado queda real de 19,48% em relação ao ano anterior.

II.4.1.2.1.3. Receita Patrimonial

Em 2020, a Receita Patrimonial alcançou o montante de R\$12,45 bilhões, na forma discriminada a seguir:

Tabela 17 – Receita patrimonial

Descrição	Arrecadação 2020 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Var. real 20/19
Compensação Financeira	11.890.965.435	82,80%	(2.470.118.040)	-22,29%
<i>Royalties</i> e PE	11.817.024.760	82,73%	(2.466.518.414)	22,38%
Outras Compensações Financeiras	73.940.676	95,36%	(3.599.625)	-4,20%
Receita de Valores Mobiliários	455.548.639	172,50%	191.461.785	-59,66%
Receitas imobiliárias	62.749.654	79,93%	(15.752.168)	-24,95%
Cessão de Direitos	21.086.253	-	21.086.253	-8,08%
Concessões e permissões	14.885.950	75,88	(4.730.897)	-48,10%
Outras receitas patrimoniais	6.237.151	546,94%	5.096.786	1221,68%
Total	12.451.473.082	84,56%	2.272.956.280	-24,84%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos. Variação real 2019/18, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

II.4.1.2.1.3.1. Receitas de Royalties e Participações Especiais

As receitas de *royalties* e participações especiais do petróleo constituem a maior parcela das receitas patrimoniais (94,9% em 2020) e, historicamente, uma das principais receitas do Estado do Rio de Janeiro.

Enquanto os *royalties* incidem mensalmente sobre a receita bruta de produção dos campos de exploração de petróleo, as participações especiais ocorrem trimestralmente sobre a receita bruta de cada campo, deduzida dos custos de exploração.

Em 2020, a arrecadação com *royalties* e participações especiais teve variação real **negativa** de 22,38% em razão da queda do preço do barril tipo *brent*, em consequência da pandemia da Covid-19, como observado na tabela a seguir:

Tabela 18 – Royalties e participações especiais do petróleo

Descrição	Arrecadação 2020 R\$	Var. real 20/19	Participação
Participações Especiais	7.015.595.727	-30,44%	59,37%
<i>Royalties</i>	4.796.318.110	-6,39%	40,59%

Royalties até 5%	2.897.181.632	-1,13%	24,52%
Royalties Excedente a 5%	1.899.136.478	-13,41%	16,07%
Fundo Especial do Petróleo	5.110.923	-64,19%	0,04%
Total	11.817.024.760	-22,38%	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos. Variação real 2020/19, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

Os valores demonstrados no quadro anterior divergem, em R\$10,27 bilhões, dos valores brutos registrados no Siafe-Rio a título de *royalties* e participações especiais, considerando que, naquele sistema, foram detectados registros em duplicidade na receita orçamentária.

Segundo a Nota Técnica SUNOT/SUBCONT nº 002/18, a partir do exercício de 2019, a contabilização dos valores de *royalties* e das participações especiais transferidos ao Rioprevidência passou a ser realizada tanto na receita orçamentária do Tesouro como na da referida Autarquia, causando, assim, a duplicidade observada.

Todavia, o correto procedimento de registro desses recursos está sendo abordado nos autos do Processo TCE-RJ nº 117.613-6/18, referente ao Relatório da Auditoria realizada pela Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE, conforme trecho reproduzido a seguir:

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

Tal fato será objeto de **Impropriedade nº 05 e Determinação nº 11**.

II.4.1.2.1.4. Transferências Correntes

As receitas decorrentes de Transferências Correntes totalizaram em 2020 o montante de R\$10,03 bilhões, tendo superado a meta prevista, na forma discriminada a seguir:

Tabela 19 – Transferências correntes

Descrição	Arrecadação 2020 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Var. real 20/19
Transferências da União	7.072.194.850	169,10%	2.889.948.381	26,23%
Particip. nas Receitas	2.585.708.191	97,96%	(53.729.914)	-12,27%
SUS	1.143.141.876	159,32%	425.643.188	39,63%
FNDE	481.749.742	76,33%	(149.420.383)	1,56%
Outras da União	2.861.595.040	1.474,47%	2.667.518.489	110,26%
Fundeb	2.851.913.767	100,21%	5.929.441	-7,51%
Demais	103.800.838	107,02%	6.808.395	21,40%
Total	10.027.909.455	140,74%	2.902.686.216	14,32%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos. Variação real 2019/18, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

O incremento real de 14,32%, em relação ao exercício de 2019, nas transferências correntes deu-se, sobretudo, em face dos valores transferidos pela União a título de Transferências Voluntárias previstas na Lei Federal nº14.041 de 18.08.2020 - decorrente da Medida Provisória nº 938 de 02.04.20 – (R\$265 milhões); na Lei Complementar Federal nº 173, de 27.05.2020 (R\$2,41 bilhões); e na Lei Federal nº14.017, de 29.06.2020 (R\$106 milhões), que tiveram por objetivo enfrentar as dificuldades financeiras ocasionadas pela emergência de saúde pública decorrente da pandemia do Covid-19.

II.4.1.2.1.5. Outras Receitas Correntes

As receitas correntes não classificáveis nas demais origens somaram R\$1,5 bilhão, valor equivalente a 1,87% da receita estadual, sendo registradas conforme demonstrado a seguir:

Tabela 20 – Outras receitas correntes

Descrição	Arrecadação 2020 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Var. real 19/18
Indenizações e Restituições	438.131.065	117,31%	64.647.810	4,57%
Multas e Juros de Mora	516.622.110	202,64%	261.675.692	115,26%
Receita da Dívida Ativa	13.431.307	117,27%	1.978.284	-67,93%
Receitas Diversas	564.480.995	71,61%	(223.819.975)	-38,58%
Total	1.532.665.477	107,32%	104.481.991	-5,38%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos. Variação real 2020/19, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

II.4.1.2.1.6. Demais Origens de Receitas Correntes

A receita de serviços arrecadou R\$268,65 milhões em 2020, valor equivalente a 0,33% da receita estadual. Os setores mais representativos foram os serviços administrativos e comerciais, que respondem por 64,57% da arrecadação do segmento.

Quanto à receita industrial, foram registrados R\$22,42 milhões em 2020, respondendo por apenas 0,03% das receitas do estado, sendo tais recursos advindos, majoritariamente (99,1%), da produção de vacinas pelo Instituto Vital Brazil.

A receita agropecuária - resultante da atividade da Empresa de Pesquisa Agropecuária do Estado (Pesagro-Rio) - somou R\$8,34 mil, valor que não atingiu 0,001% da arrecadação estadual.

II.4.1.2.1.7. Receitas de Capital

No exercício de 2020, o Estado do Rio de Janeiro arrecadou R\$182 milhões de receitas de capital, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 21 – Receitas de capital

Descrição	Arrecadação 2020 R\$	Realização da Meta	Diferença da Meta R\$	Variação real 20/19
Operações de Crédito	139.600	0,02%	(738.752.515)	-99,78%
Alienação de Bens	-	-	(60.050.000)	-100,00%
Amortização de Empréstimos	114.176.304	141,72%	33.614.376	-39,56%
Transferências de Capital	67.680.774	18,13%	(305.545.839)	42,39%
Outras Receitas de Capital	-	-	(11.840.400)	-
Total	181.996.678	14,40%	(1.238.779.684)	-40,30%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos. Variação real 2019/18, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

II.4.1.2.2. Execução da Despesa

O TCE-RJ tem efetuado as análises das Contas do Governo tomando como base a despesa liquidada, por ser a liquidação a fase da despesa onde o direito do credor já foi legalmente reconhecido, sendo, portanto, um compromisso líquido e certo da administração estadual.

Ressalva-se da regra geral a apuração do índice da manutenção e desenvolvimento do ensino, que a partir do exercício sob análise será feito com base na despesa paga, e a apuração do índice das ações e serviços públicos de saúde, que se dará pelas despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os Restos a Pagar Processados e Não Processados, até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo Fundo de Saúde, no exercício.

A execução orçamentária da despesa no exercício de 2020 pode ser assim demonstrada:

Tabela 22 – Demonstrativo da execução orçamentária da despesa consolidado

R\$1							
Descrição	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesa Autorizada (c)	Despesas Empenhadas (d)	Despesas Liquidadas (e)	Despesas Pagas (f)	Saldo de dotação (b-d)
Despesas (exceto intra) (I)	77.288.871.205	83.677.249.754	65.721.488.467	59.896.635.168	59.341.251.887	56.588.298.962	23.780.614.586

Despesas Correntes	67.216.744.569	73.190.090.887	62.062.562.808	58.385.421.597	57.936.483.905	55.289.521.529	14.804.669.290
Despesas de Capital	9.589.179.692	10.005.881.924	3.180.148.715	1.511.213.571	1.404.767.982	1.298.777.433	8.494.668.353
Reserva de Contingência	2.500.000	2.500.000	-	-	-	-	2.500.000
Reserva do RPPS	480.446.944	478.776.944	478.776.944	-	-	-	478.776.944
Despesas Intraorçam. (II)	6.040.339.444	5.992.789.521	4.970.622.129	4.628.939.566	4.610.164.329	4.313.769.752	1.363.849.955
Intraorçamentárias Correntes	6.040.098.064	5.992.548.141	4.970.380.749	4.628.801.544	4.610.026.307	4.313.631.730	1.363.746.596
Intraorçamentárias de Capital	241.380	241.380	241.380	138.021	138.021	138.021	103.359
Total (III) = (I+II)	83.329.210.649	89.670.039.275	70.692.110.597	64.525.574.734	63.951.416.216	60.902.068.713	25.144.464.541

Fonte: Siafe-Rio.

Observa-se que as despesas pagas atingiram 95,23% das despesas liquidadas, que, por sua vez representaram 99,11% da despesa total empenhada.

II.4.1.2.2.1. Classificação da Despesa por Categoria Econômica

As despesas correntes representaram 97,63% das despesas liquidadas no exercício sob análise, enquanto as despesas de capital responderam por 2,37%, conforme tabela a seguir:

Tabela 23 – Despesa por categoria econômica e grupo de despesa

Categoria econômica /Grupo da Despesa	Despesa liquidada (R\$)	Var. real 20/19	Participação
Despesas correntes	57.936.483.905	-10,86%	97,63%
Pessoal e encargos sociais	40.985.924.133	-11,68%	69,07%
Juros e encargos da dívida	385.350.952	165,56%	0,65%
Outras despesas correntes	16.565.208.820	-10,19%	27,92%
Despesas de capital	1.404.767.982	-20,58%	2,37%
Investimentos	857.842.120	-21,80%	1,45%
Inversões financeiras	96.174.534	225,84%	0,16%
Amortização da dívida	450.751.329	-29,83%	0,76%
Total	59.341.251.887	-11,12%	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

Excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2020/2019, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

Observa-se que, em termos reais, a despesa total do Estado encolheu 11,12% em relação ao exercício anterior, sendo a redução nas despesas correntes de 10,86%, com maior contribuição, pela representatividade, do grupo de despesa “Pessoal e encargos sociais”. A queda em termos reais foi próxima a queda real da receita, registrada 10,25%.

No que tange às despesas de capital, a redução foi de 20,58%, sendo o grupo de despesa “Investimentos” o maior responsável por tal diminuição.

II.4.1.2.2.2. Despesa Segundo a Classificação Institucional

Tabela 24 – Despesa do ERJ por Poder/órgão Superior

Poder/Órgão	Despesa Liquidada (R\$)	Var. real 20/19	Participação
Executivo	52.937.440.106	-10,87%	89,21%
Judiciário	3.801.385.855	-13,54%	6,41%
Tribunal de Justiça	3.801.385.855	-13,54%	6,41%
Legislativo	1.243.204.497	-12,42%	2,10%
Assembleia Legislativa	806.385.867	-5,88%	1,36%
Tribunal de Contas do Estado do RJ	436.818.630	-22,39%	0,74%
Ministério Público	1.359.221.428	-12,63%	2,29%
Total Geral	59.341.251.887	-11,12%	100,00%

Fonte: Siafe-Rio

Excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2020/2019, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

Verifica-se, em relação às despesas liquidadas, que houve diminuição em todos os Poderes/Órgãos, em comparação com o exercício anterior.

II.4.1.2.2.3. Classificação Funcional da Despesa

No exercício de 2020, a alocação de recursos por função ocorreu da seguinte forma:

Tabela 25 – Despesa do ERJ por função

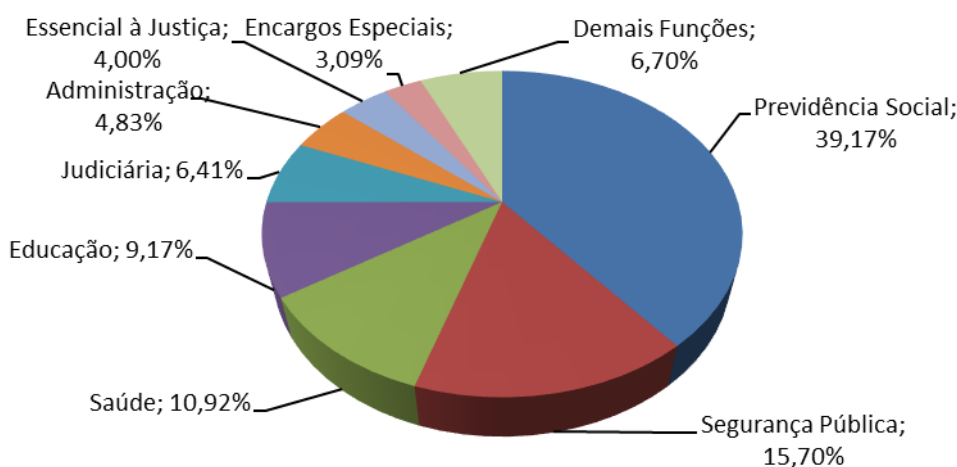
Função	Despesa Liquidada (R\$)	Var. real 20/19	Participação
Previdência Social	23.246.029.922	-4,25%	39,17%
Segurança Pública	9.317.466.850	-14,63%	15,70%
Saúde	6.482.117.058	4,19%	10,92%
Educação	5.442.188.519	-26,47%	9,17%
Judiciária	3.801.385.855	-13,54%	6,41%
Administração	2.867.866.259	-22,90%	4,83%
Essencial à Justiça	2.372.201.047	-11,86%	4,00%
Encargos Especiais	1.835.239.620	-31,92%	3,09%
Legislativa	1.243.204.497	-12,42%	2,10%
Transporte	588.191.019	-33,28%	0,99%
Gestão Ambiental	332.534.721	8,29%	0,56%
Agricultura	319.556.507	-7,63%	0,54%
Ciência e Tecnologia	304.731.679	-13,17%	0,51%
Direitos da Cidadania	222.511.914	114,34%	0,37%
Assistência Social	202.096.580	-0,37%	0,34%
Cultura	181.183.769	49,24%	0,31%
Comércio e Serviços	148.648.757	-50,55%	0,25%
Habitação	113.502.543	11,41%	0,19%
Indústria	110.405.796	77,34%	0,19%
Saneamento	90.588.210	-21,15%	0,15%
Urbanismo	50.970.835	13,20%	0,09%
Trabalho	24.206.533	-15,32%	0,04%
Comunicações	19.145.701	-1,02%	0,03%
Desporto e Lazer	16.248.992	-43,89%	0,03%
Organização Agrária	9.028.706	-16,91%	0,02%
Total	59.341.251.887	-11,12%	100,00%

Fonte: Siafe-Rio.

Excluídas as despesas intraorçamentárias. Valores históricos e variação real 2020/2019, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

As funções “Previdência Social” e “Encargos Especiais” representaram 42,26% das despesas liquidadas em 2020. Essas funções abarcam despesas para as quais não se pode associar um bem ou serviço.

No gráfico a seguir apresenta-se a representatividade, em termos percentuais, das principais funções:

Gráfico 4 – Participação da despesa liquidada por função

Fonte: Siafe-Rio.
Excluídas as despesas intraorçamentárias.

II.4.1.2.2.4. Despesas Obrigatórias

A Lei Complementar Estadual nº 176, de 30.06.2017, estabeleceu normas e diretrizes fiscais, no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, fixando, para cada exercício, o limite máximo para o crescimento das despesas obrigatórias liquidadas, nos seguintes termos:

Art. 1º - Ficam estabelecidas, para cada exercício, normas e diretrizes para o crescimento das despesas obrigatórias do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Rio de Janeiro, abrangendo o Poder Executivo, o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública

§ 1º - O limite máximo das despesas obrigatórias previstas no caput corresponderá:

I - Para o exercício de 2018, à despesa obrigatória liquidada no exercício de 2015, corrigida em 15,27% (quinze inteiros e vinte e sete por cento);

II - Para os exercícios subsequentes, ao valor do limite máximo fixado para o exercício imediatamente anterior, corrigido na forma das alíneas “a” e “b” deste inciso, considerando-se sempre a menor variação:

a) a variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze

meses encerrado em abril do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária;

b) a variação da Receita Corrente Líquida apurada no primeiro quadrimestre do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária em relação ao mesmo período do exercício imediatamente anterior.

§ 2º - Se a variação resultante da aplicação do inciso II do parágrafo anterior for negativa, serão repetidos os limites do exercício anterior ao que se refere a lei orçamentária.

Conforme demonstrado na tabela a seguir, observa-se que a despesa obrigatória liquidada no exercício de 2020 ficou abaixo do teto estabelecido, em cumprimento à mencionada Lei.

Tabela 26 – Despesas obrigatórias liquidadas

Programa de Recuperação Fiscal – PRF					
Despesas	Liquidado Exercício de 2015	Teto Exercício de 2018	Teto Exercício de 2019	Teto Exercício de 2020	Liquidado Exercício de 2020
Percentuais	-	15,27%	2,76%	4,94%	-
Totais	56.437.046.880	65.054.983.939	66.850.501.495	70.152.916.269	54.306.438.138

Fonte: Relatório do Limite Máximo das Despesas Obrigatórias, à fl. 7538, e Nota Técnica, às fls. 8802/8806.

Nota: Teto 2018 - LCE Nº 176/17 - Art. 1º, Inciso I; Teto 2019 - LCE Nº 176/2017 - Art. 1º, Inciso II, alínea "a" ou "b"; Teto 2020 - LCE Nº 176/17 - Art. 1º, Inciso II, alínea "a" ou "b".

II.4.1.2.3. Demonstração da Execução do Orçamento

Ao se confrontar as receitas e despesas previstas com as realizadas para o exercício de 2020, verifica-se que os valores apresentados no Balanço Orçamentário⁷³ encontram-se em conformidade com aqueles registrados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária⁷⁴ e no Siafe-Rio.

⁷³ Volume 14 – fls. 3666/3668.

⁷⁴ Relatório publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 29.01.2021.

Consideram-se, nesta análise, as receitas orçamentárias somadas às intraorçamentárias, deduzidas aquelas que não necessitam de autorização legislativa para sua execução (repasse aos municípios, Fundeb, restituição de tributos etc.), conforme previsto no MCASP.

II.4.1.2.3.1. Resultado da Execução da Receita

Verifica-se que as receitas efetivamente arrecadadas (exceto intraorçamentárias) superaram em 0,14% a previsão atualizada da receita, representando um excesso de arrecadação da ordem de R\$89,61 milhões. Contudo, considerando-se as receitas intraorçamentárias, tem-se uma insuficiência de arrecadação no montante de R\$994,6 milhões.

Tabela 27 – Demonstrativo consolidado da execução orçamentária da receita

				R\$1
Descrição	Previsão Inicial	Previsão Atualizada (a)	Receita Arrecadada (b)	Saldo (b-a)
Receita (exceto intra) (I)	66.563.479.836	62.383.567.409	62.473.175.508	89.608.099
Receita Total	98.994.029.215	89.623.597.015	92.133.308.352	2.509.711.337
Receitas Correntes	97.729.818.159	88.429.685.356	91.951.311.674	3.521.626.319
Receitas de Capital	1.264.211.056	1.193.911.660	181.996.678	-1.011.914.982
Deduções	-32.430.549.379	-27.240.029.607	-29.660.132.844	-2.420.103.237
Dedução da Receita Corrente	-32.430.549.379	-27.240.029.607	-29.660.132.844	-2.420.103.237
Receita Intraorçam. (II)	6.040.339.444	5.760.747.097	4.676.543.868	-1.084.203.229
Intraorçam. Correntes	6.040.339.444	5.760.640.020	4.676.405.847	-1.084.234.174
Intraorçam. de Capital	0	107.077	138.021	30.945
Subtotal (III) = (I+II)	72.603.819.280	68.144.314.506	67.149.719.376	-994.595.129
Déficit (IV)	10.725.391.369	21.525.724.769	0	-21.525.724.769
Total (V) = (III+IV)	83.329.210.649	89.670.039.275	67.149.719.376	-22.520.319.899

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2020 – publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 29.01.2021; Siafe-Rio e Balanço Orçamentário, Volume 14 – fls. 3666/3668.

II.4.1.2.3.2. Resultado da Execução da Despesa

Verifica-se da comparação da despesa empenhada com a prevista (exceto intraorçamentária) uma economia orçamentária de R\$23,78 bilhões, que, considerando as receitas intraorçamentárias, foi de R\$25,14 bilhões.

Tabela 28 – Demonstrativo consolidado da execução orçamentária da despesa

							R\$1
Descrição	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Despesa Autorizada (c)	Despesas Empenhadas (d)	Despesas Liquidadas (e)	Despesas Pagas (f)	Saldo de dotação (b-d)
Despesas (exceto intra) (I)	77.288.871.205	83.677.249.754	65.721.488.467	59.896.635.168	59.341.251.887	56.588.298.962	23.780.614.586
Despesas Correntes	67.216.744.569	73.190.090.887	62.062.562.808	58.385.421.597	57.936.483.905	55.289.521.529	14.804.669.290
Despesas de Capital	9.589.179.692	10.005.881.924	3.180.148.715	1.511.213.571	1.404.767.982	1.298.777.433	8.494.668.353
Reserva de Contingência	2.500.000	2.500.000	-	-	-	-	2.500.000
Reserva do RPPS	480.446.944	478.776.944	478.776.944	-	-	-	478.776.944
Despesas Intraorçam. (II)	6.040.339.444	5.992.789.521	4.970.622.129	4.628.939.566	4.610.164.329	4.313.769.752	1.363.849.955
Intraorçamentárias Correntes	6.040.098.064	5.992.548.141	4.970.380.749	4.628.801.544	4.610.026.307	4.313.631.730	1.363.746.596
Intraorçamentárias de Capital	241.380	241.380	241.380	138.021	138.021	138.021	103.359
Total (III) = (I+II)	83.329.210.649	89.670.039.275	70.692.110.597	64.525.574.734	63.951.416.216	60.902.068.713	25.144.464.541

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2020 – publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 29.01.2021; Siafe-Rio e Balanço Orçamentário.

II.4.1.2.3.3. Resultados do Orçamento Corrente

O Estado apresentou **superávit** corrente na comparação da receita arrecadada com as despesas empenhadas e liquidadas, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 29 – Resultados do orçamento corrente

		R\$1
Descrição	Total	
Receita corrente arrecadada (exceto intra) (a)	62.291.178.830	
Receita corrente arrecadada total	91.951.311.674	
Deduções da receita corrente	-29.660.132.844	
Despesa corrente empenhada (exceto intra) (b)	58.385.421.597	
Despesa corrente liquidada (exceto intra) (c)	57.936.483.905	
Superávit corrente (empenho) (a – b)	3.905.757.233	
Superávit corrente (liquidação) (a – c)	4.354.694.926	

Fonte: Siafe-Rio.

II.4.1.2.3.4. Resultados do Orçamento de Capital

O Estado apresentou déficit de capital em relação às despesas empenhadas e às liquidadas, conforme apurado na tabela seguinte:

Tabela 30 – Resultados do orçamento de capital

Descrição	R\$1
	Total
Receita capital arrecadada (exceto intra) (a)	181.996.678
Despesa capital empenhada (exceto intra) (b)	1.511.213.571
Despesa capital liquidada (exceto intra) (c)	1.404.767.982
Déficit capital (empenho) (a – b)	-1.329.216.893
Déficit capital (liquidação) (a – c)	-1.222.771.305

Fonte: Siafe-Rio.

II.4.1.2.3.5. Resultados da Execução Orçamentária

Observa-se que o Estado apresentou **superávit** orçamentário, por meio da comparação do total das receitas arrecadadas com o das despesas realizadas no exercício:

Tabela 31 – Resultados da execução orçamentária

Descrição	R\$1	
	Total com intra	Total sem intra
Receita arrecadada (a)	67.149.719.376	62.473.175.508
Despesa empenhada (b)	64.525.574.734	59.896.635.168
Despesa liquidada (c)	63.951.416.216	59.341.251.887
Despesa paga (d)	60.902.068.713	56.588.298.962
Superávit orçamentário (empenho) (e) = (a - b)	2.624.144.643	2.576.540.340
Superávit orçamentário (liquidação) (f) = (a - c)	3.198.303.161	3.131.923.621
Restos a pagar processado (g) = (c - d)	3.049.347.502	2.752.952.925
Restos a pagar não processado (h) = (b - c)	574.158.518	555.383.281

Fonte: Siafe-Rio.

Desconsiderando-se as operações intraorçamentárias, a execução orçamentária do exercício de 2020 resultou em um superávit de R\$2,58 bilhões no

que tange às despesas empenhadas e de R\$3,13 bilhões na comparação da receita arrecadada com as despesas liquidadas.

II.4.2. Gestão da Dívida Ativa

Segundo o MCASP, 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.

A Dívida Ativa fica sob a gestão administrativa e judicial da Procuradoria-Geral do Estado⁷⁵ (PGE), mais especificamente da sua especializada, Procuradoria da Dívida Ativa – PG-5.

No âmbito da Auditoria Financeira⁷⁶, realizada a fim de verificar a regularidade das demonstrações financeiras consolidadas do Estado relativas ao exercício de 2020, foi apontada no tópico *Principais assuntos de auditoria*, a distorção “Superavaliação da Dívida Ativa decorrente da existência de registros contábeis com probabilidade remota de recuperabilidade”.

Em síntese, a auditoria identificou superavaliação do Ativo relacionado a saldos contábeis de créditos de dívida ativa, estimada em R\$6,01 bilhões, cuja incerteza quanto à realização não permite que sejam reconhecidos como ativos. Adicionalmente, há divergência de R\$12,29 milhões entre os registros contábeis constantes no Siafe-Rio e o montante apontado pela PGE. Tal distorção já havia sido apontada em Auditoria Financeira realizada no Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2019⁷⁷.

Dessa forma, acompanho o entendimento das instâncias instrutivas, corroborado pelo Ministério Público Especial, e faço constar, a respeito do fato, a **Impropriedade nº 06 e Determinação nº 12** na conclusão do meu Voto, a fim de que as demonstrações contábeis do Estado passem a evidenciar os créditos

⁷⁵ Art. 176, § 6º, da Constituição Estadual e art. 194, § 1º, do Decreto-Lei nº 05/75 (Código Tributário Estadual).

⁷⁶ Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20, em anexo.

⁷⁷ Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20.

inscritos em Dívida Ativa de acordo com seu grau de recuperabilidade, deixando de reconhecer os créditos de recuperabilidade improvável, observando, ainda, a compatibilidade entre a documentação de suporte da PGE e os registros contábeis constantes no Siafe-Rio.

II.4.2.1. Estoque da Dívida Ativa

O estoque da dívida ativa, ao final do exercício de 2020, apresentou um saldo de R\$118,44 bilhões, sendo 97,99% desse total decorrente da dívida ativa tributária, na forma abaixo demonstrado:

Tabela 32 – Estoque da Dívida Ativa estadual – Contábil

	R\$1	
Descrição	2020	2019
Dívida Ativa	118.439.141.918	114.284.789.714
Dívida ativa tributária	116.053.576.157	111.936.407.485
Créditos inscritos a Curto Prazo	215.080.741	386.126.345
Créditos inscritos a Longo Prazo	116.661.558.498	112.373.344.222
Compensação Precatórios Judiciais com Dívida Ativa Tributária a Longo Prazo	-823.063.082	-823.063.082
Dívida ativa não tributária	2.385.565.762	2.348.382.229
Créditos inscritos a Curto Prazo	47.528.739	51.267.123
Créditos inscritos a Longo Prazo	2.356.360.821	2.315.438.904
Compensação Precatórios Judiciais com Dívida Ativa não Tributária a Longo Prazo	-18.323.798	-18.323.798

Fonte: Siafe-Rio e Volume 14 às fls. 3705.

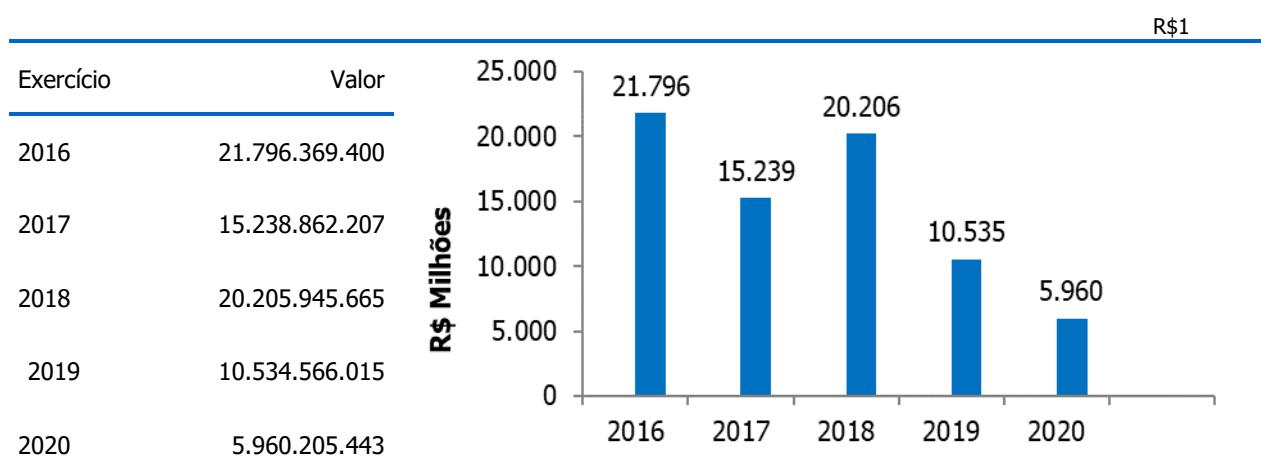
Nota 1: Nesse demonstrativo não foram considerados os créditos que estão em processo de inscrição e também não são deduzidos os ajustes para perdas.

Verifica-se, com relação ao saldo final do estoque da Dívida Ativa, uma diferença de R\$44,55 mil entre o saldo registrado na Contabilidade e o estoque apresentado pela PGE, decorrente, principalmente, da falta de integração entre o sistema de gestão dos créditos inscritos em Dívida Ativa (SDA) e outros sistemas existentes no âmbito do Governo Estadual.

II.4.2.2. Acréscimos ao Estoque da Dívida Ativa segundo a PGE

Segundo demonstrado pela Procuradoria, os acréscimos ao estoque da dívida ativa, que incluem as inscrições, ajustes e acréscimos moratórios, apresentaram **redução** em relação ao ano anterior, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 33 – Acréscimos ao estoque de Dívida Ativa



Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/20 (para os exercícios de 2016 a 2019); Demonstrativo do Estoque da Dívida Ativa - Volume 18 às fls. 4356 (para o exercício de 2020).
Nota: Valores históricos.

Conforme informações apresentadas pela PGE⁷⁸, 73,44% dos acréscimos ocorridos no exercício de 2020 referem-se à dívida ativa com ICMS, no montante de R\$4,37 bilhões.

⁷⁸ Volume 18, fl. 4356.

II.4.2.3. Deduções no Estoque da Dívida Ativa segundo a PGE

A Procuradoria Geral do Estado classifica as deduções da dívida ativa em três tipos de operações: Ingressos Apropriados, Remissões e Cancelamentos. A PGE considera como Ingressos Apropriados a Receita da Dívida Ativa, os Créditos Especiais (Compensações) e, ainda, Outras Receitas não Qualificadas.

Os Ingressos Apropriados alcançaram o montante de R\$419,07 milhões, e são apresentados na tabela a seguir, em conjunto com a sua variação real entre os exercícios de 2019 e 2020, bem como a participação de cada receita em relação ao total no exercício de 2020:

Tabela 34 – Comparativo dos ingressos apropriados

Descrição	2019(1) R\$	2020(1) R\$	Variação real 2020/2019	Diferença real 2020-2019(2)	Participação 2020
Receita de Dívida Ativa arrecadada (A)	567.748.328	417.503.533	-34,95%	-253.227.627	99,63%
Outros (B)	5.526.272	1.563.153	-74,98%	-5.287.860	0,37%
Total de ingressos (A+B)	573.274.600	419.066.686	-35,34%	-258.515.487	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/20 e Volume 18 às fls. 4356.

Nota 1: Valores históricos.

Nota 2: Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/20. IGP-DI 2019 (1,2761776035), IGP-DI 2020 (1,1289008040).

Nota 3: Conforme informação às fls. 4356, Volume 18, para demonstrar o valor arrecadado em Dívida Ativa, foi somado ao valor da Receita Dívida Ativa o montante de receita não identificada no total de R\$3.237, não incluída no estoque.

II.4.2.3.1. Receita Arrecadada da Dívida Ativa X Estoque

No exercício de 2020, houve **queda** na arrecadação da dívida ativa em relação ao seu estoque total, em comparação com o exercício anterior, conforme tabela a seguir:

Tabela 35 – Taxa de arrecadação

	2019 (R\$)	2020 (R\$)
Estoque da Dívida Ativa	114.296.760.757	118.439.186.474
Total de arrecadação (1)	573.269.088	419.063.449
Total de arrecadação/Estoque da Dívida	0,50%	0,35%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/20 e Volume 18 às fls. 4356.

Nota 1: Não foi levada em consideração a arrecadação do montante de R\$3.237 em função do mesmo não ter sido incluído no estoque da dívida ativa.

Verifica-se uma diferença a menor de R\$1,56 milhões, o que representa 0,37% do total, no exercício de 2020, entre os valores das receitas arrecadadas apresentados pela PGE e registrados no Siafe-Rio, conforme tabela a seguir:

Tabela 36 – Comparativo receita arrecadada PGE/Siafe-Rio

	R\$1	
Descrição	2019	2020
Total PGE (A)	573.274.600	419.066.686
Total Siafe-Rio (B)	571.110.544	420.623.653
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	79.102.969	63.308.623
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa de Outras Receitas	6.875.053	3.558.845
Receita da Dívida Ativa Tributária	412.367.987	305.303.502
Receita da Dívida Ativa Não Tributária	72.764.536	48.452.683
Diferença PGE – Siafe-Rio (A-B)	2.164.056	-1.556.967

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, Volume 18 às fls. 4356 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

Segundo o Corpo Instrutivo, a divergência apontada é decorrente da adoção de metodologia diferenciada de registro do valor da receita arrecadada entre os sistemas da PGE e da SEFAZ. A esse respeito, observa-se que algumas medidas de gestão têm sido implementadas com vistas a solucionar tal impropriedade⁷⁹.

⁷⁹ Em consonância com a informação registrada às fls. 539 a 542, Volume 5, do presente processo.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

II.4.2.3.2. Cancelamentos e Remissões da Dívida Ativa

No exercício de 2020, houve **redução** no montante de cancelamentos e remissões em relação ao exercício anterior, como demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 37 – Cancelamentos e remissões da dívida ativa

Natureza	2019(1) R\$	2020(1) R\$	Variação real 20/19	Diferença real 20-19(2) R\$
Cancelamentos	2.012.007.912	1.391.027.545	-38,84%	-997.347.321
Remissões	402.631.594	7.688.733	-98,31%	-505.149.606
Total	2.414.639.506	1.398.716.277	-48,76%	-1.502.496.927

Fonte: Volume 18 às fls. 4356.

Nota 1: Valores históricos para as colunas de 2019 e 2020.

Nota 2: Variação real calculada a partir de valores históricos atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV, a preços de dez/20. IGP-DI 2019 (1,2761776035), IGP-DI 2020 (1,1289008040).

Como destacado pelo Corpo Instrutivo, que realizou detida análise acerca da natureza dos cancelamentos e remissões, não foi apresentado relatório analítico dos cancelamentos parciais dos débitos de dívida ativa, que seria relevante não apenas para o controle da dívida ativa, mas também para a avaliação da gestão fiscal.

II.4.2.4. Certidões de Dívida Ativa Ajuizadas

No exercício de 2020, observa-se uma redução de 0,12% do montante ajuizado da dívida ativa, em relação ao exercício de 2019, que apresentava crescimento constante nos quatro anos anteriores, conforme tabela a seguir:

Tabela 38 – Montante ajuizado da Dívida Ativa

	R\$1
Ano	Total
2016	52.135.060.623
2017	76.359.222.077
2018	90.401.614.370
2019	96.392.060.993
2020	96.274.934.097

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ 101.730-3/20 (para os exercícios de 2016 a 2019) e Volume 18, fls. 4382.

Nota: Valores históricos.

II.4.3. Gestão Financeira

A avaliação da gestão financeira é realizada a partir do exame do Balanço Financeiro e da Demonstração dos Fluxos de Caixa.

II.4.3.1. Balanço Financeiro Consolidado

O Balanço Financeiro evidencia as receitas e despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte, possibilitando a apuração do resultado financeiro do exercício⁸⁰.

Tabela 39 – Balanço Financeiro Consolidado

	R\$1	
	2020	2019
Receita Orçamentária (I)	67.149.719.376	69.639.135.355
Ordinária	40.674.255.557	37.998.728.187
Vinculada	26.475.463.819	31.640.407.168
Transferências Financeiras Recebidas (II) (1)	-	-
Recebimentos Extraorçamentários (III)	179.032.527.239	149.657.930.286
Dívida Flutuante	34.615.628.191	36.575.540.379
Outras Operações	144.416.899.049	113.082.389.907
Saldo em Espécie do Exercício Anterior (IV)	12.948.605.705	8.281.471.931
Caixa e Equivalentes de Caixa	10.046.914.268	7.225.685.000

⁸⁰ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (8ª edição).

Rubrica	Fls.	
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados (2)	1.061.702.639	1.055.786.931
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	1.839.988.797	-
Total Ingresso (V) = (I + II + III + IV)	259.130.852.321	227.578.537.572
	2020	2019
Despesa Orçamentária (VI)	64.525.574.734	66.951.046.316
Ordinária	39.538.946.915	36.603.816.058
Vinculada	24.986.627.819	30.347.230.259
Transferências Financeiras Concedidas (VII) (1)	-	-
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	179.038.139.265	147.678.885.501
Dívida Flutuante	34.271.170.580	35.537.532.291
Outra Operações	144.766.968.685	112.141.353.210
Saldo em Espécie do Exercício Seguinte (IX)	15.567.138.322	12.948.605.755
Caixa e Equivalentes de Caixa	11.850.573.434	10.046.914.319
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados (2)	1.404.113.790	1.061.702.639
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	2.312.451.098	1.839.988.797
Total Dispêndio (X) = (VI + VII + VIII + IX)	259.130.852.321	227.578.537.572

Fonte: Volume 14, fls. 3669, e Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020.

Nota 1: Ressalta-se que do saldo de 2020, referente a Transferências Financeiras Recebidas e Concedidas, foram realizados expurgos intraorçamentários no montante de R\$57.184,53 milhões, cumprindo registrar que a informação encaminhada, por equívoco, às fls. 3684 do Volume 14, está relacionada ao exercício de 2019.

Nota 2: Em relação aos Recebimentos e Pagamentos Extraorçamentários, foram deduzidos, respectivamente, os montantes de R\$2.149,19 milhões e R\$2.234,96 milhões referentes a Recursos a Liberar por Vinculação de Pagamento, conforme informação às fls. 3669 do Volume 14.

Nota 3: Conforme informação às fls. 3669, Volume 14, na linha Caixa e Equivalentes de Caixa do Saldo em Espécie do Exercício Anterior, exercício de 2020, foi deduzido o valor de R\$790,70 milhões, composto pelos montantes de R\$673,40 milhões e R\$117,30 milhões, relacionados, respectivamente, às contas 1.1.1.1.2.20.02 e 1.1.1.1.2.20.03.

Nota 4: De acordo com a observação às fls. 3669, foi expurgado, da coluna 2020, grupo "Saldo em Espécie do Exercício Seguinte", linha "Caixa e Equivalente de Caixa", o total de R\$704,93 milhões, constituído pelos valores de R\$585,71 milhões e R\$119,22 milhões, relacionados, respectivamente, às contas 1.1.1.1.2.20.02 e 1.1.1.1.2.20.03.

O resultado financeiro **superavitário**, no montante de R\$2,62 bilhões corresponde à diferença entre os ingressos (orçamentários e extraorçamentários) e os dispêndios (orçamentários e extraorçamentários), demonstrado da seguinte forma:

Tabela 40 – Resultado Financeiro

		R\$1
Grupo	Valor	
Ingressos	246.182.246.616	
Dispêndios	243.563.713.999	
Total	2.618.532.617	

Fonte: Volume 14, fls. 3669 e 3770.

II.4.3.2. Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC

A Demonstração dos Fluxos de Caixa apresenta as entradas e saídas de caixa, classificando-as como fluxos das atividades operacionais, de investimento e de financiamento, de forma a permitir a análise da capacidade de gerar caixa e equivalentes de caixa.

Tabela 41 – Demonstração dos Fluxos de Caixa Consolidado

Descrição	R\$1	
	2020	2019
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS (I)	3.004.318.450	3.993.760.585
Ingressos	185.218.757.280	154.604.005.362
Desembolsos	182.214.438.830	150.610.244.777
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)	-750.059.877	-701.115.086
Ingressos	114.314.325	400.948.605
Desembolsos	864.374.202	1.102.063.691
FLUXO DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)	-450.599.408	-471.416.228
Ingressos	139.600	325.111.388
Desembolsos	450.739.008	796.527.616
GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (I+II+III)	1.803.659.165	2.821.229.271
Caixa e Equivalentes de caixa inicial	10.046.914.268	7.225.684.890
Caixa e Equivalentes de caixa final	11.850.573.434	10.046.914.161

Fonte: Volume 14, fls. 3670 a 3673, e Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020.

Nota 1: Ressalta-se que do saldo de 2020, referente a Transferências Recebidas e a Transferências Concedidas (Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais), foram realizados expurgos intraorçamentários no montante de R\$57.184,53 milhões, cumprindo registrar que a informação encaminhada, por equívoco, às fls. 3684 do Volume 14, está relacionada ao exercício de 2019.

Nota 2: Em relação aos Ingressos e Desembolsos registrados no Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais, foram deduzidos, respectivamente, os montantes de R\$2.149,19 milhões e R\$2.234,96 milhões referentes a Outros Ingressos e Desembolsos Operacionais, conforme informação às fls. 3670 do Volume 14.

Observa-se que a geração líquida de caixa e equivalente de caixa foi positiva, no valor de R\$1,8 bilhão, correspondente ao resultado dos fluxos de caixa do período.

Neste sentido, o Corpo Instrutivo procedeu à seguinte análise, quanto ao resultado alcançado:

No que tange às atividades operacionais, evidencia-se a geração de caixa para expansão de despesas que possam ser pagas com recursos correntes gerados pelo ERJ no montante de R\$3.004,32 milhões.

As atividades de investimento apresentaram fluxo de caixa líquido negativo, demonstrando desembolso de recursos em montante superior aos ingressos. Tal resultado foi influenciado, principalmente, pelos desembolsos com aquisição de ativos não circulantes na ordem de R\$711,97 milhões.

Por fim, as atividades de financiamento demonstram fluxo de caixa negativo, resultante principalmente da realização de desembolsos relacionados à amortização/refinanciamento da dívida (R\$326,80 milhões).

Quanto ao quociente de capacidade de amortização da dívida, demonstrado a seguir, resultante da relação entre o caixa líquido gerado nas operações e o total do Passivo, observa-se que não houve geração de recursos próprios suficientes para pagamento das obrigações de curto e longo prazo, o que exigirá maior esforço futuro na obtenção de recursos, de modo a honrar os compromissos assumidos.

Tabela 42 – Quociente da capacidade de amortização da dívida

Descrição	2020 (R\$ mil)		2019 (R\$ mil)		AH%
<u>Caixa líquido gerado nas operações</u>	<u>3.004.318</u>	1,22%	<u>3.993.761</u>	1,67%	-0,45%
Total do passivo	245.673.452		239.200.525		

Fonte: Volume 14, fls. 3670 a 3673, 3778 e 3779; Siafe-Rio e Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020.

II.4.4. Gestão Patrimonial

A avaliação da gestão patrimonial é realizada a partir do exame do Balanço Patrimonial e da Demonstração da Variação Patrimonial consolidados.

II.4.4.1. Balanço Patrimonial Consolidado

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública, por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle)⁸¹.

Como destacado pelo Corpo Instrutivo, foi realizada Auditoria Financeira no Balanço Geral do Estado⁸², tendo a equipe de auditoria identificado distorções nas informações constantes do Balanço Patrimonial que prejudicam a utilidade da informação apresentada, para fins de tomada de decisão e *accountability*, sendo tais desvios demonstrados no item II.3 do presente Voto.

Em que pesem as distorções verificadas, será apresentado, na tabela a seguir, o Balanço Patrimonial Consolidado constante nas presentes contas, de forma resumida:

Tabela 43 – Balanço Patrimonial Consolidado

Ativo	Exercício atual R\$	AV (%)	Exercício anterior R\$	AV (%)
Ativo Circulante	34.041.020.144	26,62%	40.743.267.426	30,82%
Ativo Não Circulante	93.819.790.439	73,38%	91.470.771.163	69,18%
Total do Ativo	127.860.810.583	100,00%	132.214.038.589	100,00%
Passivo	Exercício atual R\$	AV (%)	Exercício anterior R\$	AV (%)
Passivo Circulante	65.368.646.202	26,61%	65.576.872.928	27,42%
Passivo Não Circulante	180.304.805.549	73,39%	173.623.651.952	72,58%
Total do Passivo	245.673.451.751	100,00%	239.200.524.880	100,00%
Patrimônio Líquido	-117.812.641.168	-92,14%	-106.986.486.291	-80,92%
Total do Passivo e do Patrimônio Líquido	127.860.810.583	100,00%	132.214.038.589	100,00%

⁸¹ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (8ª edição).

⁸² Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20, em anexo.

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, Volume 14 – Demonstrações Contábeis Consolidadas às fls. 3661, 3680 e 3681 e Siafe-Rio.
Nota: Valores históricos.

Observa-se que, no exercício de 2020, o Ativo Não Circulante teve um aumento, em termos nominais, de 2,57%, em relação ao exercício de 2019.

A classe do Passivo, por sua vez, é composta, majoritariamente, por obrigações classificadas no Passivo Não Circulante (73,39%), que teve aumento de 2,71% em termos nominais, em relação ao exercício de 2019, observado principalmente, na conta “Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo”.

Conforme tratado no tópico II.3 deste Voto, a equipe de auditoria verificou falhas de classificação nessa rubrica, no que se refere à sua discriminação em circulante e não circulante.

No que tange ao Patrimônio Líquido do Estado, relativo ao exercício de 2020, (R\$-117.812.641.168), verifica-se que houve aumento de R\$10,8 bilhões no passivo a descoberto, em relação ao exercício de 2019 (R\$-106.986.486.291), representando uma variação **negativa** de 10,12%.

II.4.4.1.1. Resultado do Superávit/Déficit Financeiro

Com base no Balanço Patrimonial, observa-se que o Estado apresentou um **déficit** financeiro da ordem de R\$2,34 bilhões, decorrente da diferença entre o Ativo e o Passivo Financeiros, conforme tabela abaixo:

Tabela 44 – Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes

	R\$1	
	Exercício 2020	Exercício 2019
Ativo (I)	127.860.810.963	132.214.039.264
Ativo Financeiro	15.698.115.802	13.212.463.384
Ativo Permanente	112.162.695.161	119.001.575.880
Passivo (II)	246.264.985.326	239.608.152.395
Passivo Financeiro	18.037.988.054	21.729.280.099
Passivo Permanente	228.226.997.272	217.878.872.296



PRESTAÇÃO DE
CONTAS DE GOVERNO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2020

Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Saldo Patrimonial (III) = (I - II) -118.404.174.836 -107.394.113.131

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior - processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, Siafe-Rio e Volume 14 – Demonstrações Contábeis Consolidadas às fls. 3662 e 3683.

Nota: Valores históricos.

Cabe destacar que foi apresentado um anexo⁸³ ao Balanço Patrimonial, demonstrando o déficit financeiro apurado, que, contudo, diverge daquele apurado da diferença do Ativo Financeiro e do Passivo Financeiro demonstrados no Balanço Patrimonial Consolidado. Tal divergência está sendo tratada, mais detalhadamente, no item II.4.5.3 deste Voto.

A tabela a seguir apresenta a evolução do resultado do déficit financeiro do Estado desde o exercício de 2016:

Tabela 45 – Evolução dos Resultados de superávit/déficit financeiro

R\$1

Evolução dos Resultados				
Gestão anterior				Gestão atual
2016	2017	2018	2019	2020
-11.291.250.672	-15.613.648.458	-11.860.622.081	-8.516.816.714	-2.339.872.252

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior - processo TCE-RJ nº 101.730-3/20 (para os exercícios de 2016 a 2019) e Volume 14 – Demonstrações Contábeis Consolidadas às fls. 3662 e 3683.
Nota: Valores históricos.

II.4.4.1.2. Quadro das Contas de Compensação

Na tabela a seguir, estão demonstrados os atos que possam vir a afetar, positiva ou negativamente, o patrimônio:

Tabela 46 – Quadro das Contas de Compensação

R\$1

	Exercício 2020	Exercício 2019
Atos Potenciais Ativos	1.513.803.608	1.524.688.117
Garantias e Contragarantias Recebidas	76.695	76.695
Direitos Conveniados e outros instrumentos congêneres	1.513.726.913	1.524.611.422
Direitos Contratuais	0	0

⁸³ Volume 14, fl. 3663.

	Rubrica	Fls.
Atos Potenciais Passivos	50.448.760.217	47.812.072.618
Garantias e Contragarantias concedidas	95.407.649	78.949.185
Obrigações conveniadas e outros instrumentos congêneres	0	0
Obrigações contratuais	50.353.352.568	47.733.123.433

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, Volume 14 – Demonstrações Contábeis Consolidadas às fls. 3662 e Siafe-Rio.

Nota: Valores históricos.

Cabe ressaltar que as contas de compensação têm finalidade de controle interno, para registro de possíveis alterações patrimoniais futuras e como fonte de dados para a elaboração de notas explicativas.

II.4.4.2. Demonstração da Variação Patrimonial Consolidada

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidencia as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, indicando o resultado patrimonial do exercício⁸⁴, mediante o confronto entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 47 – Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidada

	R\$1	
Especificação	Exercício 2020	Exercício 2019
Variações Patrimoniais Aumentativas - VPA	145.223.537.555	429.737.422.612
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	57.819.498.379	59.908.527.009
Contribuições	3.027.967.831	3.045.535.836
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	585.708.445	738.656.946
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	12.318.523.967	15.000.887.204
Transferências e Delegações Recebidas	27.286.798.027	27.311.470.692
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	1.828.073.833	297.288.488
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	42.356.967.073	323.435.056.438
Variações Patrimoniais Diminutivas - VPD	155.905.559.846	435.434.050.025
Pessoal e Encargos	21.876.453.322	21.001.311.389
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	21.148.203.609	20.961.045.054
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	7.463.631.512	8.901.894.390

⁸⁴ Conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, parte V (8ª edição).

	Rubrica	Fls.
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	28.643.691.672	21.308.693.124
Transferências e Delegações Concedidas	32.199.816.741	32.947.793.476
Desvalorização e Perdas de Ativos e Incorporação de Passivos	14.319.212.036	179.766.116.329
Tributárias	701.058.130	729.705.995
Custo das Mercadorias e Produtos Vendidos, e dos Serviços Prestados	18.765.739	867.469
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	29.534.727.085	149.816.622.798
Resultado Patrimonial do Período (III) = (I - II)	-10.682.022.291	-5.696.627.413

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, Siafe-Rio, Volume 14 – Demonstrações Contábeis Consolidadas às fls. 3664 e 3683.

Nota: Valores históricos

Observa-se que o resultado patrimonial do exercício de 2020, deficitário em R\$10,68 bilhões, representa um aumento nominal no déficit de 87,51%, se comparado ao exercício anterior. Contribuiu sobremaneira para esse resultado a conta Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, decorrente de acerto realizado em face de achado identificado pela Auditoria Financeira do BGE referente a 2019⁸⁵. Tal fato está sendo abordado no item II.4.5.4. deste Voto.

II.4.5. Demonstrações Contábeis do Poder Executivo

As análises realizadas neste tópico referem-se aos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e à Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo, relativos ao exercício de 2020, e apresentam os principais resultados alcançados, em comparação aos obtidos no exercício anterior.

Cumprе ressaltar que a análise dos referidos demonstrativos de forma consolidada foi realizada no item II.4.4. Gestão Patrimonial.

II.4.5.1. Balanço Orçamentário do Poder Executivo

⁸⁵ Itens 1.3.1.14 e 1.3.1.15 do processo TCE-RJ nº 102.171-8/20.

O Balanço Orçamentário do Poder Executivo referente ao exercício de 2020 apresenta, de forma resumida, os seguintes valores:

Tabela 48 – Balanço Orçamentário resumido – Poder Executivo

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS 2020	Atualizada (a) R\$	AV(%)	Realizada (b) R\$	AV (%)	Saldo (b-a) R\$
Receitas Correntes	65.037.029.834	100,00%	65.176.169.942	100,00%	139.140.108
Receita Tributária	34.640.444.368	53,26%	35.733.779.980	54,83%	1.093.335.613
Receita de Contribuições	7.123.239.700	10,95%	5.638.656.205	8,65%	-1.484.583.495
Receita Patrimonial	11.499.800.976	17,68%	11.668.738.957	17,90%	168.937.981
Receita Agropecuária	160.150	0,00%	8.338	0,00%	-151.812
Receita Industrial	91.704.674	0,14%	22.421.900	0,03%	-69.282.774
Receita de Serviços	980.178.763	1,51%	803.709.206	1,23%	-176.469.556
Transferências Correntes	8.966.674.377	13,79%	9.290.254.869	14,25%	323.580.492
Outras Receitas Correntes	1.734.826.826	2,67%	2.018.600.486	3,10%	283.773.659
Receitas de Capital	1.194.018.736	100,00%	182.134.699	100,00%	-1.011.884.037
Operações de Crédito	667.436.324	55,90%	139.600	0,08%	-667.296.724
Alienação de Bens	60.050.000	5,03%	0	0,00%	-60.050.000
Amortização de Empréstimos	81.825.399	6,85%	114.314.325	62,76%	32.488.926
Transferências de Capital	373.226.613	31,26%	67.680.774	37,16%	-305.545.839
Outras Receitas de Capital	11480400	0,96%	0	0,00%	-11.480.400
Total das receitas (A)	66.231.048.570		65.358.304.641		-872.743.929
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS 2020	Atualizada (a)	AV(%)	Empenhada (e)	AV(%)	Saldo (a-e)
Despesas Correntes	70.090.910.136	100,00%	54.712.204.679	100,00%	15.378.705.457
Pessoal e Encargos Sociais	46.686.544.082	66,61%	38.076.647.624	69,59%	8.609.896.458
Juros e Encargos da Dívida	2.160.897.608	3,08%	385.350.952	0,70%	1.775.546.656
Outras Despesas Correntes	21.243.468.446	30,31%	16.250.206.103	29,70%	4.993.262.343
Despesas de Capital	9.617.080.817	100,00%	1.395.385.746	100,00%	8.221.695.071
Investimentos	5.325.983.140	55,38%	861.878.550	61,77%	4.464.104.589
Inversões Financeiras	158.835.112	1,65%	96.174.534	6,89%	62.660.579
Amortização da Dívida	4.132.262.564	42,97%	437.332.661	31,34%	3.694.929.903
Reserva de Contingência	481.276.944	100,00%	0	0,00%	481.276.944
Amortização da Dívida/Refinanciamento	13.617.759	100,00%	13.617.759	100,00%	0
Total das despesas (B)	80.202.885.655	100,00%	56.121.208.183	100,00%	24.081.677.472
Superávit/Déficit Orçamentário (A-B)	-13.971.837.086		9.237.096.458		

Fonte: Siafe-Rio e Volume 15, fls. 3800 e 3801.
 Nota: Incluídas as transações intraorçamentárias.
 AV - Análise Vertical – participação no total.

Do confronto das receitas e despesas realizadas, verifica-se que Poder Executivo Estadual obteve **superávit** orçamentário superior ao apurado no exercício anterior, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 49 – Resultado Orçamentário (2016 – 2020)

Exercício	R\$1
	Valor
2016	-4.160.656.780
2017	-453.994.311
2018	8.179.701.988
2019	8.181.798.503
2020	9.237.096.458

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior - processo TCE-RJ 101.730-3/2020 (para os exercícios de 2016 a 2019); Siafe-Rio e Volume 15, fls. 3800 e 3801.
Nota: Valores históricos.

II.4.5.2. Balanço Financeiro do Poder Executivo

O Balanço Financeiro do Poder Executivo relativo ao exercício de 2020 apresenta, de forma resumida, os seguintes valores:

Tabela 50 – Balanço Financeiro resumido – Poder Executivo

Descrição	2020 R\$ mil	AV (%)	2019 R\$ mil	AV (%)
Ingressos				
Receita orçamentária	65.358.305	21,57%	67.414.802	24,12%
Trans. Financeiras Recebidas	49.915.974	16,47%	54.747.326	21,21%
Recebimentos extraorçamentários	176.939.627	58,40%	149.039.977	50,48%
Saldo em espécie do exercício anterior	10.771.249	3,56%	8.244.193	2,05%
Total	302.985.155	100,00%	279.446.297	100,00%
Dispêndios				
Despesa orçamentária	56.121.208	18,52%	59.233.003	21,20%
Trans. Financeiras Concedidas	56.723.345	18,72%	60.901.777	21,79%
Pagamentos extraorçamentários	177.239.676	58,50%	148.425.787	53,11%
Saldo em espécie para o exercício seguinte (1)	12.900.925	4,26%	10.885.730	3,90%

Total	302.985.155	100,00%	279.446.297	100,00%
-------	-------------	---------	-------------	---------

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020 e Volume 15, fls. 3802.

Nota 1: Compõem o "Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte" as contas 1.1.1.0.0.00.00 – Caixa e Equivalentes de Caixa (R\$9.184.363.632), 1.1.3.5.0.00.00 – Depósitos restituíveis e Valores Vinculados (R\$1.404.110.708) e 1.1.4.0.0.00.00 – Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (R\$2.312.451.098).

AV – Análise Vertical – participação no total.

Da análise do quadro acima, verifica-se que o resultado financeiro do Poder Executivo Estadual, no exercício de 2020, foi **superavitário**⁸⁶, no montante de R\$2,13 bilhões, correspondente à diferença entre os ingressos (orçamentários e extraorçamentários) e os dispêndios (orçamentários e extraorçamentários).

Verifica-se, ainda, que o saldo da conta “Caixa e Equivalentes de Caixa”, no valor de R\$9,18 bilhões, registrado no Balanço Financeiro e que compõe o “Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte” está em consonância com o saldo apresentado no Balanço Patrimonial, sendo demonstrado da seguinte forma:

Tabela 51 – Caixa e Equivalentes de Caixa – Poder Executivo

Caixa e Equivalentes de Caixa	2020	AV(%)	2019	AV (%)
	R\$ mil		R\$ mil	
Caixa	3	0,00%	4	0,00%
Bancos conta movimento	1.866.531	20,32%	1.685.875	21,12%
Aplicações Financeiras	6.469.991	70,45%	5.445.592	68,21%
Rede arrecadadora	6	0,00%	6	0,00%
Caixa e equivalentes de caixa - intra ofss	847.833	9,23%	852.566	10,68%
Total	9.184.364	100,00%	7.984.042	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020, Siafe-Rio e Volume 15, fls. 3833.

Nota 1: A conta Bancos conta movimento está constituída pelo somatório dos seguintes montantes: R\$360,51 milhões (1.1.1.1.1.02.00 – Conta Única), R\$55,91 milhões (1.1.1.1.1.06.00 – Conta Única RPPS) e R\$1.450,11 milhões (1.1.1.1.1.19.00 – Bancos Conta Movimento – Demais Contas).

Nota 2: Valores históricos.

AV - Análise Vertical – participação no total.

⁸⁶ Este resultado não deve ser entendido como superávit ou déficit financeiro do exercício, cuja apuração é obtida por meio do Balanço Patrimonial.

Não obstante, foi verificada uma inconsistência de valores na comparação entre o saldo final de 2019 e o inicial de 2020, registrados no Siafe-Rio, resultando numa diferença de R\$114,48 milhões, fato que será objeto da **Impropriedade nº 07** e da **Determinação nº 13**.

II.4.5.3. Balanço Patrimonial do Poder Executivo

O Balanço Patrimonial do Poder Executivo, demonstrado de forma resumida, encontra-se assim constituído:

Tabela 52 – Balanço Patrimonial resumido - Poder Executivo

Ativo	2020 R\$	AV (%)	2019 R\$	AV (%)
Ativo Circulante	31.167.573.248	24,89%	38.249.986.156	28,97%
Ativo Não circulante	94.070.354.727	75,11%	93.788.717.915	71,03%
Total do Ativo	125.237.927.975	100,00%	132.038.704.072	100,00%
Passivo	2020 R\$	AV (%)	2019 R\$	AV (%)
Passivo Circulante	65.589.618.692	26,28%	66.010.053.321	26,96%
Passivo Não circulante	183.947.992.592	73,72%	178.865.486.605	73,04%
Total do Passivo	249.537.611.284	100,00%	244.875.539.925	100,00%
Patrimônio Líquido	-124.299.683.309	-99,25%	-112.836.835.854	-85,46%
Total do Passivo e do Patrimônio Líquido	125.237.927.975	100,00%	132.038.704.072	100,00%
Especificação	2020 R\$		2019 R\$	
Ativo Financeiro	12.326.973.646		10.358.891.839	
Ativo Permanente	112.910.954.329		121.679.812.233	
Passivo Financeiro	17.372.426.200		21.235.655.734	
Passivo Permanente	232.436.861.622		223.807.108.802	
Saldo patrimonial	-124.571.359.847		-113.004.060.464	
Déficit Financeiro	-5.045.452.554		-10.876.763.895	

Compensações	2020	AV(%)	2019	AV(%)
	R\$		R\$	
Garantias e contragarantias recebidas	76.695	0,01%	76.695	0,01%
Direitos conveniados e outros instrumentos congêneres	1.508.746.851	99,99%	1.520.526.385	99,99%
Total dos saldos dos atos potenciais ativos	1.508.823.546	100,00%	1.520.603.080	100,00%
Garantias e contragarantias concedidas	95.407.649	0,20%	78.949.185	0,17%
Obrigações contratuais	48.183.858.819	99,80%	46.341.166.236	99,83%
Total dos saldos dos atos potenciais passivos	48.279.266.468	100,00%	46.420.115.421	100,00%

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020, Siafe-Rio; Volume 15, fls. 3803 a 3819.

Nota: Valores históricos.

AV – Análise Vertical – participação no total.

Observa-se que no exercício de 2020 o Ativo totalizou R\$125,24 bilhões, tendo reduzido, em termos nominais, 5,15% em relação ao exercício anterior, impactado pela redução do Ativo Circulante, de 18,52%, em termos nominais, decorrente, principalmente, da reclassificação efetuada pelo Rioprevidência da conta “Royalties do Petróleo a Receber” e de posterior baixa na referida conta, em atendimento à Determinação nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2019.

No entanto, verifica-se que a referida Determinação não foi devidamente cumprida, como informado pelo Corpo Técnico:

Em ambos os históricos das referidas Notas Patrimoniais, há a informação de que a baixa dos Royalties do Petróleo a Receber foi decorrente da Determinação nº 30 das Contas de Governo do Exercício de 2019 - Processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020, conforme a seguir:

- Abster-se de deduzir – no cálculo da despesa total com pessoal, para fins de verificação do limite exigido pela Lei Complementar nº 101/00 – os gastos com inativos e pensionistas realizados com recursos transferidos do Tesouro para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, considerando que não representam receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS (art. 19, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar nº 101/00);*
- Adotar providências para que, desde já, os valores transferidos do Tesouro ao Rioprevidência, para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, sejam contabilizados na forma de aporte financeiro sem execução orçamentária, de acordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada do Setor Público, especificamente quanto às peculiaridades do RPPS.*

Entretanto, o Achado 1.3.2.12 da Auditoria Financeira no BGE 2020 – Processo TCE-RJ nº 107.384-2/2020 concluiu que ainda permanece a “Superavaliação da receita orçamentária em virtude do reconhecimento indevido de aportes financeiros do Tesouro Estadual com a finalidade de cobertura de insuficiências financeiras do Fundo Financeiro do RPPS” no montante de R\$10.318,07 milhões no Rioprevidência. Conclui-se que a Determinação nº 30 ainda não foi cumprida. No entanto, os gestores informaram na auditoria que iam adotar medidas a partir de 2021.

Por outro lado, entende-se que este registro é referente ao desreconhecimento do ativo relativo ao item 1.3.1.3 da Auditoria Financeira do BGE 2019 – Processo TCE-RJ nº 102.171-8/2020, que identificou superavaliação da conta contábil 1.1.3.8.1.01.05 – Royalties do Petróleo a Receber, pertencente a linha “Demais Créditos e Valores a Curto Prazo” do Ativo Circulante, no valor de R\$7.899,27 milhões.

No achado, verificou-se que eram valores estimados a receber decorrentes de produções de petróleo a serem realizadas no ano de 2020, logo não satisfazendo a definição de ativo, “que é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado”. Desta forma, os valores estimados de recebimento decorrentes de produção ainda não realizada não satisfazem ao conceito de Ativo, pois, além de não resultarem de evento passado, o Rioprevidência ainda não tinha adquirido o controle, o qual só poderia ser exercido quando ocorresse o direito legal de receber.

Para desreconhecer o ativo, constatou-se que o tratamento contábil foi realizar, equivocadamente, uma VPD – Reavaliação Negativa de Royalties do Petróleo, afetando o resultado do exercício, enquanto o desreconhecimento do ativo deveria ter sido feito através de Ajuste de Exercícios Anteriores (conta de PL), uma vez que nessa conta são registrados os casos decorrentes de efeitos da mudança de critério contábil, ou da retificação de erro imputável a determinado exercício anterior, e que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes.

Tal fato será objeto da Impropriedade nº 08 e da Determinação nº 14.

A classe do Passivo, por sua vez, é composta, majoritariamente, por obrigações classificadas no Passivo Não Circulante (73,72%), que teve aumento de 1,9% em termos nominais, em relação ao exercício de 2019, observado principalmente, na conta “Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo”.

No que tange ao Patrimônio Líquido do Estado relativo ao exercício de 2020 (R\$-124.299.683.309), verifica-se que houve aumento de R\$11,46 bilhões no passivo a descoberto, em relação ao exercício de 2019 (R\$-112.836.835.854), representando uma variação **negativa** de 10,16%.

Observa-se, do demonstrativo apresentado, que o Poder Executivo Estadual apresentou um **déficit** financeiro, decorrente da diferença entre o Ativo e o Passivo Financeiros, de R\$5,04 bilhões, que apresentou redução, em termos nominais, de 53,61%, em relação ao déficit demonstrado no exercício de 2019 (R\$10,87 bilhões).

Deste modo, concordo com o entendimento do Corpo Técnico, fazendo constar, a esse respeito, **Comunicação** dirigida ao Chefe do Poder Executivo, alertando-o quanto ao déficit financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, quando da apuração do cumprimento do art. 42 da LRF, poderá este Tribunal pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

No mesmo sentido, acompanharei a manifestação do Ministério Público Especial em apontar, nas presentes Contas, este desequilíbrio financeiro como **Impropriedade nº 09**, com a respectiva **Determinação nº 15**, mantendo o posicionamento adotado por esta Corte nas Prestações de Contas de Governo municipais.

O Corpo Instrutivo, ao analisar o anexo ao Balanço Patrimonial, que demonstra o déficit financeiro por fontes de recursos, observou um déficit no montante de R\$5,19 bilhões, constatando uma divergência em relação ao déficit financeiro apurado da diferença entre o Ativo e o Passivo Financeiros, demonstrados no Balanço Patrimonial, no valor de R\$5,04 bilhões.

Em relação a esta divergência, segundo a Nota Explicativa 29⁸⁷, refere-se a equações de validações contábeis não regularizadas pelo Tesouro do Estado, razão pela qual faço constar, a esse respeito, a **Impropriedade nº 10** e a **Determinação nº 16** no dispositivo de meu Voto. Cabe destacar ainda o expressivo déficit relativo à fonte “100 – Ordinários Provenientes de Impostos”, no montante de R\$11,31 bilhões⁸⁸.

II.4.5.4. Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo

⁸⁷ Volume 15, fls. 3886 e 3887.

⁸⁸ Fonte: SiafeRio e Volume 15, fls. 3819.

A Demonstração das Variações Patrimoniais do Poder Executivo relativa ao exercício de 2020, encontra-se assim constituída, resumidamente:

Tabela 53 – Variações patrimoniais quantitativas

Descrição	2020 R\$	AV (%)	2019 R\$	AV (%)
Variações patrimoniais aumentativas	201.442.082.323	100,00%	492.644.234.156	100,00%
Impostos, taxas e contrib. de melhoria	56.987.791.634	28,29%	58.969.436.615	11,97%
Contribuições	5.764.257.491	2,86%	6.958.819.951	1,41%
Exploração e venda de bens, serv. e direitos	970.386.907	0,48%	1.067.016.651	0,22%
Variações patrim. aumentativas financeiras	12.545.556.262	6,23%	14.954.341.327	3,04%
Transferências e delegações recebidas	81.056.546.338	40,24%	87.636.266.171	17,79%
Valorização e ganhos com ativos	2.374.488.647	1,18%	287.786.230	0,06%
Outras variações patrimoniais aumentativas	41.743.055.043	20,72%	322.770.567.211	65,52%
Variações patrimoniais diminutivas	212.462.190.303	100,00%	498.850.587.397	100,00%
Pessoal e encargos	18.628.363.598	8,77%	19.440.630.446	3,90%
Benefícios previdenciários e assistenciais	20.810.496.827	9,79%	20.657.415.910	4,14%
Uso de bens, serviços e consumo - capital fixo	6.381.955.995	3,00%	7.912.234.375	1,59%
Variações patrimoniais diminutivas financeiras	28.956.715.101	13,63%	21.412.449.274	4,29%
Transferências e delegações concedidas	92.764.026.685	43,66%	99.405.851.955	19,93%
Desvalorização e perdas de ativo	14.873.257.860	7,00%	179.750.530.673	36,03%
Tributárias	699.375.656	0,33%	727.898.448	0,15%
Custo de mercadoria e prod. e serv. prestados	18.765.739	0,01%	867.470	0,00%
Outras variações patrimoniais diminutivas	29.329.232.843	13,80%	149.542.708.846	29,98%
Resultado patrimonial do período	-11.020.107.980	-	-6.206.353.241	-

Fonte: Contas de Governo do exercício anterior – processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020, Siafe-Rio; Volume 15, fls. 3820.

Nota: Valores históricos.

AV – Análise Vertical – participação no total.

Observa-se que o Resultado Patrimonial do Poder Executivo, obtido pela diferença entre as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas, apresentou déficit de R\$11,02 bilhões.

Em relação às variações aumentativas, destaca-se o resultado da conta “Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo”, no montante de R\$39,86 bilhões, o qual impactou diretamente na redução de 59,11% do grupo, se comparado ao exercício de 2019, quando a referida conta registrou saldo de R\$313,45 bilhões.

Como destaca o Corpo Técnico, a Reversão de Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, realizada em 2020 pelo Rioprevidência, foi motivada pelos achados 1.3.1.14 e 1.3.1.15 do Relatório de Auditoria Financeira do Balanço Geral do Estado⁸⁹, referente ao exercício de 2019, que identificaram superavaliação da conta “Provisões a Longo Prazo” em decorrência de equívoco no cálculo dos ativos garantidores (1.3.1.14), bem como possíveis distorções no cálculo das reservas matemáticas em decorrência da ausência de demonstração da duração do passivo e do fluxo atuarial no Relatório de Avaliação Atuarial e detalhamento claro e preciso das hipóteses atuariais e premissas utilizadas na Nota Técnica Atuarial (1.3.1.15).

Quanto às variações diminutivas, cumpre registrar que, em relação ao exercício anterior, o grupo apresentou redução de 57,41%, destacando-se a redução nos resultados das contas “Reavaliação de Títulos e Valores” e “Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo”, respectivamente, nos montantes de R\$3,42 bilhões e R\$23,2 bilhões, que, em 2019, apresentaram os montantes de R\$168,05 bilhões e R\$139,35 bilhões, respectivamente.

Observa-se que o valor de R\$3,42 bilhões é a contrapartida da baixa da conta “*Royalties* do Petróleo a Receber”, do Ativo Não Circulante, realizada pelo Rioprevidência, em face de achados da auditoria financeira supramencionada, conforme já abordado no item II.4.5.3 deste Voto. No que tange ao valor de R\$23,2 bilhões, também decorreu do achado 1.3.1.15 da auditoria, sendo realizados os devidos registros de atualização das provisões matemáticas previdenciárias, com base no Relatório da Avaliação Atuarial 2021.

⁸⁹ Processo TCE-RJ nº 102.171-8/20.

II.5. ASPECTOS RELACIONADOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Tendo como base o art. 163 da Constituição da República de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), qual seja a Lei Complementar Federal nº 101/00, estabelece normas relativas às finanças públicas no âmbito da responsabilidade na gestão fiscal, cuja definição encontra-se no §1º do seu art. 1º⁹⁰.

II.5.1. Da Publicação dos Relatórios Previstos na LRF

As publicações dos Relatórios previstos na LRF referentes ao exercício de 2020 foram encaminhadas a esta Corte de Contas, em atendimento aos arts. 52 a 55 da referida Lei.

II.5.1.1. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

Segundo os arts. 52 e 53 da LRF, a publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária⁹¹ deve ocorrer em até 30 (trinta) dias após o fim de cada bimestre, acompanhado dos demonstrativos ali previstos⁹².

A seguir, estão relacionados os processos formalizados nesta Corte de Contas quando da remessa dos referidos relatórios elaborados pelo Poder Executivo:

⁹⁰ § 1º – “A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

⁹¹ Previsto também no art. 165, § 3º, da Constituição Federal.

⁹² No último bimestre, aplica-se também o §1º do art. 53 da LRF, o qual acrescenta demonstrativos que devem acompanhar o relatório.

Tabela 54 – Relação de Processos - RREO

Período	Processo TCE-RJ nº
1º bimestre	101.369-0/20
2º bimestre	102.758-2/20
3º bimestre	103.994-5/20
4º bimestre	106.248-5/20
5º bimestre	107.906-6/20
6º bimestre	100.370-4/21

Fonte: Scap

II.5.1.2. Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

O Relatório de Gestão Fiscal deve ser publicado em até 30 (trinta) dias⁹³ após o encerramento de cada quadrimestre⁹⁴, acompanhado dos demonstrativos⁹⁵ constantes do art. 55 da LRF.

Cumprе ressaltar que, ao final do exercício, em até 30 (trinta) dias da divulgação do Relatório do último quadrimestre, deve ser publicado o Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, que deve abranger todos os Poderes e órgãos de cada ente.

Os processos cadastrados neste Tribunal de Contas relativos à remessa dos referidos relatórios estão listados na tabela abaixo:

Tabela 55 – Relação de Processos - RGF

RGF	Processo TCE-RJ nº		
	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Poder Executivo – RJ	102.759-6/20	106.244-9/20	100.372-2/21
Poder Legislativo – Alerj	103.054-1/20	106.268-5/20	100.239-4/21
Poder Judiciário – TJ-RJ	102.848-3/20	106.508-3/20	100.264-9/21
Tribunal de Contas – RJ	102.710-0/20	106.087-9/20	100.218-0/21
Ministério Público – RJ	102.925-7/20	106.271-2/20	100.274-4/21
Defensoria Pública – RJ	102.733-2/20	106.229-9/20	100.214-4/21

⁹³ Art. 55, §2º da LRF.⁹⁴ Art. 54 da LRF.⁹⁵ No último quadrimestre, aplica-se também o inciso III do art. 55 da LRF, o qual acrescenta demonstrativos que devem acompanhar o relatório.

CONSOLIDADO			100.650-2/21
-------------	--	--	--------------

Fonte: Scap

II.5.2. Receita Corrente Líquida (RCL)

Definida no inciso IV do art. 2º da LRF, a Receita Corrente Líquida é apurada “*somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades*”.⁹⁶ No que tange aos Estados, são deduzidos deste somatório: as parcelas entregues aos municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do sistema de previdência e assistência social, as receitas advindas da compensação previdenciária e as receitas destinadas à formação do Fundeb.

Conforme tabela abaixo, em análise ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2020, foi verificado o valor total de R\$59.498.087.017 de Receita Corrente Líquida, em consonância com o valor verificado no Siafe-Rio:

Tabela 56 – Receita Corrente Líquida – RCL

Especificação	2020	2019
Receitas Correntes (A)	81.208.091.034	79.904.016.597
Rec. Tributária	54.063.635.264	52.579.061.482
Rec. de Contribuições	2.845.733.968	3.126.149.437
Rec. Patrimonial	12.447.067.927	14.650.116.160
Rec. Agropecuária	8.338	2.931
Rec. Industrial	22.421.900	33.646.537
Rec. de Serviços	268.648.705	322.767.849
Transferências Correntes	10.027.909.455	7.759.330.149
Outras Rec. Correntes	1.532.665.477	1.432.942.052
Total de deduções (B)	21.710.004.017	21.338.012.616
Transf. Constitucionais e Legais	12.131.190.175	11.694.657.525
Contribuição do Servidor Estadual ao RPPS	2.687.260.177	2.983.558.025
Compensação Previdenciária entre Regimes	105.831.637	128.896.585
Transf. do ERJ ao Fundeb	6.785.722.028	6.530.900.481
Receita Corrente Líquida (A - B)	59.498.087.017	58.566.003.981

⁹⁶ Art. 2º, §3º da LRF.

Fonte: Contas de Governo de 2019 – Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, Anexo 3 do RREO – 6º bím/20 e Siafe-Rio

O Corpo Instrutivo ressalta que o aumento da RCL, em valores históricos, se deu pelo “*auxílio financeiro da União ao ERJ, via transferências voluntárias, para enfrentamento da crise econômica originada pela Covid-19, não obstante o desempenho superior das receitas de ICMS observado no exercício em exame*”.

Entretanto, descontados os efeitos inflacionários, a comparação da RCL do exercício de 2020 com a do exercício anterior demonstrou uma redução real de 10,13%:

Tabela 57 – Comparativo da RCL – 2020/2019

Especificação	2020	2019	Variação Real 2020/2019
Receitas Correntes (A)	91.675.895.176	101.971.748.093	-10,10%
Rec. Tributária	61.032.491.914	67.100.241.524	-9,04%
Rec. de Contribuições	3.212.551.922	3.989.523.136	-19,48%
Rec. Patrimonial	14.051.507.430	18.696.155.941	-24,84%
Rec. Agropecuária	9.413	3.740	151,65%
Rec. Industrial	25.312.105	42.938.970	-41,05%
Rec. de Serviços	303.277.792	411.909.228	-26,37%
Transferências Correntes	11.320.517.011	9.902.286.431	14,32%
Outras Rec. Correntes	1.730.227.590	1.828.689.122	-5,38%
Total de deduções (B)	24.508.445.245	27.231.102.264	-10,00%
Transf. Constitucionais e Legais	13.694.912.720	14.924.464.651	-8,24%
Contribuição do Servidor Estadual ao RPPS	3.033.650.701	3.807.551.113	-20,33%
Compensação Previdenciária entre Regimes	119.473.440	164.494.986	-27,37%
Transf. do ERJ ao Fundeb	7.660.408.383	8.334.591.514	-8,09%
Receita Corrente Líquida (A - B)	67.167.449.931	74.740.645.828	-10,13%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 – Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, Anexo 3 do RREO 6º bimestre/2020 e Siafe-Rio.

Nota: Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (Índices: 2019 – 1,276178 e 2020 – 1,128901).

Cabe ressaltar que a redução de 10,13% em termos reais, demonstrada acima, deve ser considerada com cautela. Os valores correntes foram trazidos a valor real de Dezembro/2020 pelo IGP-DI⁹⁷ médio ponderado da FGV, índice que é normalmente adotado para este fim. Ocorre que o Índice de Preços ao Produtor

⁹⁷ <https://portalibre.fgv.br/estudos-e-pesquisas/indices-de-precos/igp>

Amplio⁹⁸ (IPA), também da FGV, o qual possui peso de 60% na composição do IGP-DI, sofre grande influência da variação do Dólar e das *commodities*, por medir a variação de preços no setor atacadista. Em 2020, o Dólar apresentou uma valorização perante o Real de 28,93%⁹⁹ e o Índice de *Commodities* - IC-Br (divulgado pelo Banco Central do Brasil¹⁰⁰) apresentou valorização de 38,21%, de tal forma que o IGP-DI terminou o ano com variação de 23,08%¹⁰¹, o que representa uma alta significativa capaz de distorcer as comparações, principalmente entre períodos curtos de tempo. Esta distorção pode ser percebida, em maior ou menor grau, nas variações reais observadas nos tópicos da seção II.4.1. Gestão Orçamentária, entre outros.

Por seu turno, os principais componentes da RCL, quais sejam as receitas tributária, patrimonial e transferências, não tendem a variar de forma brusca a cada exercício em condições normais, o que demonstra ser um indicador de baixa volatilidade.

Contudo, quando ocorre a entrada de receitas extraordinárias classificadas contabilmente como receitas correntes, pode haver um impacto na apuração sequencial dos exercícios.

O Corpo Instrutivo indica que, no exercício de 2019, não foi verificada a entrada dessas receitas de modo que afetasse significativamente a apuração da RCL.

No entanto, nos meses de junho a setembro do exercício de 2020, foi constatado o ingresso de auxílio da União a fim de atenuar os efeitos financeiros da pandemia do Covid-19, no valor total de R\$2,41 bilhões, montante este que foi destinado a ações de saúde e assistência social (R\$411,02 milhões) e à livre alocação (R\$2 bilhões), de acordo com a Lei Complementar Federal nº 173/20.¹⁰²

⁹⁸ <https://portalibre.fgv.br/estudos-e-pesquisas/indices-de-precos/ipa>

⁹⁹ Em 31/12/2019, o dólar comercial venda foi cotado a R\$4,0307; Em 31/12/2020, o dólar comercial venda foi cotado a R\$5,1967 – Fonte: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/historicocotacoes>

¹⁰⁰ Valores disponíveis para consulta em <https://www.bcb.gov.br/content/indeco/indicadoresselecionados/ie-02.xlsx>, acessado em 18/05/2021.

¹⁰¹ Fonte: <https://portal.fgv.br/noticias/igp-di-varia-076-dezembro>, acessado em 18/05/2021.

¹⁰² Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências.

Observa-se, ainda, a entrada de recursos extraordinários nos meses de abril a dezembro de 2020 a título de apoio financeiro, previsto na Medida Provisória nº 938/20, convertida na Lei nº 14.041/20, de livre alocação, com a mesma finalidade acima mencionada, através de compensação da redução do valor nominal dos recursos creditados ao Fundo de Participação dos Estados.

Com base nisso, sem os efeitos das receitas extraordinárias de R\$2,68 bilhões arrecadadas em 2020, a RCL totalizaria R\$56.813.974.775, demonstrando uma redução nominal de 4,51%.

II.5.3. Despesa com Pessoal

Em atendimento ao art. 169 da Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF fixou limites à despesa com pessoal¹⁰³ ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A despesa com pessoal é apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho¹⁰⁴, e a verificação de seus valores é feita no âmbito dos Relatórios de Gestão Fiscal.

No que tange aos Estados, o art. 19, inc. II, da LRF prevê o limite global de 60% da Receita Corrente Líquida – RCL em cada período apurado. Dentro desse percentual, o Poder Executivo, por sua vez, tem como limite 49% da RCL, conforme art. 20, inc. II, alínea “c” da mesma Lei.

Quando o percentual for maior que 90% do limite legal, é emitido alerta pelo Tribunal de Contas competente, de acordo com o art. 59, §1º, inciso II da LRF, e, no

¹⁰³ Art. 18 - *Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.*

¹⁰⁴ Art. 18, §2º da LRF.

caso de exceder 95% do limite, aplicam-se as vedações do parágrafo único¹⁰⁵ do seu art. 22.

II.5.3.1. Poder Executivo

A tabela abaixo demonstra a despesa total com pessoal relativa ao Poder Executivo nos três quadrimestres do exercício de 2020, concluindo-se pelo total de R\$27.682.713.625 no 3º quadrimestre, o que corresponde a 46,53% da RCL do período:

Tabela 58 – Despesa com Pessoal do Poder Executivo por quadrimestre – Valores Publicados

	R\$1		
	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Despesas Executadas (últimos 12 meses)			
Despesa Bruta com Pessoal	41.221.325.149	41.008.093.558	39.998.383.106
Pessoal Ativo	19.356.842.949	19.266.921.808	18.011.910.506
Pessoal Inativo e Pensionistas	20.527.768.221	20.546.125.820	20.646.340.645
Outras Desp. Contr. Terceirização	1.336.713.979	1.195.045.930	1.340.131.954
Despesas Não Computadas	17.929.664.334	15.372.207.764	12.315.669.480
Indenização por Demissão e Incentivos	21.951.991	25.717.833	15.914.879
Decorrente Decisão Judicial	1.232.868.826	1.550.449.173	743.266.643
Despesas de Exercícios Anteriores	196.892.984	102.246.593	196.051.672
Inativos/Pensionistas c/ Rec. Vinculados	16.477.950.532	13.693.794.165	11.360.436.287
Despesa Total com Pessoal	23.291.660.815	25.635.885.794	27.682.713.625
Receita Corrente Líquida	58.853.336.343	57.779.995.129	59.498.087.017
% Despesa Total com Pessoal/RCL	39,58%	44,37%	46,53%
Limite Máximo (49,00%)	28.838.134.808	28.312.197.613	29.154.062.638
Limite Prudencial (46,55%)	27.396.228.068	26.896.587.732	27.696.359.506
Limite de Alerta (44,10%)	25.954.321.327	25.480.977.852	26.238.656.374

Fonte: Anexo 1 do RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2020.

Nota 1: o total das despesas executadas a título de "outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização" no 3º quadrimestre (R\$1.340.131.954) refere-se ao montante de R\$1.329.445.728,66 liquidado e R\$10.686.225,69 inscrito em restos a pagar não processados.

Nota 2: no exame do RGF - 1º Quadrimestre de 2020 (Processo TCE-RJ nº 102.759-6/20), foi observada uma dedução à despesa total com pessoal realizada de forma indevida, a título de despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, no montante de

¹⁰⁵ 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.

R\$6.921.208.283, passando a despesa líquida com pessoal, ao proceder-se à correta apuração, a R\$30.212.869.099, atingindo 51,34% da RCL, acima do limite máximo permitido. Ressalte-se que o fato foi objeto de alerta no referido processo e será visto detalhadamente ainda neste tópico. Nota 3: no exame do RGF - 2º Quadrimestre de 2020 (Processo TCE-RJ nº 106.244-9/20), foi observada uma dedução à despesa total com pessoal realizada de forma indevida, a título de despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, no montante de R\$6.955.710.866, passando a despesa líquida com pessoal, ao proceder-se à correta apuração, a R\$32.591.596.660, atingindo 56,41% da RCL, acima do limite máximo permitido. Ressalte-se que o fato foi objeto de alerta no referido processo e será visto detalhadamente ainda neste tópico.

Com base nos dados acima, nos quadrimestres de 2020, o Poder Executivo observou o limite de 49% da RCL constante do art. 20, inc. II, alínea “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No entanto, o quadro anterior (i) não considera despesas com pessoal relativas à terceirização de mão de obra, uma vez que, conforme apurado em processo de auditoria, houve uma contabilização equivocada em rubricas distintas; e (ii) apresenta uma dedução indevida, na despesa bruta com pessoal, de receitas previdenciárias que correspondem a aportes financeiros do Tesouro Estadual para suprir do déficit financeiro do RPPS. Tais questões serão analisadas nos tópicos a seguir.

II.5.3.1.1. Terceirização

De acordo com o disposto no art. 18, §1º da LRF, “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 devem ser calculados no limite de despesas com pessoal.

Conforme constatado pelo Corpo Instrutivo, apurada a despesa com pessoal, o Poder Executivo utilizou, no exercício de 2020, R\$1,3 bilhão para despesa liquidada com terceirização de mão de obra, em consonância com o valor verificado no Siafe-Rio:

Tabela 59 – Demonstrativo das despesas liquidadas com pessoal terceirizado por unidade gestora executante

					R\$1
Unidade Gestora	2020	Part. %	2019	Part. %	Var. real 20/19

Unidade Gestora		2020	Part. %	2019	Part. %	Var. real 20/19
296100	Fundo Estadual de Saúde	1.190.106.387	89,52%	1.180.059.617	88,45%	-10,79%
404400	Fundo de Apoio à Escola Técnica do ERJ	51.476.779	3,87%	86.062.064	6,45%	-47,09%
294200	Fundação Saúde do ERJ	44.225.248	3,33%	21.460.009	1,61%	82,30%
-	Outras UGE	43.637.315	3,28%	46.590.757	3,49%	17,15%
Total		1.329.445.729	100,00%	1.334.172.447	100,00%	-11,85%

Fonte: Contas de Governo de 2019 e Siafe-Rio.

Nota: 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 2020 (índices: 2019 – 1,276178 e 2020 – 1,128901).

Com vistas ao atendimento do mencionado dispositivo, cumpre ressaltar que as despesas relativas à terceirização de mão de obra que visa à substituição de servidores e empregados públicos devem fazer parte da rubrica “3.3.90.34 - *Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização*”.

Contudo, isso não vem sendo observado pelo Estado do Rio de Janeiro, uma vez que, em prestações pretéritas, tais despesas foram contabilizadas em outros elementos, como “3.3.90.35 – *Serviços de Consultoria*”, “3.3.90.39 – *Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica*” e “3.3.90.37 – *Locação de Mão de Obra*”.

Cumpre destacar que, de acordo com o Plano Anual de Auditoria Governamental/2020¹⁰⁶ - PAAG, foi feita Auditoria relativa ao tema Terceirização no exercício de 2020 em 77 (setenta e sete) Órgãos/Entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, relacionados no Proc. TCE-RJ nº 102.494-8/20, para aprofundar a análise do tópico.

A Auditoria, então, identificou que alguns desses órgãos/entidades não contabilizaram tais despesas de forma correta, o que afeta o cálculo das despesas com pessoal, dificultando a apuração do cumprimento do limite legal. Dessa forma, tendo em vista que tais despesas continuam sendo contabilizadas de maneira equivocada em rubricas diversas, em desacordo com o disposto no art. 18, §1º da LRF, acompanho o entendimento das instâncias instrutivas e do MPE e aponto tal fato como **Impropriedade nº 11** e **Determinação nº 17** neste Voto.

A tabela a seguir apresenta as despesas de pessoal relativas à terceirização aqui tratadas que foram contabilizadas em rubricas diversas:

¹⁰⁶ Processo TCE-RJ nº 304.888-8/19.

Tabela 60 – Despesa com Terceirização Contabilizada Indevidamente

	R\$1		
	1º	2º	3º
	quadrimestre	quadrimestre	quadrimestre
Exercício 2020	Mai/19 a	Set/19 a	Jan/20 a
	Abr/20	Ago/20	Dez/20
Valores acumulados últimos doze meses	187.810.975,18	208.026.339,63	208.802.987,38

Fonte: Auditoria de Levantamento sobre Terceirização (Processo TCE-RJ nº 102.494-8/20), Contas de Governo de 2019 (Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20) e DOC.SSR_Despesas com Pessoal Não Computadas.

Nota: os valores evidenciados na tabela retratam as despesas indevidamente contabilizadas nos doze meses de referência à respectiva apuração, conforme memória de cálculo detalhada no DOC.SSR_Despesas com Pessoal Não Computadas.

Assim, ao somar as despesas aqui tratadas (R\$208.802.987) com o valor constante da publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2020 (R\$1.340.131.954), as despesas com pessoal relativas à terceirização correspondem ao total de R\$1,54 bilhão. Dessa forma, abaixo, é realizado novo cálculo para apuração do percentual, incluídas as despesas com terceirização de mão de obra efetiva no exercício de 2020:

Tabela 61 – Recálculo do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo

	R\$1		
Descrição	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Despesa total com pessoal (publicação RGF)	23.291.660.815	25.635.885.794	27.682.713.625
Outras desp. Contr. Terceirização – Não Contabilizadas (Auditoria)	187.810.975	208.026.340	208.802.987
Despesa total com pessoal (recalculada) - I	23.479.471.790	25.843.912.134	27.891.516.612
RCL - II	58.853.336.343	57.779.995.129	59.498.087.017

% Despesa Total com Pessoal/RCL – I/II	39,90%	44,73%	46,88%
----------------------------------------	--------	--------	--------

Fonte: Anexo 1 do RGF - 1º, 2º e 3º Quadrimestres de 2020; Auditoria de Levantamento – Terceirização (Processo TCE/RJ nº 102.494-8/20) e DOC.SSR_Despesas com Pessoal Não Computadas.

De acordo com esse recálculo, constata-se que, ao final do exercício de 2020, a despesa com pessoal totalizou 46,88% da RCL, cumprindo, portanto, o limite previsto no art. 20, inc. II, alínea “c” da LRF.

Em que pese o cumprimento do limite acima demonstrado, o percentual de 46,88% da RCL corresponde a 95,67% do limite de 49%, o que leva à emissão do alerta disposto no art. 59, §1º, inc. II da LRF, com análise nos autos do Proc. TCE-RJ nº 100.372-2/21, relativo ao 3º quadrimestre de 2020.

Destaco também a evolução da despesa de pessoal do 1º quadrimestre de 2019 ao 3º quadrimestre de 2020:

Tabela 62 – Evolução da despesa com pessoal do Poder Executivo por quadrimestre – 2019/2020

Período	Despesas de Pessoal	
	Valor – R\$1	% em relação à RCL
1º quadrimestre/2019	22.569.914.404	38,61%
2º quadrimestre/2019	22.984.514.861	40,19%
3º quadrimestre/2019	23.161.103.781	39,55%
1º quadrimestre/2020	23.479.471.790	39,90%
2º quadrimestre/2020	25.843.912.134	44,73%
3º quadrimestre/2020	27.891.516.612	46,88%

Fonte: Contas de Governo do exercício de 2019 (Proc. TCE-RJ 101.730-3/20); RGF 1º quadrimestre (Proc. TCE-RJ 102.759-6/20), RGF 2º quadrimestre (Proc. TCE-RJ 106.244-9/20), RGF 3º quadrimestre (Proc. TCE-RJ 100.372-2/21); Auditoria de Levantamento – Terceirização (Processo TCE/RJ nº 102.494-8/20) e DOC.SSR_Despesas com Pessoal Não Computadas.

Nota: todos os valores expostos na tabela são provenientes de recálculo, efetuado com amparo nas auditorias sobre “terceirização” realizadas por esta Corte.

Nota: valores correntes.

O crescimento da despesa com pessoal em relação ao percentual da RCL, evidenciado na tabela anterior, decorre da queda na arrecadação de receitas

vinculadas ao RPPS, as quais são deduzidas da despesa bruta de pessoal para o cômputo do referido percentual.

Apesar de tal crescimento, a despesa bruta com pessoal, na verdade, apresentou uma redução nominal de cerca de 2,70%¹⁰⁷, quando da comparação entre o 3º quadrimestre de 2020 (R\$39.998.383.106) e o 3º quadrimestre de 2019 (R\$41.109.887.514), apurados nos respectivos demonstrativos de despesa com pessoal do RGF.

Neste sentido, constata-se que as receitas vinculadas foram de R\$16,62 bilhões em 2019 para R\$11,36 bilhões em 2020, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 63 – Variação das despesas custeadas com recursos vinculados ao RPPS 2020/2019

Especificação	2020	2019	Variação
Despesas de Inativos/Pensionistas c/ Rec. Vinculados (a)	11.360.436.287	16.617.170.528	-5.256.734.241
Contribuições previdenciárias e receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS	4.204.732.619	7.419.407.284	-3.214.674.665
Compensação Previdenciária entre Regimes	105.831.637	128.896.585	-23.064.948
Compensações financeiras da expl. do petróleo	6.989.741.072	8.850.617.574	-1.860.876.502
Alienação de ativos – Bens móveis e imóveis	-	9.787.254	-9.787.254
FUNDES	-	141.754.736	-141.754.736
DETRAN ²	60.130.959	66.707.095	-6.576.136
Indenização por demissão e incentivos (b)	15.914.879	19.733.855	-3.818.976
Decorrente Decisão Judicial (c)	743.266.643	1.228.010.884	-484.744.241
Despesas de Exercícios Anteriores (d)	196.051.672	225.282.043	-29.230.371
Total de despesas não computadas (e) = (a+b+c+d)	12.315.669.480	18.090.197.310	-5.774.527.829
Despesa Bruta com Pessoal (f)	39.998.383.106	41.109.887.514	-1.111.504.408
Despesa Total com Pessoal (e- f)	27.682.713.625	23.019.690.204	4.663.023.421

Fonte: Contas de Governo de 2019 – Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20; Fonte: Anexo 1 do RGF 3º quadrimestres de 2020

Nota 1: valores correntes.

Nota 2: Recursos do Detran destinados ao Rioprevidência através da Lei Estadual nº 7.606/17.

¹⁰⁷ Processo TCE-RJ nº 100.372-2/21, referente ao RGF do 3º quadrimestre de 2020; Processo TCE-RJ nº 100.491-2/20 referente ao RGF do 3º quadrimestre de 2019.

II.5.3.2. Gasto Consolidado de Despesa com Pessoal

No exercício de 2020, a despesa com pessoal consolidado do Estado do Rio de Janeiro totalizou R\$32,5 bilhões, correspondendo a 54,68% da RCL, com base nos dados encaminhados e na publicação do Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal do RGF do 3º quadrimestre de 2020¹⁰⁸.

Nos autos do Processo TCE-RJ nº 102.494-8/20¹⁰⁹, foi constatado que despesas relativas a contratos de terceirização de mão de obra efetiva no valor de R\$208.802.987 não foram consideradas na apuração. Acrescentando este montante ao total apurado no RGF, a despesa com pessoal consolidada do ERJ, no exercício de 2020, foi de R\$32,74 bilhões, que representou 55,03% da RCL, respeitando o limite máximo disposto no inciso II do artigo 19 da LRF – de 60%.

O Ministério Público Especial destacou que o Poder Executivo responde sozinho por 85,18% (R\$27,89 bilhões) da despesa consolidada líquida total com pessoal (R\$32,74 bilhões), o que representa um aumento na sua participação relativa entre o exercício de 2019 (82,31%) para o de 2020.

II.5.3.3. Pagamento de Inativos/Pensionistas com Recursos Vinculados

Com base no art. 19, §1º, inc. VI da LRF¹¹⁰, as despesas com pagamento de inativos e pensionistas com recursos vinculados não devem ser computadas na apuração da despesa total com pessoal.

Conforme destacado pelo Corpo Instrutivo, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF 10ª edição, “*consideram-se recursos vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social RPPS os provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados, da compensação financeira de que trata o §9º do*

¹⁰⁸ Anexo 1 do RGF Consolidado relativo ao 3º quadrimestre de 2020.

¹⁰⁹ Auditoria realizada por esta Corte de Contas.

¹¹⁰ Em 13/01/2021 foi publicada a Lei Complementar Federal nº 178/2021 que alterou a redação do inciso VI da LRF.

artigo 201¹¹¹ da CF e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive, o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superavit financeiro.” Além disso, também são consideradas as contribuições patronais e as receitas decorrentes do aporte para cobertura de seu déficit atuarial.

Quanto a este último, cumpre registrar que tais receitas devem ser registradas no elemento de despesa “97 – Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS”¹¹². Vale ressaltar, ainda, que devem ser aplicadas as regras previstas na Portaria MPS nº 746/2011, a qual prevê o controle desses recursos de forma separada dos demais, de modo que fique demonstrada a vinculação para a qual foram instituídos, devendo permanecer aplicados por, no mínimo, 5 (cinco) anos.

Diante disso, para realizar um exame mais aprofundado dos valores relativos às despesas de inativos e pensionistas custeadas com recursos tidos como vinculados ao Rioprevidência¹¹³, foi feita consulta ao Siafe-Rio, de acordo com a tabela abaixo:

Tabela 64 – Detalhamento dos Recursos vinculados ao RPPS utilizados para pagamento de Inativos e Pensionistas – Siafe-Rio

		R\$1
Fonte 231 - Recursos do Rioprevidência		
Detalhamento de Fonte		Valor
000000 – SEM DETALHAMENTO		4.310.564.256
000011 - RIOPREVIDENCIA-ROYAL TIES DA EXPL. DO PETROLEO		6.989.741.072
007391 - LEI Nº 7391/16 – DETRAN		60.130.959
Total		11.360.436.287

Fonte: Siafe-Rio

Nota: A codificação “007391 – LEI Nº 7391/16 – DETRAN” se refere, na verdade, aos recursos do Detran destinados ao Rioprevidência através da Lei Estadual nº 7.606/17.

No processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, referente às Contas de Governo do exercício de 2018, a Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado esclareceu que o valor apresentado no código “000000 – Sem Detalhamento” corresponde a receitas de contribuições previdenciárias (patronal e dos segurados), receitas

¹¹¹ Art. 201, §9º da CF - “Para fins de aposentadoria, será assegurada a contagem recíproca do tempo de contribuição entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes próprios de previdência, e destes entre si, observada a compensação financeira, de acordo com os critérios estabelecidos em lei.”

¹¹² Conforme definido na Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/2010.

¹¹³ Anexo 1 do RGF do 3º quadrimestre de 2020.

patrimoniais e indenizações e restituições diversas (outras receitas correntes) arrecadadas diretamente pelo Rioprevidência.

A Instância Instrutiva ressalta que:

“A fim de corroborar tal assertiva, foi extraído no SiafeRio relatório analítico das “receitas próprias” do Rioprevidência no exercício de 2020 (DOC.SSR_Receitas do Rioprevidência Fonte 231_Sem Detalhamento), sendo verificado que o total arrecadado nas retromencionadas fontes de recurso (contribuições sociais, receita patrimonial e outras receitas correntes) foi superior à sua utilização para pagamento de inativos e pensionistas, legitimando, portanto, o montante ora deduzido da despesa bruta com pessoal, pois que suportado, de fato, por recursos vinculados ao RPPS.

No tocante aos demais valores constantes da tabela anterior, entretanto, entende-se que tais despesas estão sendo indevidamente deduzidas no cálculo da despesa líquida com pessoal, porquanto os respectivos recursos, a despeito de terem sido instituídos com o objetivo primário de capitalização (amortização do deficit atuarial), vêm sendo incorporados ao RPPS com a finalidade única de cobertura de insuficiências financeiras do Rioprevidência.”

Neste aspecto, os Relatórios de Auditorias Governamentais abordados nos processos TCE-RJ nº 103.058-8/17 e nº 117.613-6/18 e decisão plenária proferida nos autos do processo de Contas de Governo do Estado do exercício de 2018¹¹⁴ manifestaram entendimento no sentido de que os recursos associados aos *royalties* e participações especiais (Fonte 000011 – R\$6.989.741.072) e ao Detran (Fonte 007391 – R\$60.130.959) não constituem receitas vinculadas, na medida em que têm como finalidade apenas suprir insuficiências financeiras do RPPS.

Sendo assim, considerando uma adequada contabilização desses recursos, em uma nova apuração da despesa total com pessoal relativa ao Poder Executivo, teríamos os seguintes valores:

Tabela 65 – Recálculo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo 3º Quadrimestre/20 com as devidas deduções

	R\$1
Despesas Executadas (últimos 12 meses)	3º quadrimestre
Despesa Bruta com Pessoal	40.207.186.092
Pessoal Ativo	18.011.910.506
Pessoal Inativo e Pensionistas	20.646.340.645
Outras desp. Contr. Terceirização	1.548.934.941

¹¹⁴ Proc. TCE-RJ nº 101.949-1/19.

Despesas Não Computadas	5.265.797.450
Indenização por Demissão e Incentivos	15.914.879
Decorrente Decisão Judicial	743.266.643
Despesas de Exercícios Anteriores	196.051.672
Inativos/Pensionistas c/ Rec. Vinculados ⁽¹⁾	4.310.564.256
Despesa Total com Pessoal	34.941.388.642
Receita Corrente Líquida	59.498.087.017
% Despesa Total com Pessoal/RCL	58,73%
Limite Máximo (49,00%)	29.154.062.638
Limite Prudencial (46,55%)	27.696.359.506
Limite de Alerta (44,10%)	26.238.656.374

Fonte: Processo TCE-RJ nº 100.372-2/21 – RGF – 3º quadrimestre de 2020; DOC SSR_Despesas com Pessoal Não Computadas e Siafe-Rio.
Nota 1: Montante composto pelas despesas custeadas com recursos referente à fonte 231 "sem detalhamento".

Diante disso, verifica-se que o Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro ultrapassaria o limite disposto no art. 20, inc. II, alínea “c” da LRF, qual seja de 49% da RCL, uma vez que atingiria o percentual de 58,73% da RCL. Igualmente seria ultrapassado o limite despesa consolidada líquida de pessoal do Estado, que alcançaria R\$39,79 bilhões, o que representa 66,88% da RCL, conforme destacou o MPE (fl. 9531).

Entretanto, de acordo com o consignado nas Contas de Governo de Estado relativas ao exercício de 2018, somente a partir das Contas de Governo Estadual do exercício de 2021, a serem encaminhadas em 2022, este Tribunal não mais irá considerar as despesas de pagamento de inativos e pensionistas pagas com repasses de Tesouro que visem à suprir a insuficiência financeira do RPPS como “Despesa não computada”.

Nesse sentido, entendo que deve ser feita **Comunicação**, a fim de alertar o jurisdicionado quanto ao posicionamento desta Corte de Contas sobre o tema, direcionada ao Chefe do Poder Executivo Estadual, ao atual Secretário Estadual de Fazenda e ao atual Controlador-Geral do Estado.

Por fim, tal fato será objeto de **Impropriedade nº 12** e **Determinação nº 18** neste Voto, em razão do não atendimento do art. 19, §1º, inc. VI da LRF, relativo ao pagamento de inativos e pensionistas com recursos vinculados, de modo que sejam adotadas as medidas cabíveis.

II.5.4. Endividamento Público e Concessão de Garantias

O endividamento público e a concessão de garantias são temas relevantes para o exame das Contas, devido à sua relação direta com a análise do equilíbrio das contas públicas, um dos princípios norteadores previstos no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF).

A legislação vigente prevê controles definidos para salvaguardar o equilíbrio fiscal, como, por exemplo, limites com o comprometimento anual de pagamento da dívida, com o estoque da Dívida Consolidada Líquida (DCL), pagamento de precatórios e concessão de garantias.

II.5.4.1. Dívida Pública Consolidada

A dívida pública consolidada é o montante total – apurado sem duplicidade – das obrigações financeiras do Estado, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização, em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 05.05.2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, bem como das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento¹¹⁵.

II.5.4.1.1. Efeitos do Regime de Recuperação Fiscal na Dívida do Estado

No exercício de 2020, foram R\$27,12 bilhões de dívidas abrangidas pelo Regime de Recuperação Fiscal (RRF), sendo grande parte advindo do refinanciamento de dívida junto à União com amparo da Lei Federal nº 9.496/97, no montante de R\$16,41 bilhões, da incorporação de juros suspensos na ordem de

¹¹⁵ De acordo com o art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal c/c o art. 2º da Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

R\$4,96 bilhões, tendo em vista a suspensão temporária do pagamento dos compromissos durante a vigência do referido regime e, R\$1,796 bilhões da assunção de dívida do Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj), em liquidação, junto ao Bacen.

II.5.4.1.2. Dívida Consolidada da Administração Direta e Indireta

As tabelas a seguir evidenciam a evolução da dívida consolidada, interna e externa, da Administração Direta e Indireta do ERJ, que atingiu o montante de R\$191,5 bilhões em 2020:

Tabela 66 – Demonstrativo da Dívida Fundada da Administração Direta e Indireta 2019/2020

Discriminação	Saldo Anterior em Circulação	Movimento do Exercício					Valor
		Emissão	Reajustamento	Resgate	Movimentação do RRF	Movimentação do RRF II	
Dívida Fundada Interna Contratual Administração Direta	110.332.395.744	43.231.473.987	8.514.791.109	362.070.954	-19.517.885.589	0	142.198.704.297
Dívida Fundada Interna Administração Direta - RRF	39.511.206.467	0	3.856.643.967	43.238.985.40 2	25.384.498.828	-636.471.461	24.876.892.399
Dívida Fundada Externa Administração Direta	13.051.049.829	139.600	3.794.356.147	505.858,88	-906.702.027	0	15.938.337.690
Dívida Fundada Interna – Juros Vencidos Administração Direta	92.312.167	899.049.012	0	96.425.959	0	0	894.935.219
Incorporação de Juros Suspensos RRF (1)	0	0	4.959.911.212	0	-4.959.911.212	0	0
Total da Dívida Fundada da Administração Direta	162.986.964.207	44.130.662.599	21.125.702.435	43.697.988.17 5	0	-636.471.461	183.908.869.605
Dívida Fundada Interna Administração Indireta	451.515.191	0	90.577.530	78.414.083	0	0	463.678.637
Total Geral Administração Direta + Indireta	163.438.479.398	44.130.662.599	21.216.279.965	43.776.402.25 8	0	-636.471.461	184.372.548.243
Precatórios (2)	3.415.691.533						5.023.449.021
Total da Dívida Consolidada	166.854.170.931						189.395.997.264

Tabela 67 - PRF Fase II e LC 173/20

Discriminação	Saldo Anterior em Circulação	Movimento do Exercício					Valor
		Emissão	Reajustamento	Resgate	Transferido ao Plano de Auxílio aos Estados LC/173	Movimentação do RRF II	

STN - Plano de Auxílio aos Estados - LC 173/20	0	0	448.662	0	363.253.911	0	363.702.573
STN - Plano de Recuperação Fiscal - LC 159/97 - Fase II	0	0	7.524.164	0	0	1.732.997.659	1.740.521.823
Total							2.104.224.396

Fonte: Volume 15 – Demonstrações Contábeis do Poder Executivo, folhas 3824 a 3832 e Volume 21. Documento TCE-RJ nº 008.016-3/21.

Nota: Ocorreu reclassificação das operações 12.1.157 e 12.1.159, da conta do RRF para sua operação original. Os valores de R\$33.627.384.933,24 e R\$9.604.089.053,81 referentes respectivamente aos saldos de suas contas gráficas em 05/09/2020, foram incorporados ao saldo da operação original conforme art. 9º da Lei Complementar Federal nº 159/2017 e os incisos III e IV do art. 4º do Decreto Federal 9.109/2017.

(1) Incorporação de juros das prestações não honradas pelo Estado conforme previsto no RRF não demonstrados inicialmente nos Quadros do Volume 15, folhas 3824 a 3832, o que gerou inconsistências nos demonstrativos, sendo esclarecidos quando do envio da Nota Técnica SUBFIN/SUCADP nº 11/2021, constante do Documento TCE-RJ nº 008.016-3/21.

(2) Posteriores a 05.05.00 da administração direta e indireta em dez/19 e dez/20.

Do exame das tabelas anteriores, verifico que, diante das reclassificações efetuadas através do PRF fase II e da Lei Complementar Federal nº 173/2020 (Lei de Enfrentamento ao Coronavírus), o total da dívida apresentou em 2020 variação positiva de 14,77% em relação a 2019.

Observo que o valor total da dívida consolidada apresentada no Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do Poder Executivo, referente ao 3º quadrimestre de 2020, diverge desse valor, tendo somado R\$191,53 bilhões. A Superintendência de Finanças, através da Nota Técnica SEFAZ/SUCADP nº 06/2021, informou que a diferença apresentada se refere a não contabilização no Siafe-Rio da suspensão dos pagamentos das operações junto ao BNDES. Com a contabilização do valor a variação positiva será de 14,79% em relação a 2019.

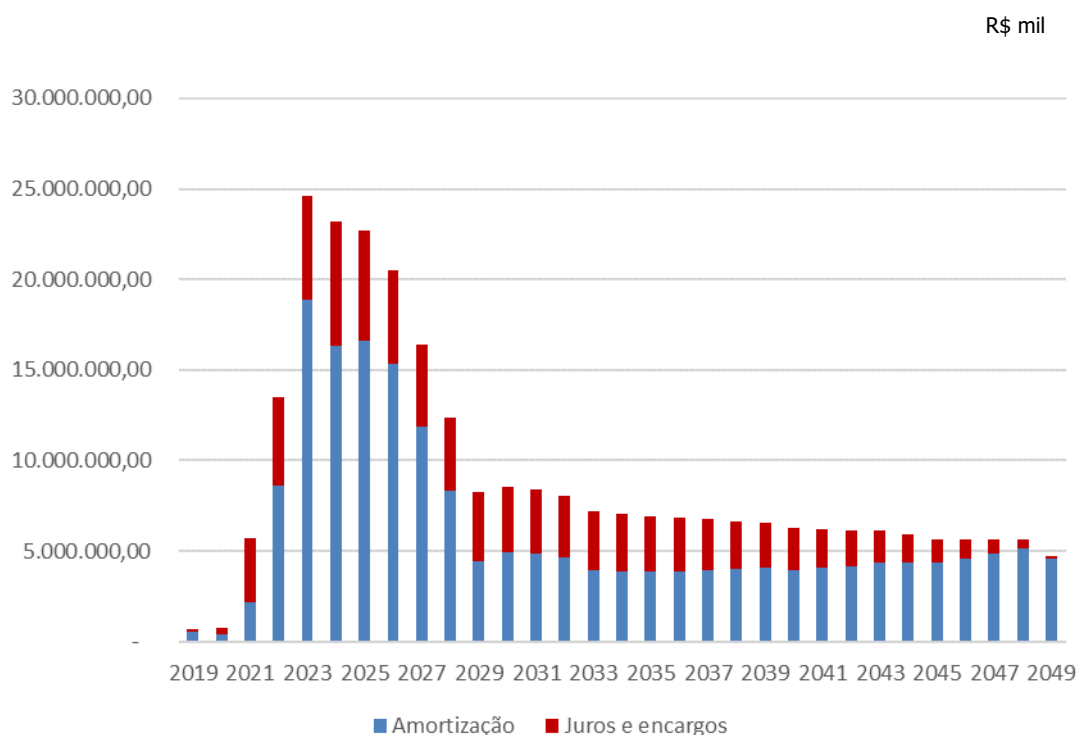
O aumento do endividamento, no exercício de 2020, decorreu, principalmente, da incorporação de juros vencidos no montante de R\$4,96 bilhões, oriundos da incorporação de saldos devedores vinculados ao contrato de refinanciamento da Lei Federal nº 9.496/97 efetuados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Outros fatos que contribuíram para o crescimento da dívida foi o reajustamento de R\$3,86 bilhões da dívida do RRF, o reajustamento de R\$4,30 bilhões da assunção da dívida do Banco do Estado do Rio de Janeiro (Banerj) junto ao Bacen e o reajustamento da dívida externa atrelada ao dólar em R\$3,79 bilhões.

Registro por relevante que, à luz das projeções da Secretaria de Estado de Fazenda, com base no Manual para Instruções de Pleitos, a previsão é que, em 2021, as despesas com serviço da dívida terão aumento de 720,47% em relação à

despesa realizada em 2019, atingindo o ápice em 2023, com um aumento de 3.244,04% em relação a 2019, conforme evidenciado no gráfico a seguir:

Gráfico 5 – Cronograma de desembolsos com amortização e encargos da dívida consolidada



Fonte: Secretaria de Fazenda - Disponível em: <encurtador.com.br/fprvV>

O incremento, nas despesas, com serviço da dívida esperado para os próximos anos demanda a necessidade de geração contínua de grandes superávits primários, o que pode comprometer a capacidade de gastos nas demais áreas de atuação do Estado, como educação, saúde, segurança pública, entre outras.

Nesse sentido, mantidas as condições atuais, com resultado primário em 2020 de apenas R\$2,256 bilhões e disponibilidade de caixa líquida, do Poder Executivo, negativa de R\$2,487 bilhões, o Estado do Rio de Janeiro poderá enfrentar relevante dificuldade para arcar com os serviços da dívida, previstos em R\$5,694 bilhões.

Deste modo, faço constar, a esse respeito, na **Comunicação** dirigida ao Chefe do Poder Executivo, item alertando-o acerca da necessidade da obtenção de superávit primário exigido ao pagamento dos compromissos assumidos em razão da adesão ao RRF.

A tabela a seguir calcula o impacto do reajustamento, incluído o refinanciamento, no estoque da dívida consolidada do ERJ:

Tabela 68 – Impacto do reajustamento e do refinanciamento da dívida – 2019/2020

Exercício	Dívida Consolidada inicial (A) (R\$1)	Reajustamento no exercício (B) (R\$1)	(B/A)
2019	154.992.792.143	12.226.001.174	7,89%
2020	166.854.170.931	16.256.368.753	9,74%

Fonte: Contas de Governo de 2019 (Processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020) e Volume 15 – Demonstrações Contábeis do Poder Executivo, folhas 3824 a 3832.

Ao avaliar a tabela anterior, verifico que a dívida foi reajustada em 9,74% no exercício de 2020, percentual este ainda maior do que aquele apresentado em 2019.

II.5.4.1.3. Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida e Apuração do Limite

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 10ª edição, 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” e “Demais Haveres Financeiros”), a Dívida Consolidada Líquida e o percentual apurado com base na Receita Corrente Líquida.

O art. 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal estabelece que a Dívida Consolidada Líquida dos Estados e do Distrito Federal não poderá exceder a 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida.

Tendo em vista o Anexo 2 (Demonstrativo da Dívida Consolidada) do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) relativo ao 3º quadrimestre do exercício de 2020, os percentuais e limites aplicados foram constituídos e apresentados da seguinte maneira:

Tabela 69 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – 2019/2020

R\$1				
Descrição	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2020	Var. nom. 2020/2019	Diferença 2020/2019
DÍVIDA CONSOLIDADA (I)	166.854.170.931	191.534.257.419	14,79%	24.680.086.488
Dívida Mobiliária	6.045.406	7.814.907	29,27%	1.769.501
Dívida Contratual	163.411.003.513	186.482.399.113	14,12%	23.071.395.600
Empréstimos	161.546.641.832	184.859.655.236	14,43%	23.313.013.404
Internos	148.501.637.409	168.929.132.454	13,76%	20.427.495.045
Externos	13.045.004.423	15.930.522.783	22,12%	2.885.518.360
Parcelamento e Renegociação de dívidas	1.864.361.681	1.622.743.877	-12,96%	-241.617.804
De Tributos	350.121.261	236.818.002	-32,36%	-113.303.259
De Contribuições Previdenciárias	245.469.329	226.432.213	-7,76%	-19.037.116
De Demais Contribuições Sociais	1.268.771.091	1.159.493.662	-8,61%	-109.277.429
Precatórios posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - Vencidos e não pagos	3.415.691.533	5.023.449.021	47,07%	1.607.757.488
Outras Dívidas	21.430.479	20.594.378	-3,90%	-836.101
DEDUÇÕES (II)	1.648.993.174	1.715.477.205	4,03%	66.488.130
Disponibilidade de Caixa	-	-	-	-
Disponibilidade de Caixa Bruta	9.896.162.497	11.651.290.665	17,74%	1.755.128.168
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto Precatórios)	17.734.012.581	13.408.327.768	-24,39%	-4.325.684.813
Demais Haveres Financeiros	1.648.993.174	1.715.477.205	4,03%	66.488.130
Dívida Consolidada Líquida (DCL) (III) = (I - II)	165.205.177.758	189.818.780.214	14,90%	24.613.602.456
Receita Corrente Líquida - RCL	58.566.003.988	59.498.087.017	1,59%	932.083.029
% da DC sobre a RCL (I/RCL)	284,90	321,92	12,99%	37,02
% da DCL sobre a RCL (III/RCL)	282,08	319,03	13,10%	36,95
Limite Definido por Resolução Do Senado Federal: 200%	117.132.007.975	118.996.174.033	1,59%	1.864.166.058

Limite Alerta (inciso III do §1º do art. 59 da LRF) – 180%	105.418.807.178	107.096.556.630	1,59%	1.677.749.452
------------------------------------------------------------	-----------------	-----------------	-------	---------------

Outros Valores Não Integrantes da DC	Saldo do exercício anterior	Saldo do exercício de 2020	Var. nom. 2020/2019	Diferença 2020/2019
Precatórios Anteriores a 05/05/2000	1.213.764.639	675.205.817	-44,37%	-538.558.822
Precatórios Posteriores a 05/05/2000 (Não incluídos na DC)	822.665.692	1.493.467.055	81,54%	670.801.363
Passivo Atuarial	19.601.063.907	3.599.804.704	-81,63%	-16.001.259.203
Insuficiência Financeira	7.837.850.084	1.757.037.103	-77,58%	-6.080.812.981
Depósitos	4.970.286.244	4.933.643.230	-0,74%	-36.643.014
Restos a Pagar Não Processados	411.305.321	599.531.945	45,76%	188.226.624
Apropriação de Depósitos Judiciais - LC 151/2015	7.270.719.258	7.270.719.258	-	-

Fonte: Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2020, republicado no Diário Oficial do Estado em 29.03.2021.

1- Excluídas Imprensa Oficial, Cedae e Agência estadual de Fomento – Agerio -, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente;

2- A Imprensa Oficial, a Cedae e a Agerio não constam nos Orçamentos fiscal e da seguridade social no exercício de 2020;

3- Precatórios posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - Vencidos e não pagos: Não foram considerados os Precatórios Vincendos contabilizados na conta 8.9.9.1.1.32.01 - PRECATÓRIOS VINCENDOS;

4- A contagem dos prazos e disposições estabelecidas no art. 31 da LRF estão suspensas por força da Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 7.483 de 08 de novembro de 2016, que reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira estadual. A Lei Complementar Federal nº 159/2017, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, estabelece que durante a vigência do Regime ficará assegurado ao Estado que o aderiu acesso a instrumentos de Recuperação Fiscal, como a suspensão temporária das vedações e determinações aplicadas quando do descumprimento dos limites estabelecidos pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal para Dívida Consolidada, como a indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar se ultrapassado qualquer dos limites (art. 55, II da LRF). Desse modo, o quadro de TRAJETÓRIA DE RETORNO AO LIMITE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA consta neste relatório apenas para fins de demonstração, estando seus efeitos temporariamente suspensos. A Lei Estadual do Rio de Janeiro nº 8.647, de 09 de dezembro de 2019, estendeu o prazo de validade do estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira estadual para até 31 de dezembro de 2020.

Verifico que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) – resultante da DC deduzida da disponibilidade de caixa e dos demais haveres financeiros – registrou um aumento de 14,90% em relação ao exercício anterior.

Ademais, observo que o montante da DCL em relação à Receita Corrente Líquida - RCL corresponde a 319,03% da RCL, apresentando aumento de 36,95 pontos percentuais da relação DCL/RCL em relação ao exercício de 2019, ultrapassando, pelo quinto ano seguido, o limite de 200% estabelecido pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal.

De acordo com o disposto no art. 31 da LRF, caso a dívida consolidada de um Ente da Federação ultrapasse o respectivo limite, ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em, pelo menos, 25% no primeiro.

No entanto, cabe observar que o art. 66 da sobredita Lei dispõe que o mencionado prazo será duplicado no caso de crescimento real, baixo ou negativo,

do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual, por período igual ou superior a quatro trimestres, caso este aplicado ao Estado do Rio de Janeiro. Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1%, no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

O disposto no art. 31, § 1º, da LRF determina que, enquanto perdurar o excesso, o Ente que nele houver incorrido estará proibido de realizar operação de crédito, interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária, bem como deverá obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do disposto no art. 9º da aludida Lei.

Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará, também, impedido de receber transferências voluntárias da União, conforme art. 31, § 2º, da LRF.

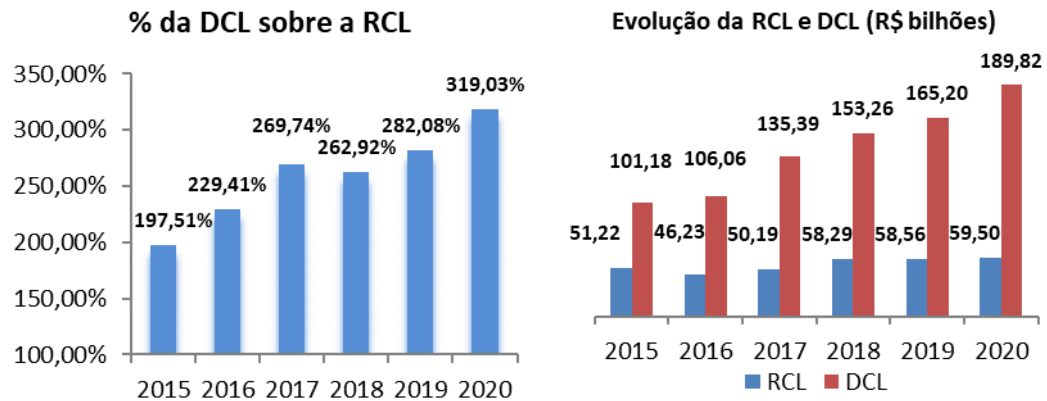
Contudo, com a adesão do ERJ ao Regime de Recuperação Fiscal, houve a suspensão da aplicação do art. 31 da LRF, que trata da recondução da dívida aos limites, durante a vigência do Regime.

O Corpo Instrutivo, a esse respeito, afirma que a dilação da obrigatoriedade de se reenquadrar aos limites legais, entre eles o da dívida, não permite, ao ERJ, o aumento de endividamento, sob pena de agravamento da situação de desequilíbrio fiscal.

Dessa forma, em que pese a suspensão do prazo para recondução da dívida, o descumprimento do limite da DCL fixado pela Resolução nº 40/01 do Senado Federal é objeto da **Impropriedade nº 13** e da **Determinação nº 19** na conclusão do meu Voto.

O gráfico a seguir demonstra a evolução da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida de 2015 a 2020:

Gráfico 6 – % da DCL sobre a RCL 2015 a 2020 e limite de 200% (RSF nº 40/01)



Fonte: Contas de Governo de 2016 a 2019 e Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo do 3º quadrimestre de 2020, republicado no Diário Oficial do Estado em 29.03.2021.

Verifico que o aumento de 36,95 pontos percentuais da relação DCL/RCL em relação ao exercício de 2019 está relacionado ao aumento da DCL e pela falta de evolução significativa da RCL, e indica que a dívida consolidada líquida manter-se-á em 2021 acima do limite de endividamento de 200% fixado no art. 3º da Resolução nº 40/01, do Senado Federal.

Relevante destacar que o descumprimento do limite, como já apontado, pode implicar dificuldades para o Estado obter garantias da União, inviabilizando novas contratações de operações de crédito.

II.5.4.1.4. Comprometimento Anual com Pagamento da Dívida

De acordo com o art. 7º, inciso II, da Resolução nº 43/01 do Senado Federal, o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativo aos valores a desembolsar de operações de crédito contratadas e a contratar, não poderá exceder 11,5% da Receita Corrente Líquida.

A tabela a seguir demonstra que, na análise do exercício de 2020, o comprometimento com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada foi o equivalente a 1,41% da Receita Corrente Líquida, não excedendo, portanto, o limite previsto no art. 7º, inciso II, da Resolução nº 43/01 do Senado Federal:

Tabela 70 – Comprometimento anual com pagamento da dívida – 2020

Apuração do cumprimento dos limites	Valor liquidado (R\$1)	Part. %
Gestão da Dívida Interna	836.158.110,47	99,99%
Principal da dívida	450.889.350,53	53,92%
Juros sobre a dívida	383.946.438,90	45,91%
Outros encargos	1.322.321,04	0,16%
Gestão da Dívida Externa	82.192,34	0,01%
Principal da dívida	0	0,00%
Juros sobre a dívida	82.192,34	0,01%
Outros encargos	-	-
Total liquidado com pagamento da dívida (A)	836.240.302,81	100,00%
Receita Corrente Líquida (B)	59.498.087.016,55	
Comprometimento anual com pagamento da dívida / RCL (em %) (A / B)	1,41%	

Fonte: Siafe-Rio e RREO do 6º bim/20.

II.5.4.1.5. Comprometimento Anual com Pagamento da Dívida no Regime de Recuperação Fiscal

O comprometimento com o pagamento da dívida no exercício de 2020 apresentou uma redução real de 20,02% em relação ao exercício de 2019, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 71 – Evolução do comprometimento anual com pagamento da dívida interna – 2019-2020

R\$ 1			
Valor liquidado 2019	Valor liquidado 2020	Diferença Nominal	Redução real
924.921.574	836.240.303	88.681.271	20,02%

Fonte: Siafe-Rio.

Nota: variação real 2020/2019, calculada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,27617760349055 e índice 2020: 1,12890080399491).

Neste contexto, deve ser ressaltado que, conforme §5º do artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 159/17, os valores não pagos da dívida com a União serão capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originalmente nos contratos para acréscimo aos saldos devedores atualizados,

imediatamente após o encerramento da redução extraordinária ou da prorrogação do prazo da redução.

II.5.4.1.6. Comprometimento com a Recomposição dos Valores utilizados através do Termo de Compromisso nº 003/056/2014

O Termo de Compromisso nº 003/056/2014 teve por objeto operacionalizar a transferência de 25% dos depósitos judiciais em dinheiro existentes no banco depositário para pagamento de precatórios no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e, de 37,5% para capitalização do Fundo Único de Previdência Social do Rio de Janeiro – Rioprevidência, conforme disposto na Lei Complementar nº 147, de 27 de junho de 2013, com as alterações dadas pelas Leis Complementares nº 148, de 22 de agosto de 2013, e nº 163, de 31 de março de 2015.

Através do 2º Termo Aditivo nº 003/029/2020, o Estado do Rio de Janeiro reconheceu o montante a ser ressarcido dos valores dos depósitos judiciais que foram utilizados para pagamento de Precatórios e para o Rioprevidência, passando a ter, a partir do exercício de 2020, a sua capacidade de pagamento da dívida consolidada afetada com a obrigação de restituir os valores dos depósitos judiciais utilizados.

II.5.4.1.7. Improriedades identificadas através de Auditoria Financeira – processo TCE-RJ nº 107.384-2/2020 - que afetam a Dívida Consolidada

Cumprir registrar que foi realizada, por este Tribunal, Auditoria Financeira¹¹⁶ com objetivo de verificar se as demonstrações financeiras consolidadas do ERJ refletiriam, em todos os seus aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31.12.2020. Como resultado deste trabalho, foram identificadas duas impropriedades apontadas pela referida Auditoria que podem afetar a Dívida Consolidada do Estado.

¹¹⁶ Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20, em anexo.

A primeira impropriedade apontada foi a subavaliação do passivo (circulante e não circulante) no balanço patrimonial consolidado do ERJ encerrado em 31.12.20, no montante de R\$12.159.361.204,32, em virtude da não evidenciação no balanço patrimonial do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, dos patrimônios das empresas Rio Petróleo SPE S/A e Rio Oil Finance Trust, controladas pela referida autarquia estadual, sendo que se este valor fosse considerado neste demonstrativo, o valor da dívida fundada interna seria superior ao apresentado. Desta forma, esta **Impropriedade** será objeto de **Determinação** no tópico relativo à Previdência do Estado do Rio de Janeiro deste Voto.

II.5.4.2. Operações de Crédito

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 29, inciso III, define operação de crédito como o 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.

No exercício de 2020, o Governo do ERJ arrecadou receita de capital oriunda de operações de crédito externas no montante de R\$139.600, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 72 – Demonstrativo das Receitas Arrecadadas com Operações de Crédito

R\$1			
Receitas arrecadadas com operações de crédito no exercício			
Origem do Recurso	Programa	Valor(R\$)	Participação
Externas	Programa Estadual de Transporte II Adicional – PET II ADIC	139.600	100%
Total		139.600	100%

Fonte: Siafe-Rio

Cumpre destacar que, com a adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), por força do disposto no art. 8º, inciso XII, da Lei Complementar nº 159/17, durante este período estão vedadas contratações de operações de crédito e recebimento ou concessão de garantia, ressalvadas aquelas autorizadas no âmbito do referido Regime, na forma prevista no art. 11 da mencionada Lei Complementar, e a continuidade de operações já contratadas, conforme consta do quadro Previsão de Desembolso do Anexo 35 do Plano de Recuperação Fiscal.

O Corpo Técnico informa não ter sido realizada a contratação de novas operações de crédito em 2020, e que as receitas de capital oriundas de operação de crédito arrecadadas no exercício em exame representaram prorrogações de operações de créditos já contratadas, estando de acordo com o estabelecido no Anexo 35 do Plano de Recuperação Fiscal. Além disso, o Corpo Instrutivo informa que no PARECER SEI Nº 819/2019/ME do Conselho de Supervisão de Regime de Recuperação Fiscal há a afirmação de que a referida prorrogação não contraria dispositivos da legislação do Regime de Recuperação Fiscal atinentes às contratações de operações de crédito, tampouco impacta de forma negativa o fluxo financeiro do PRF/RJ.

II.5.4.2.1. Apuração dos Limites de Operações de Crédito

Na apuração dos limites de operações de crédito, os Entes Federados devem obedecer aos parâmetros determinados pela Constituição Federal e pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

II.5.4.2.1.1. Limite Constitucional (Regra de Ouro)

O art. 167, inciso III, da CF/88 – norma conhecida como “regra de ouro” – veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

A comparação entre as receitas oriundas de operações de crédito com as despesas de capital empenhadas no exercício de 2020 demonstra que o ERJ atendeu à regra constitucional, eis que a receita desta natureza equivale a 0,01% das despesas de capital, de acordo com a tabela a seguir:

Tabela 73 – Comparativo das Receitas de Operações de Crédito com as Despesas de Capital Empenhadas

		R\$1
Descrição	Valor	
Receitas de Operação de Crédito		139.600
Despesa de Capital Líquida ¹		1.511.351.592
Diferença	(1.511.211.992)	

Fonte: Siafe-Rio e Anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2020 – Processo TCE-RJ 100.370-4/2021

Nota 1: Corresponde à despesa de capital empenhada deduzida dos valores referentes a incentivos fiscais a contribuinte e incentivos fiscais a contribuinte por instituições financeiras. No exercício, não houve deduções destas naturezas, tornando a despesa de capital líquida igual à despesa de capital empenhada.

II.5.4.2.1.2. Limite Definido pelo Senado Federal para as Operações de Crédito (art. 7º, da Resolução nº 43/01)

A Resolução nº 43/01 do Senado Federal prevê que o montante global das operações de crédito (internas e externas), realizadas em um exercício financeiro, não poderá ser superior a 16% da Receita Corrente Líquida (RCL) dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A seguir é demonstrado o cumprimento do referido limite:

Tabela 74 – Apuração do Limite de Operações de Crédito

			\$1
Apuração do Cumprimento dos Limites	Valor (R\$)	% Sobre a RCL	
I - Receita Corrente Líquida	59.498.087.017	-	
II - Limite Definido p/ Senado Federal para Op. de Crédito Internas e Externas	9.519.693.923	16,00	
III -Total de Operações de Crédito Realizadas no Exercício	139.600	0,00	

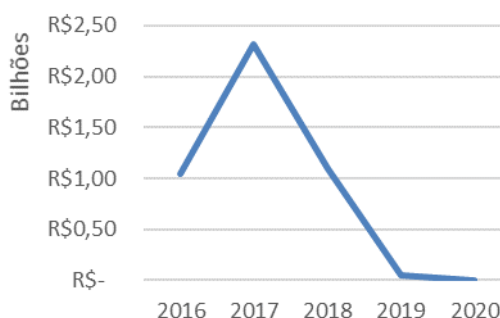
Fonte: Siafe-Rio; Anexos 4 e 6 do RGF do Poder Executivo do 3º Quadrimestre – Processo TCE-RJ nº 100.372-2/2021

Assim, considerando que a RCL foi de R\$59,5 bilhões, constato que as operações de crédito realizadas no exercício representaram menos de 0,01% da RCL, obedecendo ao limite imposto pelo Senado Federal.

O histórico percentual de valores arrecadados, via operações de crédito, no exercício em análise em relação à RCL foi significativamente inferior ao verificado nos exercícios anteriores, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 75 – Evolução da Receita de Operações de Crédito em Relação à RCL

			R\$1
R\$1 Ano	Valor (R\$)	% sobre a RCL	
2016	1.047.452.459	2,27%	
2017	2.312.611.454	4,61%	
2018	1.088.515.384	1,87%	
2019	54.997.725	0,09%	
2020	139.600	0,00%	



Fonte: Contas de Governo de 2016 a 2019 e RREO do 6º Bimestre de 2020 - Processo TCE-RJ 100.370-4/2021

II.5.4.3. Precatórios e Sentenças Judiciais

Precatórios são requisições formais de pagamento que a Fazenda Pública é condenada judicialmente a realizar, disciplinados pelo artigo 100 da CF/1988¹¹⁷.

A Emenda Constitucional (EC) nº 62/09 conferiu nova redação ao art. 100 da Constituição Federal ao dispor que os precatórios devem ser pagos em ordem cronológica de apresentação, sendo, ainda, observada a inclusão obrigatória, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária à quitação de seus débitos constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, cujo pagamento será efetuado até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente.

Por meio da referida EC foi instituído o regime especial de pagamento de precatórios¹¹⁸ e o regime de compensação de precatórios com dívida ativa¹¹⁹. Contudo, estes dispositivos foram declarados inconstitucionais pelo STF, em 14.03.2013, nos termos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.357/DF.

Em análise quanto à modulação temporal dos efeitos da decisão proferida na supracitada ADI, 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 liquidassem o estoque existente, após o que voltaria a prevalecer a sistemática de pagamentos em ordem cronológica, na forma prevista no art. 100 da CF.

Posteriormente, foram publicadas as Emendas Constitucionais nº 94/16 e nº 99/17, as quais constitucionalizaram a modulação de efeitos do STF, destacando que a EC 99/17 estendeu o prazo de quitação de 2020 para 2024¹²⁰ aos entes federados que se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios em 25.03.2015.

Cumprе consignar, ainda, que devido à promulgação recente da Emenda Constitucional nº 109, de 15.03.2021, o prazo de quitação dos precatórios em regime especial acima referido foi novamente ampliado para 31.12.2029 (artigo 101 do ADCT).

¹¹⁷ MCASP, edição 2018. Pág. 371

¹¹⁸ Art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

¹¹⁹ Art. 100, § 9º, da Constituição Federal.

¹²⁰ MSASP, edição 2018. Pág. 372

Registro, por relevante, que não se aplica a sistemática de pagamentos na ordem de apresentação dos precatórios às condenações definidas em lei como de pequeno valor, cujos pagamentos serão exigidos por meio de Requisições de Pequeno Valor (RPV), de acordo com o art. 100, § 3º, da Constituição Federal.

No âmbito estadual, em alternativa à discussão quanto à constitucionalidade do regime especial previsto na EC nº 62/09, foi promulgada a Lei Complementar Estadual nº 147/13, dispondo sobre a possibilidade de utilização de parte dos depósitos judiciais e extrajudiciais para fins de pagamento de precatórios e RPV's, posteriormente alterada pela Lei Complementar Estadual nº 163/15.

Deve ser ressaltado que o STF declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 147/13 no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 5.072, em sessão virtual de 12 a 19 de junho de 2020, não tendo ocorrido pronunciamento sobre a modulação dos efeitos dessa decisão até o final do julgamento da referida ação, que transitou em julgado em 26.08.2020.

II.5.4.3.1. Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais

A tabela seguinte apresenta o estoque de precatórios e sentenças judiciais ao final do exercício:

Tabela 76 – Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais

Descrição	R\$1
	Saldo
Passivo Circulante - Total	1.007.186.472
Precatórios	365.061.442
Sentenças Judiciais	642.125.030
Passivo Não Circulante - Total	6.827.311.429
Precatórios	7.668.447.330
Sentenças Judiciais	250.979
Compensação de Dívida Ativa Com Precatórios	(841.386.880)
Total do Estoque de Precatórios e Sentenças Judiciais	7.834.497.900

Fonte: Siafe-Rio.

Nota 1: Valores históricos.

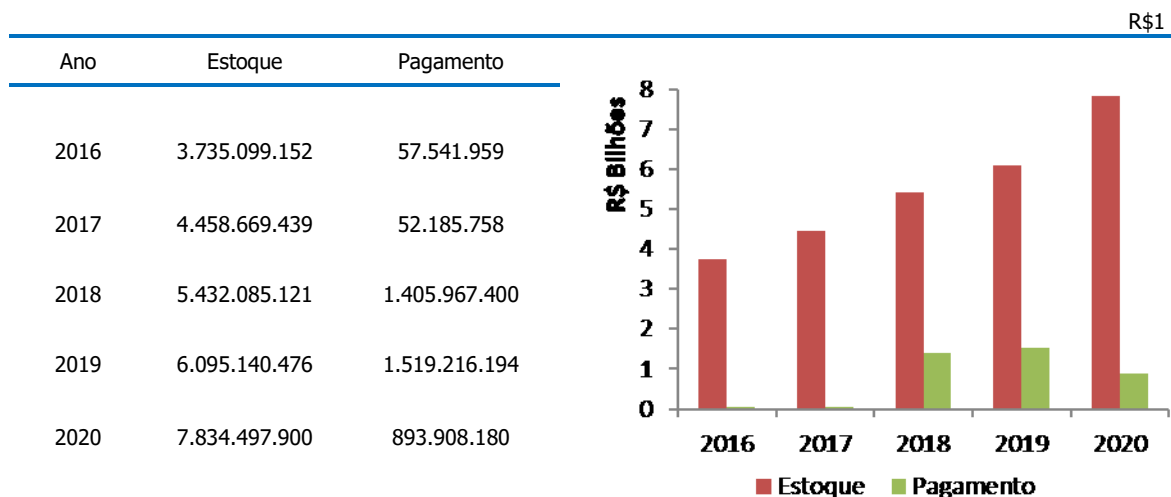
Nota 2: O saldo total de estoque demonstrado não contempla todos os créditos da dívida compensados com precatórios ainda pendentes de contabilização, conforme abordado adiante no presente Relatório.

O saldo de estoque de precatórios e sentenças judiciais deve agregar o valor da atualização monetária, observados os efeitos da alteração do poder aquisitivo da moeda nacional e a vinculação à conta de origem.

No exercício de 2020, o Corpo Instrutivo informa o montante de R\$98,52 milhões, a título de atualização monetária de precatórios e sentenças judiciais, conforme consulta ao Siafe-Rio.

A tabela a seguir apresenta o fluxo de pagamento do estoque existente nos últimos 5 (cinco) anos:

Tabela 77 – Estoque e pagamentos (2016 a 2020)



Fonte: Contas de Governo exercícios de 2016 a 2019 e Siafe-Rio.
Nota: Valores históricos.

Ao examinar o gráfico anterior, constato que a queda acentuada dos pagamentos de precatórios, nos exercícios de 2016 e 2017, contribuiu, diretamente, para o aumento expressivo do estoque desses passivos nos últimos anos.

Nada obstante isso, o aumento do fluxo de pagamentos nos exercícios de 2018 e 2019 está relacionado à adesão do ERJ ao regime especial de pagamento de precatórios, instituído por meio da EC nº 94/17, posteriormente alterado pela EC nº 99/17, por meio do qual deverá quitar o estoque existente até 31 dezembro de 2024, a despeito da nova prorrogação desse prazo estabelecida pela EC nº 109/21.

Cumprе destacar que, na vigência do referido regime, o ERJ deve apresentar anualmente um plano de pagamentos, destinando, ao pagamento de precatórios, quantia calculada sobre o percentual da RCL (1,53%), repassada mensalmente ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) – órgão gestor dessas obrigações.

Em consulta ao Plano de Pagamento¹²¹ de precatórios disponível no site do TJRJ, verifico que, no exercício de 2020, o percentual da RCL destinado pelo ERJ para o pagamento dessas obrigações foi de 2,13%.

O Corpo Instrutivo informa o montante de R\$943.285.682 transferido pelo ERJ para a conta especial vinculada ao pagamento de precatórios, segundo consulta ao Siafe-Rio.

Por fim destaco que, mesmo após o enquadramento no regime especial, o estoque de precatórios do ERJ ainda apresenta tendência de crescimento. O total de pagamentos efetuados no exercício de 2020 foi inferior em comparação aos exercícios de 2018 e 2019, portanto, não acompanhando a alta do fluxo de pagamentos observada desde o início desse regime.

II.5.4.3.2. Utilização de recursos dos Depósitos Judiciais para Pagamento de Precatórios

No exercício de 2020, o Corpo Técnico informa que não foram identificados pagamentos de precatórios com recursos oriundos de depósitos judiciais, conforme consulta ao Siafe-Rio.

No que tange aos saques efetuados em conta de depósitos judiciais, destaca-se que, em decorrência da celebração do Segundo Aditivo ao Termo de Compromisso nº 003/056/2014, firmado entre o Estado do Rio de Janeiro e o TJ-RJ (objeto do Processo TCE-RJ nº 100.953-0/2020), foram estabelecidos novos prazos e percentuais em que deverá ocorrer a recomposição, pelo Estado, dos valores utilizados com precatórios e capitalização do Rioprevidência.

¹²¹ Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/web/precatórios>

De acordo com o supracitado Termo Aditivo, tal recomposição ocorrerá de forma gradual, até 2039, quando, então, o TJ-RJ passará a ter a gestão da integralidade dos depósitos utilizados.

II.5.4.3.3. Regime de Compensação de Precatórios

A Lei Estadual nº 5.647/10 dispõe sobre a compensação de créditos, inscritos em dívida ativa, com débitos oriundos de precatórios pela via consensual. Posteriormente, foi editada a Lei Estadual nº 6.136/11, que instituiu novos procedimentos para as compensações realizadas a partir daquela data.

Reputo oportuno mencionar que os valores dos créditos de dívida ativa compensados devem integrar a receita bruta do ERJ para todos os fins, especialmente para compor as bases de cálculo dos mínimos de aplicação e das repartições de receitas previstas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

Ocorre que o ERJ não vem realizando o devido registro contábil da receita da forma preconizada, gerando repasses a menor aos Municípios e ao Fundeb e, indiretamente, afetando as demais vinculações legais da receita, conforme abordado no tópico II.4.1.2.1.1.7, relativo ao registro e repasse das compensações de dívida ativa com precatórios deste Voto.

No exercício de 2020, constato que não ocorreu compensação de crédito da dívida ativa com precatórios, de acordo a Relação de Precatórios¹²² e com o Relatório da Controladoria-Geral do Estado – CGE¹²³.

A tabela a seguir demonstra o total de créditos da dívida ativa compensados desde o exercício de 2010.

Tabela 78 – Compensações de Precatório com Dívida Ativa – 2010 a 2020

¹²² Fls.4383/4616

¹²³ Fls.656/657

			R\$ milhões
Ano	Processo TCE-RJ	Valor da compensação do precatório com dívida ativa	
2010	105.080-3/11		395,41
2011	103.535-6/12		338,84
2012	105.033-4/13		218,42
2013	105.879-8/14		603,1
2014	101.885-1/15		227,62
2015	102.203-6/16		2,51
2016	101.576-6/17		31,92
2017	113.304-9/18		32,32
2018	101.949-1/19		27,66
2019	101.730-3/20		3,97
2020	101.104-0/21		0,00
Total das compensações (a)			1.881,77
Compensações registradas nas contas 221110392 e 223110491 (b)			841,39
Compensações a registrar (c = a – b)			1.040,38

Fonte: Contas de Governo 2019 e Relatório e Relatório CGE - fls. 656/657.
 Nota: Valores Históricos

Cumprir destacar que o estoque de precatórios e sentenças judiciais existente em 31.12.2020, no total de R\$7,83 bilhões, passaria a ser de R\$6,79 bilhões, considerando as compensações não registradas contabilmente nos exercícios anteriores, conforme demonstrado na Tabela anterior.

II.5.4.4. Garantias Concedidas e Contragarantias Recebidas

A concessão de garantia corresponde ao compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida pelo ente federado ou pela entidade a ele vinculada, como prevê o art. 29, inciso IV, da Lei Complementar nº 101/01.

O saldo ao final das garantias concedidas no exercício financeiro de 2020 foi de R\$87,93 milhões, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 79 – Demonstrativo Das Garantias Concedidas e Contragarantias de Valores

Garantias Concedidas	Saldo em 2019	Saldos em 2020		
		Até o 1º quadrimestre	Até o 2º quadrimestre	Até o 3º quadrimestre
Aos Estados (I)	-	-	-	-
Em Operações de Crédito Externas	-	-	-	-
Em Operações de Crédito Internas	-	-	-	-
Aos Municípios (II)	-	-	-	-
Em Operações de Crédito Externas	-	-	-	-
Em Operações de Crédito Internas	-	-	-	-
Às Entidades Controladas (III)	71.471.732	87.162.807	88.882.815	87.930.197
Em Operações de Crédito Externas	-	-	-	-
Em Operações de Crédito Internas	71.471.732	87.162.807	88.882.815	87.930.197
Por Meio de Fundos e Programas (IV)	-	-	-	-
Total Garantias Concedidas (V) = (I + II + III + IV)	71.471.732	87.162.807	88.882.815	87.930.197
Receita Corrente Líquida - RCL (IV)	58.566.003.981	58.853.336.343	57.779.995.129	59.498.087.017
% do total das garantias sobre a RCL	0,12	0,15	0,15	0,15
Limite definido por Resolução do Senado Federal - 22% da RCL	12.884.520.876	12.947.733.996	12.711.598.928	13.089.579.144
Limite de Alerta (inciso III do §1º do art. 59 da LRF) - 19,80% da RCL	11.596.068.788	11.652.960.596	11.440.439.035	11.780.621.229

Fonte: Processo TCE-RJ 100.372-2/2021 - RGF do 3º quad/2020 e Siafe-Rio.

Nota 1: Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência Estadual de Fomento - Agerio, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Nota 2: Limite de acordo com o artigo 9º da Resolução no 43/01 do Senado Federal.

Verifico que o montante de garantias concedidas, ao final do 3º quadrimestre de 2020, corresponde a 0,15% da Receita Corrente Líquida (RCL), abaixo, portanto, do limite máximo de 22% da RCL, fixado no art. 9º da Resolução nº 43/01 do Senado Federal.

O montante demonstrado refere-se a aval concedido à Companhia de Transporte do Estado do Rio de Janeiro (Riotrilhos), com as correspondentes atualizações e baixas dos valores ocorridos no presente exercício.

Considerando que o art. 18, § 3º, da Resolução do Senado Federal nº 43/01 assevera não ser exigida a contragarantia de órgãos e entidades que integrem o mesmo ente, e tendo em vista que o montante das garantias concedidas se refere, segundo a instância instrutiva, ao referido aval disponibilizado à Riotrilhos, entidade vinculada ao Poder Executivo Estadual, não houve a fixação de contragarantias.

II.5.5. Resultado Primário e Nominal

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve estabelecer em seu Anexo de Metas Fiscais (AMF) as metas anuais para as receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública, em valores correntes e constantes, do exercício de referência e para os dois seguintes, conforme o disposto no §1º, do artigo 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Os resultados primário e nominal são demonstrados em anexo próprio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), conforme disposto no inciso III do artigo 53 da LRF¹²⁴.

II.5.5.1. Das Metas de Resultados Primário e Nominal Fixadas na LDO

A tabela a seguir apresenta as metas fixadas no AMF da LDO para o exercício de 2020 – Lei Estadual nº 8.485 de 30 de julho de 2019:

¹²⁴ Anexo 06 do RREO

Tabela 80 – Metas de Resultados Primário e Nominal previstas na LDO

Descrição	2020			2021			2022		
	Valor Corrente	Valor Constante	% PIB	Valor Corrente	Valor Constante	% PIB	Valor Corrente	Valor Constante	% PIB
Receitas Primárias (I)	61.823.738	59.482.373	0,80	65.986.259	61.120.337	0,80	70.129.627	62.610.281	0,80
Despesas Primárias (II)	68.050.475	65.473.293	0,88	71.143.325	65.897.113	0,87	73.095.033	65.257.734	0,84
Resultado Primário (III) = (I - II)	(6.226.737)	(5.990.920)	-0,08	(5.157.066)	(4.776.776)	-0,06	(2.965.406)	(2.647.453)	-0,03
Resultado Nominal	(9.742.634)	(9.373.665)	-0,13	(5.157.066)	(4.776.777)	-0,06	(2.965.406)	(2.746.733)	-0,03

Fonte: Anexo de Metas Fiscais constante da LDO 2020 - Lei Estadual nº 8.485/19, fl. 2542.

Nota 1: % PIB considerando valores correntes.

Nota 2: Excluídas a Imprensa Oficial, Cedae e Agência Estadual de Fomento - Agerio, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Nota 3: Conforme LDO, o cálculo das metas foi realizado considerando o PIB 2018 - IBGE- R\$6,827 bilhões (acumulado no ano em valores correntes).

As metas de resultados primários e nominal da LDO foram atualizadas pela Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2020 – LOA 2020 – Lei Estadual nº 8.731, de 24 de janeiro de 2020, conforme disposto no Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2020:

Tabela 81 – Resultados primário e nominal previstos na LDO e na LOA

Discriminação	LDO 2020 (a)	LOA 2020 (b)	Diferença (b - a)
Receita total	63.743.748	66.563.480	2.819.732
Receita primária (I)	61.823.738	65.419.993	3.596.255
Despesa Total	74.700.223	78.499.385 ¹	3.799.162
Despesa Primária (II)	68.050.475	71.855.937	3.805.462
Resultado Primário (III) = (I) – (II)	-6.226.737	-6.435.944	-209.207
Resultado Nominal	-9.742.634	-20.702.591	-10.959.957

Fonte: AMF da LDO/2020, Lei Estadual nº 8.485/19 – fl. 2542, e Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o AMF da LDO/2020, Lei Estadual nº 8.731/20 – fl. 2815.

Nota 1: O valor apresenta divergência se comparado ao montante da despesa fixada nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social na LOA (R\$83.329.210.649), deduzido da parcela referente à despesa intraorçamentária (R\$6.040.339.444), resultando em uma despesa total de R\$77.288.871.205.

Nota 2: Conforme esclarecido no Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o AMF da LDO/2020, a metodologia de cálculo do resultado nominal para a LOA 2020 segue o entendimento do regime de competência, nos termos do MDF. No cálculo original da LDO 2020, o envio dos dados de juros passivos referia-se a regime de caixa. No entendimento do regime de competência, os juros passivos (a pagar e não pagos) projetados para a LOA totalizam R\$14,27 bilhões, em comparação ao total de R\$3,52 bilhões projetados anteriormente na LDO;

Nota 3: Em valores correntes.

Constata-se no quadro acima uma atualização da meta de resultado primário com um aumento de R\$209,21 milhões no déficit previsto no AMF da LDO, o que

representa um ajuste de 3,36% da meta original. A meta do resultado nominal reflete esta atualização, além da mudança de metodologia explicada na Nota 2 do referido quadro.

Conforme as manifestações do Corpo Instrutivo e do Ministério Público Especial, embora compatíveis com as metas estabelecidas no AMF da LDO, a atualização das metas através da LOA é inadequada. Tal fato já foi apontado como impropriedade na apreciação das Contas de Governo do exercício de 2019, *in verbis*:

Observo que a Lei Estadual nº 8.271/18, que aprovou a Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2019, promoveu a alteração da meta de resultado primário para um déficit de R\$ 11,9 bilhões, por meio de alteração do valor em quadro da Lei Orçamentária Anual. Inicialmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, a meta de resultado primário havia sido fixada com déficit de R\$ 4,6 bilhões em valores correntes.

Cumpra esclarecer que esta prática evidencia alteração da meta de resultado primário sem apresentação da metodologia empregada, em desacordo com o previsto no art. 4º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, que determina a apresentação da referida meta por meio de metodologia própria, a qual deve constar do Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrante do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Assim, considerando que o estabelecimento e o cumprimento da meta de resultado primário devem se orientar pelos princípios da sustentabilidade econômico-financeira, da equidade intergeracional e da transparência, de modo a permitir o restabelecimento do equilíbrio das contas públicas do ERJ, não se afigura compatível com o ordenamento jurídico em vigor que a meta de resultado primário, fixada com base em metodologia própria estabelecida na LRF, seja alterada por mera atualização numérica no interior da Lei Orçamentária Anual, sem o estabelecimento da metodologia empregada, nem dos impactos dessa alteração no Plano de Recuperação Fiscal do Estado.

*Ademais, face ao disposto no art. 165, § 2º, da Constituição Federal, o estabelecimento de metas fiscais que orientarão a elaboração da Lei Orçamentária Anual é matéria reservada à Lei de Diretrizes Orçamentárias, não sendo cabível à Lei Orçamentária Anual o auto-estabelecimento de diretrizes, razão pela qual entendo que a alteração da meta de resultado primário, no bojo do próprio projeto de Lei Orçamentária Anual, não se afigura viável e formulo a **Impropriedade nº 16** e a **Determinação nº 33** para que o Poder Executivo do ERJ abstenha-se de propor alterações das metas fiscais de resultados primário e nominal no Projeto de Lei Orçamentária Anua.*



Em que pese a alteração da meta de resultado primário na LOA de 2020 ter sido bem inferior à registrada no exercício anterior, acompanho as instâncias instrutivas em apontar tal fato como a **Impropriedade nº 14**, em face do disposto no artigo 165, § 2º, da CF¹²⁵, com a **Determinação nº 20** para que o Governo do Estado abstenha-se de propor alterações das metas fiscais de resultados primário e nominal no Projeto de Lei Orçamentária Anual, devendo tais metas serem fixadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Cabe ressaltar ainda que, conforme análise na seção II.4.1.1.2, as metas de resultados primário e nominal projetadas para os exercícios de 2020 a 2022 no Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei Estadual nº 8.485/2019) apresentam incoerências.

II.5.5.2. Do Cumprimento das Metas Fiscais

Em linha com o estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), 10ª edição, válido a partir do exercício de 2020, os resultados primário e nominal foram demonstrados no Anexo 6 do RREO, o qual foi publicado no DOERJ em 29.01.2021 e republicado em 25.03.2021.

No entanto, o Corpo Instrutivo destacou que, no Processo TCE-RJ nº 107.384-2/2020, em anexo, que tratou da Auditoria Financeira no ERJ para o exercício de 2020, foram constatadas falhas no registro das despesas com juros do exercício, que impactam a apuração do resultado nominal publicado no referido Anexo 6:

Em síntese, a auditoria apontou que o montante de R\$7.923.995.708 relativo a despesas de juros incorridos do exercício de 2020 não foi apropriado no subgrupo específico de contas de resultado de despesas (Variações Patrimoniais Diminutivas - VPD) - 3.4.1.x.x.xx - Juros e Encargos de Empréstimos e Financiamentos Obtidos. Para o registro do montante em questão foram utilizadas

¹²⁵ CF, Art. 165. ...

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

contas de VPD relativas aos subgrupos 3.6.4.0.x.xx.xx – Incorporação de Passivos, (R\$6.603.489.350) e 3.4.3.x.x.xx.xx - Variações Monetárias e Cambiais (R\$1.320.506.358).

Registrou-se, ainda, que a distorção correspondente ao valor dos juros incorridos apropriado inadequadamente no subgrupo Incorporação de Passivos – conta 3.6.4.0.x.xx.xx, no montante de R\$6.603.489.350, impactou os demonstrativos fiscais produzidos pelo ERJ, sobretudo, o Anexo 6 em tela, uma vez que o referido montante não foi considerado no demonstrativo publicado pelo Estado.

Dessa forma, considerando a inclusão dos juros incorridos apropriados na conta 3.6.4.0.x.xx.xx – Recálculo Contratual da Dívida com a União no Anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2020, a Auditoria apurou que o deficit do resultado nominal do ERJ passaria a ser no montante de R\$14.768.270.306, conforme demonstrado a seguir:

...

Não obstante, quando da verificação do cumprimento da meta de resultado nominal fixada para o exercício em exame, serão considerados os valores publicados no Anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2020, em 25.03.2021.

Tal fato, foi abordado na seção II.3.14, e a averiguação de cumprimento das metas de resultados primário e nominal seguirá o demonstrativo publicado pelo Poder Executivo no Anexo 6 do RREO.

Ao analisar o referido anexo, as instâncias instrutivas apontaram a ausência de demonstrações dos valores que constituem o item "Outros Ajustes" do quadro "Ajustes Metodológicos":

Em prosseguimento, de acordo com Nota Explicativa constante do Anexo 6 publicado, na linha "Outros Ajustes" do quadro de ajuste metodológico do Resultado Nominal foram incluídos valores identificados como fatores de divergências entre os resultados primário e nominal calculados pelas metodologias "acima da linha" e "abaixo da linha", tais como Reversão de Provisões, Ajustes de Exercícios Anteriores, Incorporações e Desincorporações de ativos que não tiveram a correspondente execução orçamentária, entretanto, não foram demonstrados os valores correspondentes a cada rubrica mencionada, em desacordo com o determinado no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

Assim como o *Parquet* de Contas, acompanho o entendimento das instâncias instrutivas em apontar como **Impropriedade nº 15** a ausência de esclarecimentos em relação ao valores que correspondem ao montante do item "Outros Ajustes" na nota explicativa do quadro "Ajuste Metodológico", com a **Determinação nº 21**, para

que a Secretaria de Estado de Fazenda observe o devido detalhamento de cada rubrica que compõe o referido item, informando sua natureza e o respectivo montante, em consonância com o determinado no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF¹²⁶.

II.5.5.2.1. Resultado Primário

A tabela a seguir evidencia que o Estado cumpriu a meta de resultado primário prevista na LDO e, posteriormente, alterada pela LOA:

Tabela 82 – Resultado Primário

Resultado Primário			R\$ 1
Descrição	2020	2019	
Meta Fiscal para o Resultado Primário	(6.435.944.000)	(11.956.897.000)	
Resultado Primário “Acima da Linha” – Anexo 6 do RREO do 6º bim.	2.256.162.483	2.367.009.713	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2019 – Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, Lei Estadual nº 8.485/19 – LDO, Lei Estadual nº 8.731/20 – LOA e Anexo 6 do RREO - 6º bim/2020.

Nota: o resultado primário apurado pelo conceito “abaixo da linha” demonstrado no Anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2020 guarda consonância com o montante apurado “acima da linha”, demonstrado na Tabela acima.

Apesar da crise econômica provocada pela pandemia do Covid-19, o ERJ conseguiu obter um superávit primário no exercício, no montante de R\$2,26 bilhões, em grande parte devido ao desempenho resiliente da receita tributária, principalmente do ICMS, e ao auxílio financeiro recebido da União em decorrência da Lei Complementar Federal nº 173/20, no montante de R\$2,41 bilhões.

Por outro lado, mesmo com o superávit primário obtido, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) continuou a apresentar tendência de crescimento, permanecendo acima do limite estabelecido no artigo 3º, inciso I da Resolução do Senado Federal nº 40/2001 pelos três quadrimestres de 2020. Com isso, entre as medidas restritivas impostas ao ente da Federação que ultrapassou o limite, nos termos do artigo 31,

¹²⁶ MDF para o exercício de 2020, 10ª edição, página 271 – Anexo 6 – demonstrativo dos resultados primário e nominal, item “OUTROS AJUSTES (XXXVIII)”

§1º, inciso II da LRF, está a obrigação de obter resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite.

Conquanto, por força da tutela provisória de urgência deferida pelo Min. Luiz Fux nos autos da ACO 3.457, em 24 de dezembro de 2020¹²⁷, o ERJ permaneceu enquadrado Regime de Recuperação Fiscal de forma que os prazos para recondução da Dívida Consolidada Líquida ao seu limite máximo estão suspensos, face ao disposto no art. 10 da Lei Complementar nº 159/17.

II.5.5.2.2. Resultado Nominal

De acordo com o arcabouço normativo, o resultado nominal representa a variação da DCL em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário, por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos), sendo esta metodologia, denominada “acima da linha”, nos termos do MDF 10ª edição, a que deve ser utilizada para avaliação do cumprimento da meta de resultado nominal.

A tabela a seguir evidencia que o Estado cumpriu a meta de resultado nominal prevista na LDO e, posteriormente, alterada pela LOA:

Tabela 83 – Resultado nominal

Resultado Nominal			R\$ 1
Descrição	2020	2019	
Meta Fiscal para o Resultado Nominal	(20.702.591.000)	(12.656.553.000)	
Resultado Nominal “Acima da Linha” – Anexo 6 do RREO do 6º bim./2020.	(8.164.780.956)	(4.037.941.969)	

Fonte: Contas de Governo 2019 – Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, Lei Estadual nº 8.485/19 – LDO, Lei Estadual nº 8.731/20 – LOA e Anexo 6 do RREO - 6º bim/2020.

Nota: O resultado nominal apurado pelo conceito “abaixo da linha” demonstrado no Anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2020 guarda consonância com o montante apurado “acima da linha”, demonstrado na Tabela acima.

O déficit nominal de R\$8.164.780.956 indica que houve aumento da Dívida Consolidada Líquida do ERJ no exercício de 2020, porém, em montante inferior à

¹²⁷ Tutela provisória na ACO 3.457 de 24/12/2020: “para determinar à União que mantenha o Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal, nos termos do que inicialmente já determinado pelo Tribunal de Contas da União, assegurados todos os direitos e obrigações a ele inerentes



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

meta prevista. O exame da Dívida Consolidada do Estado será abordado de forma mais detida no item II.5.4.1 – Dívida Pública Consolidada”.

II.5.5.3. Avaliação das Metas Fiscais

A LRF¹²⁸ estabelece no §4º de seu artigo 9º que o Poder Executivo deve avaliar e demonstrar, por meio de audiências públicas até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre.

Constata-se no Doc. TCE-RJ nº 7.735-4/2021, encaminhado em resposta à decisão monocrática no processo de exame sumário da presente prestação de contas e juntado aos autos em 13/04/2021, que o Poder Executivo realizou as audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais.

Contudo, as audiências ocorreram em março e junho de 2020, respectivamente, para avaliação do 3º quadrimestre de 2019 e do 1º quadrimestre de 2020, e no mês de abril de 2021, para a avaliação do 2º quadrimestre de 2020, em desacordo com o preconizado pela LRF, que estabelece que as referidas reuniões devem ocorrer nos meses de fevereiro/2020, maio/2020 e setembro/2020.

Acompanho entendimento das instâncias instrutivas e do Ministério Público Especial e aponto tal fato como **Impropriedade nº 16** com a **Determinação nº 22**, para que a Secretaria de Estado de Fazenda realize as audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, em observância ao disposto no §4º, do artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF), nos meses de maio, setembro e fevereiro.

Considero como atenuante à impropriedade acima as dificuldades causadas pela pandemia do Covid-19, em especial as relacionadas às medidas de isolamento adotadas para o enfrentamento da pandemia, que impactam a realização de

¹²⁸ Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na comissão referida no §1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

reuniões presenciais. Não obstante, diante da continuidade da pandemia, é preciso que os órgãos e entidades públicos adotem medidas para se adaptar às restrições impostas e ao “novo normal”, de forma a cumprir com suas atribuições constitucionais e legais.

II.5.6. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar

O Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar integra o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade em caixa. Em regra, as despesas contraídas no ano corrente devem ser executadas e pagas no exercício financeiro. Excepcionalmente, porém, admite-se que sejam cumpridas no exercício subsequente, com a suficiente disponibilidade de caixa.

O demonstrativo apresenta informações acerca da disponibilidade de caixa bruta, bem como das obrigações financeiras e da disponibilidade de caixa líquida para cada recurso vinculado e não vinculado. Nele, ainda, restam evidenciados os valores referentes às inscrições em Restos a Pagar.

Nos tópicos a seguir serão demonstrados os resultados apurados em torno da disponibilidade de caixa e dos Restos a Pagar consignados no Demonstrativo Consolidado do RGF, abrangendo todos os Poderes e os órgãos do Estado, bem como os demonstrados no Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo.

II.5.6.1. Demonstrativo Consolidado

Discriminando a disponibilidade de caixa e as obrigações em agrupamento de fontes de recursos, o Estado do Rio de Janeiro publicou, na forma prevista pela 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, o Demonstrativo de Caixa e dos Restos a Pagar relativos ao exercício de 2020, o qual passo a reproduzir a seguir:



PRESTAÇÃO DE
CONTAS DE GOVERNO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2020

Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Tabela 84 – Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar

R\$1

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIBILIDADE DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO (f) = (a) - (b+c+d+e) ^{1, 2}	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO (g)	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (APÓS A INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO (h) = (f-g)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)				
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)						
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	9.471.007.080	2.199.460.375	2.159.750.199	24.138.354	2.818.810.302	2.268.847.850	505.437.066	2.644.688	1.763.410.784
Recursos Ordinários	461.723.348	1.447.765	28.926.951	86.828	21.826.786	409.435.018	95.693.969	-	313.741.049
Outros Recursos Não Vinculados	9.009.283.732	2.198.012.610	2.130.823.247	24.051.526	2.796.983.516	1.859.412.833	409.743.097	2.644.688	1.449.669.735
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)	6.079.555.414	8.587.307.852	889.597.303	1.235.073	783.530.079	(4.182.114.892)	68.721.452	13.034.550	(4.250.836.344)
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação	256.208.704	1.853.028.778	171.469.178	-	121.708.988	(1.889.998.240)	-	12.883.885	(1.889.998.240)
Transferências do FUNDEB	360.179.404	-	231.027.215	-	20.672.871	108.479.317	-	-	108.479.317
Outros Recursos Vinculados à Educação	474.036.859	1.302.297	2.053.393	-	9.634.950	461.046.219	8.200.547	-	452.845.672
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Saúde	581.489.904	5.703.654.473	219.021.081	-	136.312.508	(5.477.498.158)	-	100.246	(5.477.498.158)
Outros Recursos Vinculados à Saúde	679.387.414	22.342.135	18.197.921	1.234.414	17.826.440	619.786.505	33.630.669	4.967	586.155.836
Recursos Vinculados à Assistência Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	1.802.497.434	-	509.671	-	48.788	1.801.938.975	840.914	-	1.801.098.061
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Financeiro	166.472.599	268.451.619	222.489.794	659	470.352.887	(794.822.359)	26.049.322	-	(820.871.681)
Recursos de Operações de Crédito (exceto vinculados à Educação e à Saúde)	1.498.125.808	35.884.520	-	-	3.554.077	1.458.687.211	-	-	1.458.687.211
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	23.346.002	-	-	-	175.608	23.170.394	-	-	23.170.394
Outros Recursos Vinculados	237.811.286	702.644.030	24.829.050	-	3.242.962	(492.904.756)	-	45.453	(492.904.756)
TOTAL (III) = (I + II)	15.550.562.494	10.786.768.226	3.049.347.502	25.373.427	3.602.340.381	(1.913.267.042)	574.158.518	15.679.238	(2.487.425.560)

Fonte: Anexo 5 do DCRGF de 2020, publicado em 26.02.2021.

Nota 1: Excluídas a Imprensa Oficial, a CEDAE e a AGERIO, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Nota 2: Foi retirada a coluna "Insuficiência Financeira Verificada no Consórcio Público", constante do demonstrativo publicado, uma vez que não apresentava valores.

Inicialmente, há de salientar que, a partir do exercício de 2020, o Estado do Rio de Janeiro optou por publicar, exclusivamente, o Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, detalhado por agrupamentos de fontes de recurso, deixando de incluir o demonstrativo detalhado por códigos de fontes de recurso.

Após solicitação da instrução, a SEFAZ, disponibilizou o Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do exercício de 2020

em conformidade com a estrutura válida até a 6ª edição do Manual Demonstrativo Financeiro – MDF, com o detalhamento pelo código da fonte de recursos, o que consta do Documento TCE-RJ nº 007.911-0/21 e se encontra anexado ao presente, no arquivo digital “DOC SSR Anexo 5 Consolidado e Executivo 6 Ed.MDF.pdf”.

Há de se notar que, embora os totais gerais apresentados sejam iguais, há divergências entre os demonstrativos quanto aos totais de recursos vinculados e não vinculados. Conforme análise Corpo Instrutivo, a justificativa se dá pelo fato de algumas fontes de recurso não possuem controle em sua origem, mas apenas na sua destinação.

Por fim, cumpre consignar que nos pareceres prévios relativos às contas de governo dos exercícios de 2018 e 2019, esta Corte alertou que, a partir da análise da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício financeiro de 2022, a qual será encaminhada em 2023, haverá alteração na metodologia de verificação do cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00, de modo que passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas de forma segregada e por fonte de recurso, em observância ao disposto no art. 8º da supracitada Lei Complementar. Devido à relevância do tema, o Alerta será reiterado na conclusão deste Voto.

II.5.6.1.1. Disponibilidade de Caixa

A tabela seguinte apresenta as disponibilidades de caixa do Estado em 31.12.2020:

Tabela 85 – Disponibilidades de Caixa do Estado

			R\$1
Destinação de recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta	Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da inscrição em RPNP)
	(A)	(B)	(C)=(A-B)

Total dos recursos vinculados	6.079.555.414	10.261.670.307	(4.182.114.892)
Total dos recursos não vinculados	9.471.007.080	7.202.159.230	2.268.847.850
Total do ERJ	15.550.562.494	17.463.829.536	(1.913.267.042)

Fonte: Siafe-Rio e Anexo 5 do DCRGF de 2020, publicado em 26.02.2021.

Nota: os valores apresentados na tabela foram retirados do demonstrativo publicado de acordo com a estrutura prevista na 10ª edição do MDF. Conforme explicado anteriormente, embora coincidam quanto a total geral, os totais dos recursos vinculados e não vinculados não são iguais àqueles apresentados no demonstrativo conforme 6ª edição do MDF.

Conforme é possível verificar, o demonstrativo consolidado apresenta o resultado deficitário da disponibilidade de caixa líquida na monta de R\$1,91 bilhão, antes da inscrição em restos a pagar não processados.

Ademais, cumpre observar que algumas fontes de recursos apresentaram, individualmente, resultados negativos de disponibilidade líquida antes da inscrição em restos a pagar não processados no patamar total de R\$14,47 bilhões. Deste montante, R\$2,69 bilhões correspondem às fontes de recursos vinculados.

A tabela a seguir apresenta as disponibilidades de caixa líquidas que tiveram resultado deficitário.

Tabela 86 – Disponibilidades de Caixa Líquidas com Resultado Deficitário

R\$1			
Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras	Disponibilidade de caixa líquida (antes da inscrição em RPNP)
	(A)	(B)	(C) = (A-B)
Identificação das fontes de recursos vinculados	2.030.840.860	4.726.355.040	(2.695.514.180)
081 - DDO Depósitos de Diversas Origens	481.627.179	1.303.767.081	(822.139.902)
122 - Adicional do ICMS – FECF	1.549.000.041	3.373.174.305	(1.824.174.264)
133 - Alienação de Bens	213.640	49.413.654	(49.200.014)
Identificação das fontes de recursos não vinculados	(1.662.025.964)	10.112.850.810	(11.774.876.774)
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	(2.163.695.338)	8.976.191.675	(11.139.887.013)
101 - Ordinários Não Provenientes de Impostos	(77.904.514)	498.863.432	(576.767.946)
102 - Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal	30.133.888	80.392.043	(50.258.155)


**PRESTAÇÃO DE
CONTAS DE GOVERNO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO**
2020
Processo nº 101.104-0/2021
Rubrica
Fls.

107 - Transferências Constitucionais Provenientes de Impostos	549.440.000	557.403.660	(7.963.660)
Total	368.814.896	14.839.205.850	(14.470.390.954)

Fonte: Siafe-Rio e Anexo 5 do DCRGF de 2020.

Nota: os valores apresentados na tabela foram retirados do demonstrativo encaminhado pela Sefaz, que seguiu a estrutura prevista na 6ª edição do MDF, cujos totais dos recursos vinculados e não vinculados não coincidem com os totais apresentados no demonstrativo publicado pelo ERJ, na forma da 10ª edição do MDF.

Como é possível verificar, foram apontados saldos negativos para a Disponibilidade de Caixa Bruta nas fontes de recursos 100 e 101, o que foi objeto de análise pelo Corpo Instrutivo em manifestação da qual passo a reproduzir a seguir, salientando que tal entendimento foi acompanhado pelo *Parquet* de Contas:

A Disponibilidade de Caixa Bruta do Estado tem o seu registro na conta contábil de controle 8.9.9.3.1.01.01 - "Caixa/Bancos Conta Movimento", que evidencia a disponibilidade financeira correspondente ao saldo registrado em Caixa e em Bancos Conta Movimento, não sendo permitida a existência de valores negativos em quaisquer fontes de recursos.

Esta situação é recorrente e já apontada como determinação em exercícios anteriores, sem que tenham sido tomadas providências suficientes para o saneamento do problema.

Tal fato será objeto da Determinação nº 45.

Visando a contornar tal situação, há a necessidade da adoção de um controle mais efetivo e transparente das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, com o registro contábil sendo realizado por meio de contas de natureza patrimonial (classes 1 e 2 do PCASP), de forma a permitir que saldos de fontes de recursos com destinação específica sejam identificadas na sua origem.

Importante destacar também que tal procedimento provoca divergência entre o saldo da disponibilidade de caixa bruta, registrado no Balancete Consolidado do ERJ, e aquele registrado no Anexo 5 do DCRGF, conforme demonstrado abaixo, distorcendo os resultados evidenciados:

Tabela 87 – Diferença Disponibilidade de Caixa Bruta entre Contas de Controle x Contas Patrimoniais

Disponibilidade de Caixa Bruta Balancete Consolidado 31.12.2020	Disponibilidade de Caixa Bruta Anexo 5 do DCRGF 2020	Diferença
15.423.064.033	15.550.562.494	(127.498.461)

Fonte: SiafeRio e Anexo 5 do DCRGF de 2020.

Nota: A disponibilidade de caixa bruta retirada do Balancete Consolidado de 31.12.2020 corresponde à soma dos saldos contábeis dos grupos de contas 1.1.1.1.1.00.00 - CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA EM MOEDA NACIONAL - CONSOLIDAÇÃO, no valor de R\$11.707.204.077, 113500000 - DEPÓSITOS RESTITUIVEIS E VALORES VINCULADOS, no valor de R\$1.404.113.790 e 1.1.4.0.0.00.00 - INVESTIMENTOS E APLICAÇÕES TEMPORÁRIAS A CURTO PRAZO, no valor de R\$2.312.451.098, reduzido dos expurgos mencionados no Volume 14, fls. 3669, no montante de R\$704.932, por se tratarem de valores contabilizados como Caixa e Equivalentes de Caixa, porém com atributo P - permanente.

Portanto, o ERJ demonstra a disponibilidade de caixa bruta no Anexo 5 do RGF/DCRGF por meio de contas de controle, cujo valor não representa a disponibilidade de fato, revelando expressiva divergência em relação à disponibilidade de caixa bruta registrada nas contas patrimoniais e evidenciada no Balancete Consolidado de 31.12.2020.

Tal fato será objeto da **Impropriedade nº 17 e Determinação nº 23**.

Ademais, em face da apuração de saldos negativos para a Disponibilidade de Caixa Bruta em determinadas fontes de recursos, faço constar, do dispositivo de meu Voto, a **Determinação nº 46**.

Por fim, cumpre apontar que o Relatório de Auditoria Governamental – Auditoria Financeira do exercício de 2020, ocorrido no âmbito do processo TCE-RJ nº 107.384-2/20, em anexo, verificou distorção no montante de R\$1,315 bilhão relacionada a subavaliação do saldo contábil da disponibilidade de caixa e equivalentes de caixa evidenciado no Balanço Patrimonial Consolidado de 31.12.2020.

Conforme aponta a supramencionada auditoria, a subavaliação se deu em relação à Conta Única do Tesouro Estadual e sua identificação ocorreu a partir da verificação das informações constantes do Siafe-Rio em comparação com as respostas obtidas dos bancos Santander, Bradesco e Banco do Brasil, na qual restou demonstrada a existência de 1.153 contas ativas nas instituições bancárias que não possuíam o devido registro no Siafe-Rio, totalizando um montante de R\$394.874.543.

Ademais, a mesma auditoria financeira verificou a existência de 257 contas registradas no Siafe-Rio, que alcançam o valor de R\$1.002.736.120, das quais não foram encaminhados os extratos, o que indica que tais contas não existem ou não estão ativas, resultando em superavaliação dos saltos contábeis de caixa e equivalentes de caixa.

Por derradeiro, a auditoria ainda verificou que parte das distorções apontadas está relacionada à ausência de regularização de débitos e créditos ocorridos em

extratos bancários e à contabilização de valores a débito e a crédito nas contas contábeis de caixa e equivalentes não identificados nos extratos.

Os fatos expostos dão azo para a **Impropriedade nº 18** e **Determinação nº 24 e 25** de meu voto.

II.5.6.1.2. Inscrição em Restos a Pagar Não Processados

Apresenta-se, com a tabela a seguir, o demonstrativo referente à inscrição em Restos a Pagar Não Processados em 31.12.2020, que visa dar transparência à inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas, sob confronto com a disponibilidade de caixa de que trata a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tabela 88 – Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Estado

R\$1

Destinação de recursos	Disp. de caixa líq. (antes da inscr. em RPNP do Exercício) (A)	Inscrição em RPNP do Exercício (B)	Empenhos canc. e não inscr. por insuficiência financeira.	Disp. de caixa líq. (após a inscrição em RPNP do Exercício) (C) = (A-B)
Total dos recursos vinculados	(4.182.114.892)	68.721.452	13.034.550	(4.250.836.344)
Total dos recursos não vinculados	2.268.847.850	505.437.066	2.644.688	1.763.410.784
Total	(1.913.267.042)	574.158.518	15.679.238	(2.487.425.560)

Fonte: Anexo 5 do DCRGF de 2020, publicado em 26.02.2021.

Nota: os valores apresentados na tabela foram retirados do demonstrativo publicado de acordo com a estrutura prevista na 10ª edição do MDF. Conforme explicado anteriormente, embora coincidam quanto a total geral, os totais dos recursos vinculados e não vinculados não são iguais àqueles apresentados no demonstrativo conforme 6ª edição do MDF.

Conforme é possível verificar, embora o Estado do Rio de Janeiro apresentasse déficit de caixa líquida no montante de R\$1,9 bilhão antes da inscrição em Restos a Pagar Não Processados, houve, no exercício, inscrições na monta de R\$574,15 milhões.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

II.5.6.2. Demonstrativo do Poder Executivo

Adiante, apresenta-se o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo, confeccionado conforme estrutura definida na 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

Insta salientar que, tal como se deu com a análise do demonstrativo consolidado, houve necessidade de solicitar à Sefaz o encaminhamento do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar do Poder Executivo de 2020, conforme estrutura válida até a 6ª edição do MDF, com detalhamento pelo código da fonte de recursos, o qual se encontra anexado ao presente como arquivo digital “DOC SSR Anexo 5 Consolidado e Executivo 6 Ed.MDF.pdf”.

Tabela 89 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos RP do Poder Executivo

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISPONIB. DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS			DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO (f) = (a) -	RESTOS A PAGAR EMPENHADOS E NÃO LIQUIDADOS DO EXERCÍCIO (g)	EMPENHOS NÃO LIQUIDADOS CANCELADOS (NÃO INSCRITOS POR INSUFICIÊNCIAS DA FINANCEIRA)	DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (APÓS A INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO (h) = (f-g)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)				



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)			(b+c+d+e) ^{1, 2}			
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	6.247.229.466	2.195.753.551	2.042.796.253	12.084.085	2.621.376.505	(624.780.929)	200.617.138	2.644.688	(825.398.067)
Recursos Ordinários	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros Recursos Não Vinculados	6.247.229.466	2.195.753.551	2.042.796.253	12.084.085	2.621.376.505	(624.780.929)	200.617.138	2.644.688	(825.398.067)
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (II)	6.078.012.182	8.587.307.852	889.597.303	1.235.073	781.986.847	(4.182.114.892)	68.721.452	13.034.550	(4.250.836.344)
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	256.208.704	1.853.028.778	171.469.178	-	121.708.988	(1.889.998.240)	-	12.883.885	(1.889.998.240)
Transferências do FUNDEB	360.179.404	-	231.027.215	-	20.672.871	108.479.317	-	-	108.479.317
Outros Recursos Vinculados à Educação	474.036.859	1.302.297	2.053.393	-	9.634.950	461.046.219	8.200.547	-	452.845.672
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	581.489.904	5.703.654.473	219.021.081	-	136.312.508	(5.477.498.158)	-	100.246	(5.477.498.158)
Outros Recursos Vinculados à Saúde	679.387.414	22.342.135	18.197.921	1.234.414	17.826.440	619.786.505	33.630.669	4.967	586.155.836
Recursos Vinculados à Assistência Social	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	1.802.497.434	-	509.671	-	48.788	1.801.938.975	840.914	-	1.801.098.061
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Financeiro	166.472.599	268.451.619	222.489.794	659	470.352.887	(794.822.359)	26.049.322	-	(820.871.681)
Recursos de Operações de Crédito (exceto vinculados à Educação e à Saúde)	1.498.125.808	35.884.520	-	-	3.554.077	1.458.687.211	-	-	1.458.687.211
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	23.346.002	-	-	-	175.608	23.170.394	-	-	23.170.394
Outros Recursos Vinculados	236.268.054	702.644.030	24.829.050	-	1.699.730	(492.904.756)	-	45.453	(492.904.756)
TOTAL (III) = (I + II)	12.325.241.648	10.783.061.402	2.932.393.557	13.319.158	3.403.363.352	(4.806.895.821)	269.338.590	15.679.238	(5.076.234.411)

Fonte: Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2020 do Poder Executivo, publicado em 29.01.2021.

Nota 1: Excluídas a Imprensa Oficial, a CEDAE e a AGERIO, por não se enquadrarem no conceito de empresa dependente.

Nota 2: Foi retirada a coluna "Insuficiência Financeira Verificada no Consórcio Público", constante do demonstrativo publicado, uma vez que não apresentava valores.

II.5.6.2.1. Disponibilidade de Caixa

Conforme é possível observar pelo demonstrativo a seguir, a partir da comparação entre a disponibilidade de caixa bruta e as obrigações financeiras do Poder Executivo verifica-se um resultado deficitário no montante de R\$4,8 bilhões ao final do exercício financeiro de 2020.

Tabela 90 – Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo

R\$1

Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras	Disp. de caixa líquida (antes da inscrição em RPNP)
	(A)	(B)	(C)=(A-B)
Total dos recursos vinculados	6.078.012.182	10.260.127.075	(4.182.114.892)
Total dos recursos não vinculados	6.247.229.466	6.872.010.394	(624.780.929)
Total	12.325.241.648	17.132.137.469	(4.806.895.821)

Fonte: Siafe-Rio e Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2020 do Poder Executivo, publicado em 29.01.2021.

Nota: os valores apresentados na tabela foram retirados do demonstrativo publicado de acordo com a estrutura prevista na 10ª edição do MDF. Conforme explicado anteriormente, embora coincidam quanto ao total geral, os totais dos recursos vinculados e não vinculados não são iguais àqueles apresentados no demonstrativo conforme 6ª edição do MDF.

II.5.6.2.2. Inscrição em Restos a Pagar Não Processados

A próxima tabela trata da inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Poder Executivo em 31.12.2020:

Tabela 91 – Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Poder Executivo

R\$1

Destinação de recursos	Disp. de caixa líq. (antes da inscr. em RPNP do Exercício)	Inscrição em Restos a Pagar Não processados do Exercício	Empenhos canc. e não inscr. por insuficiência financ.	Disp. de caixa líq. (após a inscrição em RPNP do Exercício) (C) = (A-B)
Total dos recursos vinculados	(4.182.114.892)	68.721.452	13.034.550	(4.250.836.344)
Total dos recursos não vinculados	(624.780.929)	200.617.138	2.644.688	(825.398.067)
Total	(4.806.895.821)	269.338.590	15.679.238	(5.076.234.411)

Fonte: Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2020 do Poder Executivo, publicado em 29.01.2021.

Nota: os valores apresentados na tabela foram retirados do demonstrativo publicado de acordo com a estrutura prevista na 10ª edição do MDF. Conforme explicado anteriormente, embora coincidam quanto ao total geral, os totais dos recursos vinculados e não vinculados não são iguais àqueles apresentados no demonstrativo conforme 6ª edição do MDF.

Conforme é possível constatar, embora o Poder Executivo não dispusesse de saldo em caixa líquida, a qual apresentava déficit de R\$4,8 bilhões antes da inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício, houve inscrição no exercício em restos a pagar no montante de R\$269,34 milhões.

Neste ponto, importa consignar que o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal impossibilita a inscrição em Restos a Pagar sem a devida disponibilidade de caixa, quando realizada no último ano de mandato.

II.5.6.2.3. Cancelamentos de Restos a Pagar Processados

Trata a seguinte tabela do detalhamento do montante dos cancelamentos de Restos a Pagar Processados por exercício da inscrição.

Tabela 92 – Cancelamentos de Restos a Pagar do Poder Executivo por Exercício da Inscrição

R\$1	
Ano do empenho	Restos a Pagar Processados Cancelados
2013	4.015
2015	1.572.685.763
2016	393.120.604
2017	329.175.895
2018	836.382.103
2019	194.204.891
Total	3.325.573.272

Fonte: Siafe-Rio.

Conforme trazido pelo Corpo Técnico, impõe-se a desconsideração dos cancelamentos de Restos a Pagar Processados relativos a exercícios anteriores a 2016, tendo em vista a regra da prescrição quinquenal, prevista no artigo 8º do Decreto Estadual nº 47.341/20, de modo que não serão levados em conta o montante de R\$1.572.689.778 alcançado pela prescrição.

Os demais valores tiveram suas justificativas analisadas pelo Corpo Instrutivo, o que passo a reproduzir:

No Volume 20 do processo, foi encaminhado o arquivo “Relatórios de Restos a Pagar”, contendo justificativas para os cancelamentos de restos a pagar processados realizados em 2020. Nesse arquivo,

encontra-se extensa documentação de suporte às Notas Explicativas enviadas pelas Unidades Gestoras à Subcont, durante o exercício, para que esta autorizasse a baixa contábil dos respectivos passivos no SiafeRio, conforme procedimento previsto no Ofício Circular GAB/Subcont nº 002/2020.

Dada a impossibilidade de análise de todo o conteúdo do arquivo encaminhado, optou-se por verificar somente as justificativas de cancelamentos das UGs que apresentaram as maiores baixas contábeis de saldos de restos a pagar processados em 2020. Assim, considerando a movimentação, no exercício, nas contas correntes da conta 6.3.2.9.0.00.00 – RP Processados Cancelados, foram selecionadas as 10 (dez) Unidades Gestoras com os maiores registros na conta, cuja soma representou R\$1.750.809.192, o equivalente a 99% do total analisado.

Em continuidade, o Corpo Técnico apresentou a tabela a seguir reproduzida com o resumo da análise das justificativas trazidas no arquivo “Relatórios de Restos a Pagar”, no qual restam demonstrados os valores dos cancelamentos de restos a pagar processados por Unidade Gestora selecionada, a parcela da justificativa pela documentação suporte e os valores não justificados.

Tabela 93 – Justificativas para Cancelamento de Restos a Pagar

R\$1				
UNIDADE GESTORA	Cancelamentos de RPP (A)	Total justificado (B)	Cancelamentos sem justificativas C = (A) – (B)	Folhas do arquivo “Relatórios de Restos a Pagar”
370200 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO - REC.S/SUP. SEFAZ	592.584.115	-	592.584.115	-
243200 - INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE	546.054.494	546.054.494	-	665/670
123404 - FUNDO UNICO DE PREVIDENCIA DO ERJ - EXECUTIVO	321.158.335	321.158.335	-	405/407
180100 - SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCACAO	187.833.322	187.833.322	-	580/603
123403 - FUNDO UNICO DE PREVIDENCIA DO ERJ – TJJUSTICA	91.689.503	91.689.503	-	402/404
404310 - ADMINISTRACAO CENTRAL	6.000.803	6.000.803	-	1087/1427
297100 - INSTITUTO VITAL BRAZIL AS	3.237.646	3.237.646	-	855/937
404340 - HOSPITAL UNIVERSITARIO PEDRO ERNESTO	1.032.135	1.032.135	-	1428/1520
130100 - SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA, PESCA E ABASTECIMENTO	634.346	634.346	-	408/485
326100 - FUNDO ESTADUAL DE ASSISTENCIA SOCIAL-FEAS	584.493	584.493	-	967/987
Total	1.750.809.192	1.158.225.077	592.584.115	

Fonte: Volume 20 do processo, arquivo “Relatórios de Restos a Pagar”.

Em relação aos dados apresentados pela tabela anterior, o Corpo Técnico manifesta-se da seguinte forma:

A partir da documentação constante do arquivo “Relatórios de Restos a Pagar” do Volume 20 do processo, conclui-se que foram encaminhadas justificativas razoáveis para os cancelamentos de restos a pagar processados das UGs analisadas, exceto quanto ao cancelamento realizado pela UG 370200 - ENCARGOS GERAIS DO ESTADO - REC.S/SUP, no montante de R\$592.584.115, para o qual não foi enviado qualquer documento de suporte.

Entretanto, analisando o documento de registro no SiafeRio do cancelamento realizado pela UG 370200 (2020NP01264), verifica-se que a baixa de R\$592.584.115 não constituiu conduta que viesse a contrariar as normas gerais de contabilidade pública e de transparência. Observa-se que o empenho, objeto desse cancelamento de restos a pagar processados (2018NE01721), não poderia subsistir orçamentariamente, uma vez que sua emissão em 2018 esteve relacionada a registro contábil de natureza extraorçamentária para recomposição de saldo de conta de depósito do ERJ no âmbito do acordo de privatização do Banerj.

Diante do exposto, constata-se que foram aceitas como plausíveis as justificativas apresentadas para o cancelamentos dos restos a pagar, de forma que acompanho o entendimento do Corpo Instrutivo.

II.5.7. Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

As receitas provenientes de Alienação de Ativos que integram o Patrimônio Público e sua correspondente aplicação são evidenciadas no Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre do exercício financeiro, a fim de que se possa verificar o atendimento ao disposto no art. 44 da LRF, que proíbe a aplicação dessas receitas para o financiamento de Despesa Corrente, salvo se destinadas por lei aos Regimes de Previdência Social, Geral e Próprio dos Servidores Públicos.

O Anexo 11 do RREO foi publicado no Diário Oficial do Estado em 29.01.2021, evidenciando que, no exercício de 2020, não foram realizadas Receitas de Alienação de Ativos do Estado, e, também, não houve despesas pagas no exercício com saldo de recursos remanescentes de exercícios anteriores, cumprindo, portanto, o disposto no art. 44 da LRF, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 94 – Receita de Alienação de Ativos, aplicação dos recursos e saldo a aplicar

	R\$1	
Descrição	2020	2019
Saldo Financeiro do Exercício Anterior	21.285.492	25.582.717
Receitas de Alienação de Ativos	0,00	5.486.440
Aplicação dos Recursos	0,00	9.783.666
Saldo Financeiro a Aplicar	21.285.492	21.285.492

Fonte: Anexo 11 do RREO - 6º bim./2020 e Siafe-Rio.

No entanto, considerando o saldo financeiro a aplicar demonstrado na tabela anterior, observou-se a ausência, no Anexo 11 do RREO do 6º bimestre/2020, de registro das receitas obtidas com rendimentos de aplicação financeira dos recursos provenientes de Alienações de Ativos do Estado, evidenciando que houve falha na elaboração do referido Anexo, em desacordo, portanto, com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

Na conclusão deste Voto, acompanhando a manifestação das instâncias instrutivas e do Ministério Público Especial, farei constar a **Recomendação nº 20**.

Para fins comparativos, demonstra-se a seguir a evolução da Receita de Alienação de Ativos do Estado, no período de 2016 a 2020:

Tabela 95 – Evolução das Receitas de Alienação de Ativos

	R\$1				
Alienação de Ativos ⁽¹⁾	2016	2017	2018	2019	2020
Alienação de Bens Móveis	6.864.467	238.275	1.867.672.677	458.440	0,00
Alienação de Bens Imóveis	21.026.328	79.359.461	7.326.001	5.028.000	0,00
Total	27.890.795	79.597.736	1.874.998.678	5.486.440	0,00

Fonte: Contas de Governo de 2016 a 2019 e Anexo 11 do RREO - 6º bim/2020.

Nota 1: Valores históricos.

Pelo demonstrado na tabela permite constatar que, durante o período apresentado, ocorreu oscilação no total das receitas arrecadadas de Alienação de Bens. Deve ser destacado que, no exercício de 2018, embora tenha sido evidenciada a arrecadação mais expressiva, a informação encaminhada foi



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

distorcida pelo fato das cessões de recebíveis de *royalties* do petróleo e participações especiais terem sido classificadas como Receita de Alienação de Bens Móveis.

No que diz respeito aos exercícios de 2016, 2017 e 2019, a arrecadação foi impactada pelo ingresso de receitas oriundas da concretização da venda de Bens Imóveis do Rioprevidência. Por sua vez, para o exercício de 2020, as receitas previstas no orçamento do Estado (Lei Estadual nº 8.731/2020) com a venda desses ativos foi de R\$60 milhões que, no entanto, não foram concretizadas, conforme verificado no Anexo 11 do RREO do 6º bimestre do exercício.

II.6. SAÚDE

A Constituição Federal, em seu art. 196¹²⁹, assegura que a Saúde é direito de todos e dever do Estado. Assim, por força da Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, que acrescentou os §§2º e 3º ao artigo 198, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem aplicar, anualmente, recursos mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde¹³⁰ (ASPS), a serem regulamentados em Lei Complementar Federal.

Em 16 de janeiro de 2012, foi sancionada a Lei Complementar Federal nº 141, que, ao regulamentar o tema, estabeleceu que os Estados e o Distrito Federal apliquem, pelo menos, 12% (doze por cento) das suas Receitas de Impostos e Transferências da cota-parte de Impostos¹³¹ em ASPS, e os Municípios, pelo menos, 15% (quinze por cento)¹³².

O art. 34, inciso VII, da Constituição Federal prevê a possibilidade de intervenção da União no Estado e, da mesma forma, em seu art. 35, inciso III, prevê a intervenção do Estado no Município, nos casos em que não seja aplicado o percentual mínimo em ASPS e a Lei Complementar Federal nº 141/12, em seu art. 26, dispõe acerca das restrições aos Estados e Municípios na hipótese desse descumprimento.

Adicionalmente, em consulta ao processo TCE-RJ nº 102.203-6/16, relativo às Contas de Governo do Estado referente ao exercício de 2015, o Conselheiro-Relator, em seu Voto à fl. 6639, fez a seguinte consideração:

¹²⁹ Art. 196 - A Saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

¹³⁰ Art. 198, § 2º - 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: [...]

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

¹³¹ Art. 198, § 2º, 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;

¹³² Art. 198, § 2º, III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

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. (Grifos nossos).

Conforme se extrai da manifestação acima reproduzida, em caso de descumprimento do gasto mínimo com ações de saúde, o gestor, além de estar sujeito às penalidades legais e constitucionais, deverá aplicar a diferença que faltou para cumprimento do mínimo no exercício subsequente ao da apuração, sem prejuízo da aplicação do mínimo correspondente ao exercício¹³³.

Finalmente, é importante destacar que com a Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, coube aos Tribunais de Contas uma função de extrema relevância na verificação do cumprimento das Ações de Serviços Públicos de Saúde, sendo-lhes atribuídas competências em diversos artigos da referida Lei Complementar.

Diante do que foi exposto, demonstra-se, a seguir, a análise do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) pelo do Governo do Estado do Rio, no exercício de 2020, observando o regramento trazido pela Lei Complementar Federal nº 141/12.

II.6.1. Execução das Despesas na Função Saúde

¹³³ LCF 141/12: art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

O valor das despesas empenhadas na Função de governo Saúde atingiu, ao final de 2020, **R\$7,07 bilhões**, tendo sido liquidados **R\$7,02 bilhões**¹³⁴ e pagos, no exercício, **R\$6,72 bilhões**, incluindo, nesses montantes, todas as Fontes de Recursos utilizadas na referida função, conforme dados retirados do Siafe-Rio e evidenciados a seguir:

Tabela 96 – Despesas executadas na Função Saúde, discriminadas por Fonte de Recurso

Fonte de Recursos	R\$1		
	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	2.926.707.123	2.926.707.123	2.802.907.986
122 - Adicional do ICMS – FECF	2.288.181.393	2.288.181.393	2.156.210.162
198 - Auxílio Financeiro da União para Ações de Saúde - Covid-19	362.131.159	362.131.159	362.131.159
212 - Transferências Voluntárias	93.249	93.249	65.594
223 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde	416.591.149	412.691.241	383.574.883
225 - Sistema Único de Saúde- SUS	990.908.261	957.277.592	942.731.130
230 - Recursos Próprios	83.353.066	70.502.067	69.606.654
Total Geral	7.067.965.400	7.017.583.824	6.717.227.566

Fonte: Siafe-Rio/Flexvision.

Para efeitos de apuração do limite constitucional sob exame, serão consideradas as despesas custeadas com recursos das fontes¹³⁵ 100 e 122, respeitando a correspondência das fontes de recursos com as receitas componentes da base de cálculo definida pela Lei Complementar Federal nº 141/12, salientando que não houve execução nas fontes 102 e 108.

II.6.2. Avaliação do Cumprimento do Percentual Mínimo de Saúde no Exercício de 2020

II.6.2.1. Valores a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde

¹³⁴ Esses valores incluem as despesas intraorçamentárias.

¹³⁵ Fonte 100 (Ordinários Provenientes de Impostos) e Fonte 122 (Adicional do ICMS – FECF).

As receitas de impostos que compõem a base de cálculo para a apuração do percentual mínimo de **12%** dos gastos com ASPS pelo Estado são aquelas definidas nos arts. 6º, 9º e 10, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Em 2020, o total das receitas de impostos efetivamente arrecadada pelo Estado do Rio de Janeiro para apuração da aplicação em ASPS atingiu o montante de **R\$43,1 bilhões**, conforme evidenciado a seguir:

Tabela 97 – Receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde – 2020

R\$1	
Receitas para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	Rec. Realizadas até 31.12.2020
Receita de Impostos Líquida (I)	52.025.834.552
Receita Resultante do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS	43.818.982.951
Receita Resultante do Imp. de Transmissão Causa Mortis e Doação de Bens e Direitos – ITD	1.152.619.090
Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA	2.991.128.455
Receita Resultante do Imp. sobre Renda e Prov. de Qualq. Natureza Retido da Fonte – IRRF	4.061.784.678
Receita Resultante de Outros Impostos	1.319.378
Receita de transferências constitucionais e legais de impostos (II)	2.553.446.761
Deduções de transferências constitucionais (III)	-11.442.015.739
Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV) = I + II – III	43.137.265.573

Fonte: Siafe-Rio

Nota 1: o valor do ICM (R\$263.351) já está deduzido com a cota parte dos municípios.

Nota 2: a tabela detalhada encontra-se no anexo DOC.SSR_Receitas para apuração da aplicação em ASPS

Nota 3: a receita de impostos apurada não apresenta divergência com o valor publicado no Anexo 12 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2020

II.6.2.2. Receitas de *Royalties* e Participação Especial que devem ser aplicadas com ASPS

A Lei Federal nº 12.858, de 09 de setembro de 2013, dispõe sobre a destinação para as áreas de Educação e Saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Das receitas provenientes dos *royalties* e participações especiais do Pré-Sal, oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03 de dezembro de 2012, previstas no inciso II do artigo 2º da Lei Federal nº 12.858/13, deverão ser aplicadas, 75% (setenta e cinco por cento) na área de Educação e 25%

(vinte e cinco por cento) na área de Saúde, conforme § 3º, artigo 2º do mesmo diploma legal. Tais recursos são em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal calculado sobre a receita de impostos.

Em consulta ao sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo – ANP¹³⁶, o Corpo Técnico verificou que, em 2020, o Estado do Rio de Janeiro recebeu recursos advindos da exploração de petróleo no campo de Mero¹³⁷, no montante de **R\$176.378.929**, cujo contrato de exploração se enquadra na situação prevista na Lei Federal nº 12.858/13, devendo, portanto, o ERJ destinar **R\$44.094.732** (25%) à Saúde.

Em prosseguimento, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma:

Em consulta ao SiafeRio, houve a criação no exercício de 2019 da fonte específica de recursos 109 - Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde, todavia, não houve previsão nem arrecadação de receitas nesta fonte de recursos, tampouco fixação inicial e execução de despesas provenientes desses recursos. Também se constata que não houve qualquer aplicação de recursos oriundos da fonte 104 - Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo na função Saúde.

Cumprir registrar ainda que a decisão prolatada nas Contas de Governo referentes ao exercício anterior consignou a determinação nº 05 a seguir:

À Secretaria de Estado de Fazenda

Promover a criação de fonte específica para a área de educação (75%) e outra para área da saúde (25%), nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, uma vez que a agregação, em única fonte/destinação das receitas associadas à educação e saúde, impossibilita o controle individual da vinculação legal a cada área de destinação.

Entretanto a AGE apresenta a argumentação de que, conforme apresentado nas contas de governo do exercício anterior, o ERJ entrou com ADIN nº 6277, que corre em rito sumário no STF e até a conclusão do relatório do referido órgão não houve medida cautelar para suspensão imediata dos efeitos do art. 2º. II e §§ 1º e 3º da Lei Federal nº 12.858/2013, nem decisão definitiva sobre a ação impetrada.

A AGE conclui ainda que, até que não sejam proferidas novas decisões pelo STF, as determinações referentes ao cumprimento de tal dispositivo não são aplicáveis.

De fato, a referida ADI ainda não teve julgado o seu mérito, todavia, o ERJ, como já frisado, teve o seu pedido de liminar negado, desta

¹³⁶ <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em 22.03.2021.

¹³⁷ Documento anexado DOC.SSR_ANP_Royalties-pré-sal.

forma, tendo o pedido sido negado, a Lei 12.858/2013 está apta a produzir seus efeitos, não podendo o ERJ alegar apenas o fato de sua contestação para justificar o seu não cumprimento.

Por seu turno, atualizando o andamento do julgamento da referida ADI, vale destacar trecho da manifestação da Procuradoria Geral da República – PGR, de 30.11.2020, abaixo transcrito:

A ação foi proposta tendo como objeto o art. 2º, II, §§ 1º e 3º, da Lei Federal 12.858/2013, que determina que estados, Distrito Federal e municípios destinem obrigatoriamente para as áreas de educação e saúde públicas as receitas provenientes dos royalties e participação especial relativas a contratos celebrados a partir de 3.12.2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva.

Não prospera a alegação de inconstitucionalidade formal, deduzida ao argumento de que a norma impugnada, apesar de versar matéria orçamentária, de iniciativa privativa do Presidente da República, teria resultado de projeto de lei apresentado por parlamentar, em ofensa ao art. 61, § 1º, II, “b”, da Constituição Federal.

Ao contrário do que afirma o requerente, a norma impugnada não trata de matéria orçamentária. É legítima expressão da competência para regulamentação da aplicação dos recursos de royalties do petróleo destinados aos estados-membros, a qual, nos termos dos arts. 20, § 1º, e 22, IV e XII, da CF e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é privativa da União.

A PGR destaca ainda trecho do voto condutor do acórdão proferido na ADI 4.606, em que reconhecida a competência exclusiva da União para regulamentar as condições de recolhimento e de repartição das verbas de que trata o art. 20, § 1º, da Constituição Federal:

Embora o dispositivo referido não o diga expressamente, a competência para legislar sobre as participações/compensações financeiras a que ele se refere – inclusive quanto às condições de repartição e arrecadação dessas receitas – será necessariamente da alçada da União. Isso se justifica não apenas pela projeção nacional da matéria (que interessa igualmente a todos os entes da Federação), como porque é da União a incumbência de (a) definir os marcos regulatórios das atividades econômicas cuja exploração gerará a compensação; e, eventualmente, (b) contratar particulares para executá-las (nos termos definidos em sua própria legislação). De modo que se pode dizer que a encomenda legislativa contida no art. 20, § 1º, da CF – de assegurar, nos termos da lei, a compensação financeira pela exploração dos recursos naturais especificados – é uma competência implícita ou anexa àquelas intituladas em outros dispositivos constitucionais, entre eles os arts. 21, XII, “b”; 22, XII; e 176 da Constituição Federal. (ADI 4606, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 3.5.2019.)

Também foi destacado no Parecer da PGR que, em julgado mais recente, em 17.02.2020, na ADI 4846, sob a relatoria do Ministro Edson Fachin, o Plenário do Supremo Tribunal Federal reafirmou o entendimento no sentido de que a lei de rateio federativo das receitas dos royalties possui natureza federal e ordinária, de modo que é formalmente constitucional a imposição, por este instrumento legal, do emprego dessas verbas em despesas com educação e saúde.

*Diante de todo o exposto e, considerando a não concessão de efeito suspensivo à ADI, considerando a presunção de constitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/2013, considerando o não cumprimento das determinações desta Corte quanto à aplicação dos recursos, quanto a não vinculação dos recursos não aplicados em exercícios anteriores e, por fim, a não aplicação do valor devido em 2020, serão objeto da **Irregularidade nº 1** e da **Determinação nº 1**.*

Destaca-se que esta irregularidade abrange os dois gestores do período, visto que nenhum recurso oriundo da Lei Federal nº 12.858/2013 foi aplicado em ASPS.

*No Processo de Prestação de Contas de Governo de 2019 (Proc. TCE 101.730-3/20), por meio da Determinação n.º 05, esta Corte concluiu que o ERJ deveria promover a criação de fonte específica para a área de educação (75%) e outra para área da saúde (25%), nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13. Entretanto, entende-se ser prescindível a criação de novas fontes de recursos, tendo em vista o cadastro ativo da fonte apropriada para este fim - 109 - Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde - Lei Federal 12.858, podendo-se estabelecer no SiafeRio, de maneira mais efetiva, o detalhamento desta fonte, segregando-a entre saúde e educação. Desta forma, tal fato será objeto da **Determinação nº 46**.*

Conforme evidenciado, “considerando a não concessão de efeito suspensivo à ADI, considerando a presunção de constitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/2013, considerando o não cumprimento das determinações desta Corte quanto à aplicação dos recursos, quanto a não vinculação dos recursos não aplicados em exercícios anteriores e, por fim, a não aplicação do valor devido em 2020”, o Corpo Técnico considerou o fato como Irregularidade.

O Ministério Público de Contas, em sua análise inicial, acompanhou o posicionamento do Corpo Técnico e, também, apontou o fato como **Irregularidade nº 1**.

Em sua defesa, o Governador do Estado, por meio da Nota Técnica SEFAZ/SUBTES nº 01/2021, aduz que o descumprimento da Lei Federal nº 12.858/2013, teria sido pautado em pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica da SEFAZ e da Procuradoria-Geral do Estado, nos quais se aventa uma possível inconstitucionalidade da referida Lei.

O Corpo Técnico, ao analisar as razões de defesa apresentadas, destaca, em sua instrução, os seguintes apontamentos:

Através da Nota Técnica SEFAZ/SUBTES Nº 01/2021, subscrita pelo Secretário do Tesouro (fls. 9.722/9.725), argumenta-se que o descumprimento em voga teria sido pautado em pareceres emitidos pela Assessoria Jurídica da própria Sefaz (Parecer ASJUR/SEFAZ Nº 03/2019 -DAN), bem como pela Procuradoria Geral do Estado (Pareceres nº 02/2019 – JVSM e Visto nº 3/2019 – PGE/PG-17/ARCY), os quais se aventa a inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/13, por fundamentos diversos, como vício de iniciativa da norma, violação ao pacto federativo e violação ao princípio da eficiência administrativa, pelo que fora ajuizada, em dezembro de 2019, a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6277 no Supremo Tribunal Federal – STF.

Assevera-se então que, amparado no referido posicionamento jurídico, o ERJ absteve-se de realizar as destinações especificadas na Lei Federal nº 12.858/13, mantendo o modelo até então adotado de aplicação dos recursos provenientes de royalties e participações especiais, qual seja, após deduzidos os valores destinados ao Fecam e ao Fised, sua destinação remanescente ao Rioprevidência.

Foi esclarecido, ainda, que foram aplicados em 2020 em ações e serviços públicos de Saúde o total de R\$5,19 bilhões, equivalente a 12,03% da receita de impostos e transferências constitucionais e legais, R\$14,7 milhões a mais do que o limite mínimo e se considerada toda a despesa paga para honrar compromissos já assumidos esse montante sobe para R\$5,9 bilhões, com um montante de R\$707,2 milhões acima do limite mínimo.

Por fim, observa que a não aplicação dos recursos previstos pela Lei Federal nº 12.585/13 na área da saúde não resultaram em baixa aplicação de recursos nas ações desenvolvidas.

Diante dos argumentos da defesa, o Corpo Instrutivo mantém seu entendimento de que o descumprimento da Lei Federal nº 12.858/13, que impõe ao Estado a obrigação de destinar recursos à área de Saúde, configura Irregularidade, manifestando-se nos seguintes termos:

Conquanto tenham sido apresentados elementos acerca da possível inconstitucionalidade do dispositivo legal infringido, consubstanciados em pareceres subscritos pela D. Assessoria Jurídica da Sefaz e pela D. Procuradoria Geral do Estado, entende-se que as alegações não têm o condão de sanear a presente irregularidade.

A alegação que de o ERJ aplicou R\$707,2 milhões acima do limite com ASPS, considerando-se todos os pagamentos realizados em 2020, com compromissos assumidos anteriormente, não vem ao caso em razão de serem recursos aplicados com receitas de impostos e transferências de impostos e a questão em tela refere-se a aplicação de percentual vinculado à receita de royalties de acordo com os preceitos da Lei Federal nº 12.585/13.

Saliente-se, com efeito, que na Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada (ADI nº 6277), o ERJ requereu o provimento de medida cautelar para suspensão imediata dos efeitos do art. 2º, II e §§ 1º e

3º da Lei Federal nº 12.858/2013, pressupondo presentes os necessários requisitos, quais sejam a verossimilhança do direito alegado (*fumus boni iuris*) e a urgência da medida em razão de dano iminente (*periculum in mora*). Entretanto, a Ministra Rosa Weber, relatora da ação na Suprema Corte, em decisão de 17.12.2019, submeteu sua tramitação ao rito disposto no artigo 12 da Lei nº 9.868/99, sem conceder a medida cautelar pleiteada. Vale ressaltar ainda que tais argumentos já foram tratados no exame das presentes contas e na defesa referente à Prestação de Contas de Governo exercício de 2019.

Diante desse quadro, portanto, valendo-se, para os fins deste processo, da presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Federal nº 12.858/13, considerando a não concessão de efeito suspensivo à ADI, e do não atendimento à decisão deste Tribunal nas determinações das prestações de contas de governo anteriores, além de toda a fundamentação já exposta no tópico 8.2.2, conclui-se que a **Irregularidade** deve ser mantida.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal reformulou seu posicionamento apresentado inicialmente, manifestando-se em desacordo com o Corpo Instrutivo pelas razões integralmente reproduzidas a seguir.

Por meio da Nota Técnica SEFAZ/SUBTES N° 01/2021, constante de sua defesa, o GERJ registra que o descumprimento da norma legal federal foi pautado nos pareceres da Assessoria Jurídica da SEFAZ (Parecer ASJUR/SEFAZ N°03/2019 – DAN) e da PGE (Pareceres n° 02/2019 – JVSM e Visto n° 3/2019 – PGE/PG-17/ARCY), e que o entendimento da douta Procuradoria se baseia na inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/13.

...

Por fim, foi registrado na conclusão da defesa, após a apresentação da tabela Aplicação de Recursos em Ações e Serviços de Saúde – 2020 – ser “possível observar que a não aplicação dos recursos previstos pela Lei Federal nº 12.858/13 na área de saúde não resultaram em uma baixa aplicação de recursos nas ações desenvolvidas. No exercício de 2020 foram pagas despesas de saúde no montante de R\$5,9 bilhões, R\$ 707,2 milhões acima do limite mínimo exigido para o ano.”

...

Após o exame detalhado dos elementos apresentados pelo Executivo estadual em sua defesa, o Parquet de Contas acolhe a defesa apresentada pelo GERJ e reformula seu posicionamento pelas razões a seguir expostas.

Não convém olvidar que a Emenda Constitucional estadual nº 84, de 16.12.2020, modificou o artigo 292 e acrescentou o 314-A à Constituição do Estado. Tais dispositivos consagraram em sede constitucional estadual a mesma sistemática adotada pela Lei Federal nº 12.858/13 no que toca à aplicação de percentuais de R&PE em saúde e educação.

Apesar disso, mesmo considerando a edição da nova emenda constitucional, o Ministério Público de Contas não encontra razões, no caso específico desta prestação de contas de governo do Estado de 2020, a justificar a qualificação da conduta como irregularidade. Vejamos por quê.

Primeiro, consideremos a ADI 6277. Nesta ação, intentada pelo Governador à época contra o art. 2º, II e §§ 1º e 3º da Lei Federal nº 12.858/13, a relatora, Ministra Rosa Weber, em nenhum momento de seu despacho inicial fundamenta a opção pelo rito abreviado do art. 12 da Lei n.º 9.868/1999 no descabimento do pedido ou na plausibilidade da constitucionalidade da lei. Pelo contrário, aduz que “o desacordo jurídico razoável que circunscreve a questão controversa da presente ação, uma vez que é objeto de proposta de emenda à Constituição a desvinculação parcial e total do orçamento público, como exemplo a PEC 188/2019” (sublinhei). Segundo, porque é pacífico na jurisprudência do E. Supremo Tribunal Federal que a disposição sobre a destinação de receita pública é matéria orçamentária, o que induz a competência privativa do Chefe do Executivo para encetar o processo legislativo (art. 165, III, da CRFB), fato que aponta para a inconstitucionalidade formal da Lei n.º 12.858/2013. Terceiro, por ser igualmente plausível a alegação de desrespeito ao princípio federativo (arts. 1º, 18 e 20, §1º, da CRFB), a ensejar a inconstitucionalidade material da referida lei.

Sendo assim, diante da plausibilidade jurídica da inconstitucionalidade (tanto formal como material) da Lei n.º 12.858/2013 - apesar de a eficácia desta não ter sido suspensa pelo STF -, ao dispor sobre a destinação obrigatória imposta aos estados, Distrito Federal e municípios dos recursos provenientes dos royalties e da participação especial relativas a contratos celebrados a partir de 03.12.2012, sob o regime de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, para as áreas da educação e da saúde, não é razoável nem proporcional que se qualifique a conduta descrita neste tópico como irregularidade.

Essas são algumas razões que levam o Ministério Público de Contas, em dissonância com o relatório instrutivo, mas em coerência com os posicionamentos adotados nas contas de governo estadual de 2019 e nas contas de governo municipais, opina pela qualificação da inobservância da Lei Federal n.º 12.858/13 como impropriedade a ensejar ressalva, acompanhando, porém, a instância instrutiva quanto à determinação proposta.

Há, porém, outras razões. O Ministério Público de Contas ressalta a atual crise sanitária que inegavelmente repercute na gestão pública, fato que o levou a considerar o descumprimento da aplicação em MDE (artigo 212 da CF) e em ciência e tecnologia (artigo 332 da Constituição do Estado RJ) como impropriedades (agora convertidas em ressalvas), acompanhando a proposta do relatório instrutivo, qualificação que entende ser aplicável também à inobservância da Lei 12.858/13 e da Emenda Constitucional estadual nº 84, de 16.12.2020.

De fato, não se pode admitir que haja dois pesos e duas medidas. Tal tratamento desigual (impropriedade com relação à educação e irregularidade com relação à saúde) acarretaria grave injustiça. É fato notório que a crise decorrente da covid-19 atinge a gestão pública como um todo, em todas as áreas e em todas as esferas governamentais.

Por fim, há uma derradeira razão que atenua consideravelmente o descumprimento da Lei e da Emenda Constitucional estadual nº 84, de 16.12.2020. Cabe registrar que depois de quatro exercícios financeiros consecutivos (anos de 2016 a 2019), o Governo do Estado RJ voltou a cumprir no ano de 2020 o disposto na LC 141/12 ao aplicar o percentual de 12,03% das receitas elegíveis em ações e serviços públicos de saúde. Isto significou investimentos na área de saúde da ordem de R\$5,19 bilhões de reais no exercício de 2020, tendo sido aplicado acima do limite mínimo o montante de R\$11,9 milhões, consoante o apurado pela SGE.

Assim, a defesa registra: “Se considerada toda a despesa paga com recursos do Tesouro Estadual realizada para a Saúde no exercício de 2020, para honrar compromissos já assumidos, aí consideradas despesas realizadas no exercício e Restos a Pagar pagos, esse montante sobe para R\$ 5,9 bilhões, o que equivale à 13,64% da receita de impostos e transferências constitucionais e legais do ano, ou seja R\$ 707,2 milhões acima do limite mínimo.”

Tendo por base os valores demonstrados, o Parquet de Contas acolhe a conclusão da defesa de que a não aplicação dos recursos previstos pela Lei federal nº 12.858/13 e pela Emenda Constitucional estadual nº 84/20 na área de saúde não resultou em baixa aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde no período, devendo ser observado que em 2020 o GERJ atravessava a maior crise sanitária deste século, o que resultou em restrições financeiras para atendimento das demandas da coletividade.

Entendo que a não aplicação do valor de R\$ 44.094.732,25 (R\$44 milhões), correspondentes ao que deixou de ser aplicado de acordo com a Emenda 84, pode ser relevada, já que o Estado no exercício de 2020 executou despesas na ordem de R\$63,95 bilhões (despesa liquidada); ou seja, o valor da irregularidade corresponde a 0,06895% da despesa efetuada no ano 2020. Além disto, este Ministério Público considera o fato de que o Estado empregou o montante de R\$ 707,2 milhões acima do limite mínimo de 12% estabelecido pelo art. 6º da LC 141, o que compensa materialmente em cerca de 16 vezes o montante de 44 milhões que deixou de ser gasto dos royalties.

Inicialmente, destaco que a situação analisada já foi objeto de irregularidade na Prestação de Contas de Governo do Estado do exercício de 2019. Adicionalmente, entendo oportuno esclarecer que a questão que está sendo tratada neste tópico refere-se à não aplicação, na área da saúde, de recursos vinculados à receita de *royalties* de acordo com os preceitos da Lei Federal nº 12.585/13.

Conforme evidenciado anteriormente, foram repassados ao Governo do Estado recursos com destinação obrigatória em saúde e não foram aplicados o montante de **R\$44.094.732**, devendo ser ressaltado que a não aplicação dos recursos ocorreu exatamente em um período em que já se fazia necessária a disponibilização de maior volume de recursos para o enfrentamento da pandemia do Covid-19. Logo, não procede a alegação de que a não aplicação dos recursos previstos pela Lei Federal nº 12.858/13 na área de saúde não resultou em baixa aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Quanto à alegação de que o Estado aplicou R\$707,2 milhões acima do limite de 12% com Ações e Serviços Públicos de Saúde, não tem pertinência, uma vez que, como informou a própria defesa, este valor inclui *“compromissos já assumidos, aí consideradas despesas realizadas no exercício e Restos a Pagar pagos”*. Conforme demonstrado no tópico “II.6.4.1 Restos a Pagar processados cancelados”, no exercício de 2020, foram cancelados R\$665,15 milhões referentes aos Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores. Assim, cabe ressaltar, que os pagamentos e os cancelamentos de Restos a Pagar devem ser considerados por ocasião da apuração do limite mínimo constitucional de 12% em Ações e Serviços Público de Saúde, não havendo correlação direta com a apuração da aplicação de recursos previstos pela Lei Federal nº 12.858/13.

Quanto a aplicação de R\$11.997.629 acima do limite mínimo constitucional (12,03% aplicados em ASPS em 2020), imperioso destacar que, conforme evidenciado no tópico II.6.3 adiante, nos exercícios de 2017, 2018 e 2019 o Estado não atingiu o percentual mínimo de 12% em Ações e Serviços Públicos de Saúde, deixando de aplicar os montantes de R\$2.010.405.353, R\$2.274.530.766 e R\$225.753.087, respectivamente, totalizando **R\$4.510.689.206**. Desta forma, eventuais recursos aplicados a mais, já foram considerados para diminuir o montante que o Governo do Estado deve aplicar até o final do atual mandato, em atendimento às Determinações n.ºs 06 e 36 desta Corte na Prestação de Contas de Governo de 2019.¹³⁸

¹³⁸ DETERMINAÇÃO Nº 6

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança Aplicar, no exercício de 2020, o montante de R\$225.753.087,00 correspondente à diferença entre o valor efetivamente aplicado no exercício de 2019 com Ações e Serviços Públicos de Saúde e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, em acréscimo ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, em cumprimento ao disposto no art. 25 da

No que diz respeito ao alegado pelo *Parquet* de Contas, que não se pode admitir que haja dois pesos e duas medidas, tratando a não aplicação de recursos repassados em decorrência da Lei Federal nº 12.858/2013, como Improriedade com relação à educação e como Irregularidade com relação à saúde, destaco que, diante das medidas de isolamento adotadas por consequência da pandemia do Covid-19, no caso da educação, deixaram de ser fornecidas merendas, houve redução de despesas com transporte escolar, manutenção das escolas, pessoal de manutenção e limpeza, luz, etc., ao passo que, para a saúde e para o enfrentamento da pandemia, as despesas aumentaram, logo, caberia alocar mais recursos e não deixar de aplicar os disponíveis com destinação específica, na forma prevista pela Lei Federal nº 12.858/13.

Sobre a alegação de inconstitucionalidade da Lei Federal nº 12.858/13, como já mencionado pelo Corpo Instrutivo, tal fato também já foi objeto de apreciação por esta Corte na Prestação de Contas de Governo do Poder Executivo no exercício de 2019. Naquela ocasião, tendo em vista a presunção de constitucionalidade das leis, e considerando que a Lei Federal nº 12.858/13 encontrava-se em pleno vigor, sem que o STF tenha suspenso sua aplicação, o TCE-RJ considerou que a não destinação dos recursos na forma imposta pelo art. 3º, §3º, da Lei Federal nº 12.858/13 tratava-se de um vício insanável. Destaco ainda que o posicionamento desta Corte, em exigir a aplicação dos recursos recebidos em decorrência da Lei Federal nº 12.858/13, também ocorre no âmbito das Prestações de Contas municipais.

Finalmente, impede mencionar que no exercício de 2020, o Governo do Estado deixou de aplicar R\$44.094.732, (este valor é 84,65% maior do que o valor que deixou de ser repassado em 2019, R\$23.880.736) na área da saúde em decorrência do disposto no art. 2º, §3º, da Lei nº 12.858/13. Na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019, tal fato foi apontado como Irregularidade, da qual grifo, com especial destaque, trecho da Determinação nº 1:

aludida Lei Complementar.

DETERMINAÇÃO Nº 36

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde, ao Fundo Estadual de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Promover a aplicação do montante de R\$4.284.936.119,00, correspondente aos saldos que deixaram de ser aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde nos exercícios de 2017 e 2018, até o último ano do mandato atual, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2022.

IRREGULARIDADE Nº 1

Não cumprimento do disposto no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, que regulamenta a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no art. 214, inciso VI, e no art. 196 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 1

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Promover a vinculação dos recursos destinados à área da saúde, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, na forma prevista no art. 8º, parágrafo único, da LRF, e aplicar os referidos recursos durante o respectivo exercício financeiro de seu efetivo recebimento, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, destacando que o descumprimento dessa regra poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo relativas ao exercício de 2020, a serem apreciadas no exercício de 2021.

Diante do exposto e examinado, mantendo a coerência com o decidido nas Contas de Governo do Estado, relativas ao exercício de 2019, e tendo constatado que o Governo do Estado não cumpriu o disposto no art. 2º, §3º, da Lei Federal nº 12.858/13, tendo em vista a não aplicação, em 2020, do valor **R\$44.094.732** destinados à saúde, em acréscimo ao mínimo constitucional de 12%, na conclusão deste Voto, acompanhando a manifestação das instâncias instrutivas e em desacordo com Ministério Público Especial, farei constar a **Irregularidade nº 01 e a Determinação nº 01**.

Quanto a responsabilidade por esta irregularidade, a mesma alcança ambos os gestores do período em análise nas presentes contas, uma vez que nenhum recurso repassado em decorrência da Lei Federal nº 12.858/2013 foi aplicado em ASPS ao longo de todo o exercício de 2020.

Ademais, no que refere aos recursos não aplicados na saúde, na forma estabelecida no art. 2º, §3º, da Lei nº 12.858/13, em consulta às Prestações de Contas do Governo do Estado, relativas aos exercícios de 2018 e 2019, verifica-se que deixou de ser aplicado o valor de R\$46.536.180, que somados ao não aplicado no exercício de 2020, no montante de R\$44.094.732, totalizam **R\$90.630.912**.

Dessa forma, tendo em vista que persiste a obrigação do cumprimento de aplicação do percentual de 25% na saúde, formulo a **Determinação nº 02**, para que o Governo do Estado promova a aplicação do montante de R\$90.630.912 na área da saúde, em acréscimo ao mínimo constitucional de 12%, na forma prevista no art. 2º, §3º, da Lei Federal nº 12.858/13, até o último ano do mandato em vigor, sem prejuízo de, nos exercícios de 2021 e 2022, promover a aplicação dos referidos recursos recebidos durante o respectivo exercício financeiro.

Por fim, em que pese a Determinação nº 05 desta Corte, exarada por ocasião da Prestação de Contas de Governo de 2019 (Proc. TCE 101.730-3/20), a qual estabeleceu que o ERJ deveria promover a criação de fonte específica para a área de educação (75%) e outra para área da saúde (25%), nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, o Corpo Instrutivo entende ser dispensável a criação de novas fontes de recursos, tendo em vista o cadastro ativo da fonte apropriada para este fim – “109 - Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde - Lei Federal 12.858”, podendo-se estabelecer no Siafe-Rio, de maneira mais efetiva, o detalhamento desta fonte, segregando-a entre saúde e educação. Desta forma, tal fato será objeto da **Determinação nº 47**.

II.6.2.3. Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Para o cálculo da aplicação de recursos mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, devem ser considerados o regramento previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12.

Verificou-se que todas as despesas do exercício de 2020, realizadas com as Fontes 100 e 122, foram executadas pela Unidade Orçamentária Fundo Estadual de Saúde.

A seguir serão analisadas detalhadamente as despesas que estão ou não em conformidade com ASPS, considerando o mandamento previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, para cômputo do mínimo na função Saúde.

II.6.2.3.1. Despesas não consideradas como ASPS**II.6.2.3.1.1. Despesas enquadradas no disposto no artigo 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12 ou que não se enquadram no artigo 3º**

Os artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12 dispõem, respectivamente, sobre as despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde. A fim de verificar a adequação das despesas a estes normativos, serão considerados os dados registrados pelo Estado por meio do Siafe-Rio, nas Fontes 100 e 122.

No exame da Unidade Orçamentária Fundo Estadual de Saúde - 29610, de acordo com o subitem, grupo, natureza da despesa e histórico do empenho, foram identificadas despesas no montante de **R\$9,344 bilhões** em desacordo com o artigo 3º da LC nº 141/12, conforme evidenciado na tabela a seguir:

Tabela 98 – Glosa de despesas na Função Saúde, por subitem, grupo e natureza

Sub-Item/grupo/natureza/empenho	R\$1
	Valor liquidado
01 – sub-item Pensões Especiais	5.838
02 – Sub-Item Restituições - Inter Ofss UNIÃO	60
05 – sub-item salario – família – pensionista pessoal civil RPPS	148
07 – pessoal requisitado da educação – intra dec. 42.791/11	197.497
08 – multas, juros de mora e demais encargos – INSS	31.440
12 – multas, juros e demais encargos – FGTS	78
14 – reposições, restituições e indenizações	778.957
23 – juros, multas e demais encargos – inter Municípios	-
94 – juros, multas e demais encargos	828.628
94 – multa do ministério do trabalho e emprego – TEM	65
97 – multas, juros e demais encargos	677.569
339008 - natureza auxílios com RGPS e RPPS	6.811.709
2020NE07794 – pagamento ref regularização tarifas bancárias anos 2017,2018 e 2019	7.963
2020NE09646 - pagamento de multa.	3.000
TOTAL	9.344.796

Fonte: Siafe-Rio.

A inclusão de despesas incompatíveis com Ações e Serviços Públicos de Saúde no cômputo do limite legal previsto no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12 será objeto da **Determinação nº 48** na conclusão deste Voto.

II.6.2.3.1.2. Transferências de recursos aos municípios não repassadas

Deve ser registrado que a efetivação de uma transferência financeira ocorre após o respectivo repasse, no qual o recurso passa a figurar na conta bancária do Ente Municipal. No caso específico das transferências para municípios, as etapas de execução da despesa municipal somente podem ser concluídas a partir do momento em que o recurso é efetivamente transferido pelo Estado e tal fato só poderá ocorrer a partir da formalização da ordem bancária (pagamento).

Diante do exposto, e, levando em consideração as fases da despesa expressas na Lei Federal nº 4.320/64, em especial nos artigos 58, 63 e 64, as orientações da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, e o princípio contábil da prudência, entende-se que, nos casos de transferências de recursos do Estado para os Municípios, como se trata de aplicação indireta, deve ser considerado como despesa de Ações e Serviços Públicos de Saúde o recurso efetivamente repassado (transferência consumada, na fase de pagamento da despesa), possibilitando assim a disponibilização das ações em saúde à população.

O Estado executou despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde na modalidade de aplicação 40, conforme tabela a seguir:

Tabela 99 – Despesas na função Saúde, modalidade de aplicação 40 – Fontes 100 e 122

R\$1					
Modalidade de aplicação	Fonte de Recursos	Despesas Liquidadas	Despesas pagas em 2020 (a)	Despesas Pagas em 2021 (b) ¹	Total transferido: a+b
40 - Transferências a Municípios	100 - Ordinários Prov. Impostos	684.817.307	652.914.617	31.667.111	684.581.728
40 - Transferências a Municípios	122 - Adicional do ICMS - FECF	918.255.008	840.390.973	77.864.036	918.255.008
TOTAL		1.603.072.315	1.493.305.590	109.531.147	1.602.836.736

Fonte: Siafe-Rio.

Nota 1: Pagamento de Restos a Pagar Processados.

Desse modo, do montante de **R\$1.603.072.315** referente às transferências a municípios liquidadas, será considerado para o cálculo de aplicação em serviços e Ações e Serviços Públicos de Saúde o valor efetivamente transferido (despesa paga) de **R\$1.602.836.736**, o que corresponde a **99,99%** do total, sendo desconsideradas as despesas que não foram efetivamente transferidas no valor de **R\$235.579**.

Entendo oportuno salientar que, quando da análise das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referentes aos exercícios de 2017, 2018 e 2019, foram identificados procedimentos idênticos, sendo os montantes objeto de glosa em razão de serem considerados repasses não efetivados aos municípios.

II.6.2.3.1.3. Despesas de Exercícios Anteriores

Em consulta ao Siafe-Rio observou-se a classificação de Despesas de Exercícios Anteriores - DEA na ordem de **R\$16.838.643** executadas pelo Fundo Estadual de Saúde. Em relação a tais despesas, o Egrégio Plenário deste Tribunal exarou a seguinte Comunicação, quando da análise das Contas do Governo do Estado referentes ao exercício de 2018 (Processo nº 101.949-1/19):

b) de que, a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser encaminhada no exercício de 2021, as despesas de exercícios anteriores não serão mais consideradas como gastos em ações e serviços públicos de saúde, por se tratarem de despesas relativas a períodos anteriores ao da apuração;

Dessa forma, e tendo em vista que foram feitas as devidas Comunicações nas Prestações de Contas de Governo dos exercícios anteriores, tal despesa será glosada quando da apuração do cálculo do limite mínimo em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

II.6.2.3.1.4. Total de Despesas não consideradas como ASPS

Na tabela a seguir, evidenciam-se as despesas consideradas incompatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde para efeitos do cumprimento de limite mínimo de 12%, conforme análise efetuada nos tópicos II.6.2.3.1.1, II.6.2.3.1.2, II.6.2.3.1.3.

Soma-se às glosas apuradas nos tópicos anteriores as despesas realizadas com outras fontes de recursos (198, 212, 223, 225 e 230)¹³⁹, totalizando **R\$1.829.114.326** de despesas liquidadas, que não serão computadas para o cálculo do limite legal de 12% da receita de impostos em ASPS.

Tabela 100 – Total de despesas glosadas pelo TCE-RJ

R\$1	
Objeto da Glosa	Valor glosado
Despesas cujos Sub-Item não estão com consonância com a LC 141/12	9.344.796
Transferências de recursos aos municípios não repassadas	235.579
Despesas de Exercícios anteriores	16.838.643
Total Glosado – Fontes 100 e 122	26.419.018
Despesas executadas em outras fontes (198, 212, 223, 225 e 230)	1.802.695.308
Total glosado da Função Saúde	1.829.114.326

Fonte: Siafe-Rio

Nota: A análise de despesas incompatíveis apresenta divergência quanto ao valor glosado pelo órgão central de contabilidade do Estado no valor de R\$2.695.018 a maior, sendo que na análise do Corpo Instrutivo foi considerado que as despesas na natureza 319005 (sub-item 01 salário família – Ativo pessoal civil no valor de R\$10.796 e sub-item 13 salário maternidade no valor de R\$23.417) não devem ser glosadas para o cômputo do limite mínimo, que os valores dos sub-ítem 14, 94 e 97 devem ser glosados do cálculo e que os empenhos 2020ne07794 e 2020ne09646 devem ser glosados. Foi glosado ainda o valor de R\$235.579 de transferências não repassadas aos Municípios.

II.6.2.4. Apuração do Limite Mínimo Legal

Quando as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício anterior não alcançarem 12% da receita de impostos, tal valor deve ser acrescido ao percentual do exercício seguinte. Acerca deste fato, o Corpo Técnico manifesta-se nos seguintes termos:

¹³⁹ FR 198 - Auxílio Financeiro da União para Ações de Saúde - Covid-19; FR 212 - Transferências Voluntárias; FR 213 - Contratos Intraorçamentários Gestão de Saúde; FR 225 - Sistema Único de Saúde- SUS; 230 - Recursos Próprios;

Da mesma forma, quando os restos a pagar inscritos no ano anterior forem cancelados em um montante acima da diferença entre o valor executado e o limite mínimo legal, o respectivo montante também deve ser somado ao valor mínimo do exercício atual, conforme dispõe a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, pp. 392, in verbis:

A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para cumprimento do percentual mínimo e posteriormente cancelados ou prescritos, deve ser necessariamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde. Essa aplicação deverá acontecer até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

Caso seja verificado o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS, o valor correspondente à diferença entre o percentual aplicado e o mínimo previsto na Lei Complementar nº 141/12 deverá ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

Considerando a relevância da matéria, entendo oportuno reproduzir a manifestação do Corpo Técnico sobre a alteração na metodologia deste Tribunal, quando da análise das Prestações de Contas de Governo, especificamente no que se refere à apuração do montante da despesa com Saúde.

Cumprе salientar que, em 14.04.2018 foi encaminhada consulta formulada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, a respeito de metodologia de apuração relacionada à efetiva aplicação anual do percentual mínimo de 12% da receita em ações e serviços de saúde (ASPS), previsto no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12. A Egrégia Corte de Contas pronunciou-se conforme voto a seguir:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

Entretanto, em 06/04/2020, foi prolatada decisão em processo de consulta TCE-RJ nº 106.738-5/19, com referência ao mesmo tema, postergando a decisão do processo anterior (TCE-RJ nº 113.617-4/18) para o exercício de 2020, das prestações de contas a serem apresentadas em 2021, conforme segue:

*II – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Consulente, bem como a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição desta Corte, dando-lhes ciência acerca da reformulação do prejudgado n.º 035/2018, objeto do processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, nos seguintes termos:*

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do artigo 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da Lei Complementar n.º 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

Assim, na presente Prestação de Contas de Governo, referente ao exercício de 2020, será considerada, para aferição do cumprimento do limite mínimo de gastos em saúde, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os Restos a Pagar Processados e Não Processados até o limite da disponibilidade de caixa vinculadas à saúde.

No exame efetuado na presente Prestação de Contas, foi verificado que o valor empenhado nas fontes 100 e 122 é igual ao valor liquidado, não havendo, portanto, Restos a Pagar Não Processados nos cálculos do presente tópico. Entretanto, no exame do Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) referente ao 3ª quadrimestre de 2020, foi constatada disponibilidade de caixa bruta, com recursos vinculados com a saúde referentes a impostos e transferências de impostos, no montante de **R\$581.489.904**, sendo que o valor inscrito em Restos a Pagar Processados do exercício de 2020, para o cálculo do mínimo, é de **R\$255.770.368**.

É importante destacar que o Estado vem, nos últimos exercícios, considerando para efeitos de Anexo 5 do RGF suas disponibilidades de caixa bruta por meio de contas de controle, e não de contas patrimoniais, resultando em discrepâncias, com as contas de controle apresentando valores superiores às contas patrimoniais.

Dessa forma, as disponibilidades de caixa bruta apuradas em ASPS foram obtidas das contas de controle 8.9.9.3.1.01.01 - CAIXA/BANCOS CONTA MOVIMENTO e 8.9.9.3.1.01.03 - DEPOSITOS DE DIV. ORIGENS/ CRED. ENT. E AGE, resultando no montante de **R\$581.489.904**.

Conforme análise da evolução dos estoques de Restos a Pagar (tópico II.6.4) há um montante de **R\$6.004.831.544** referente aos exercícios de 2014 a 2020 que onerariam a disponibilidade de caixa bruta. Entretanto, não entendo oportuno

impingir ao atual gestor o ônus de repor todo o estoque não repassado por administrações anteriores, tendo em vista a situação financeira do Estado do Rio de Janeiro, sob o risco de onerar demasiadamente, a atual e futuras administrações. Assim, entendo razoável abater da disponibilidade de caixa bruta apenas os Restos a Pagar em Saúde referentes ao exercício de 2019, que são da gestão atual e correspondem **R\$84.505.582**.

A tabela a seguir demonstra a disponibilidade de caixa referente ao Fundo Estadual de Saúde.

Tabela 101 – Disponibilidade de caixa vinculada à Saúde

Descrição	R\$1
	Saldo
Disponibilidade de Caixa Bruta (a) ¹	581.489.904
Restos a pagar saúde 2019 (b)	84.505.582
Disponibilidade líquida (c): a – b	496.984.322
Restos a pagar saúde 2020 (d)	255.770.368
Saldo de disponibilidade no FES após inscrição de RPs: (c) – (d)	241.213.954

Fonte: Siafe-Rio.

Seguindo este entendimento, também acompanhado pelo Ministério Público de Contas, e tendo em vista que foi comprovada a disponibilidade de caixa suficiente para cobertura dos Restos a Pagar Processados do exercício, considerarei, para fins de atingimento ao referido limite, as despesas liquidadas (despesas pagas + restos a pagar processados com disponibilidade de caixa) no exercício de 2020.

Dessa forma, é demonstrado a seguir a avaliação do cumprimento do limite mínimo de 12% estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12:

Tabela 102 – Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Descrição	R\$1
	Despesas do exercício liquidadas
Total das Despesas com Saúde (I) ^[1]	7.017.583.824
Total das despesas com Saúde que não devem ser computadas (tópico II.6.2.3.1.4) (II) ^[2]	1.829.114.326
Total das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (III) = (I - II)	5.188.469.498

Total das receitas para apuração da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (IV) ^[3]	43.137.265.573
---------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------

Percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde sobre a receita de impostos líquida e transferências constitucionais e legais (V) = (III/IV x 100)	12,03%
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------

Valor referente à diferença entre o valor executado e o limite mínimo constitucional [(12 x IV/100) – III]	11.997.629
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Fonte: Siafe-Rio.

Tabela completa em anexo: Doc.SSR_Aspes_tabela_completa_cálculo_mínimo.(fl. 8866)

Nota [1]: As despesas inscritas em Restos a Pagar foram computadas, em virtude da análise do presente tópico.

Nota [2] O montante de R\$1.802.695.308 não foi computado em razão de não pertencer às fontes 100 e 122, o valor de R\$9.344.796 não entrou no cálculo em razão da análise do tópico II.6.2.3.1.1, o montante de R\$16.838.643 de despesas de exercícios anteriores foi glosado conforme análise do tópico II.6.2.3.1.3 e o montante de R\$235.579 relativo a transferências de recursos a municípios que não foram efetivamente repassadas foi glosado conforme análise do tópico II.6.2.3.1.1.2, totalizando as glosas em R\$1.829.114.326.

Nota [3]: Demonstrativo de apuração no tópico II.6.2.

Pelo demonstrado, constata-se que o Governo do Estado, no exercício de 2020, aplicou **12,03%** das receitas de impostos e transferências de impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, cumprindo, assim, o limite mínimo de 12% estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme o disposto no inciso II, §2º do art. 198 da Constituição Federal.

Destaco ainda que não foram encaminhados, quando do envio da presente Prestação de Contas, os itens 27 e 28 do Anexo I da Deliberação TCE-RJ nº 284/18, que tratam, respectivamente, do parecer do Conselho de Saúde quanto à fiscalização da aplicação dos recursos destinados às ASPS, e da cópia integral das atas de reuniões e das Deliberações do Colegiado do Conselho Estadual de Saúde, ocorridas no exercício.

O Corpo Instrutivo, em manifestação do dia 19.05.2021, nos autos do processo apenso, 101.117-7/2021, acrescentou:

Entretanto, nesta data (12/05/2021), por meio de documentação protocolada sob o Documento TCE-RJ nº 10.043-2/21, a administração estadual encaminha cópia de diversas Atas de reunião do Conselho Estadual de Saúde, ocorridas nos exercícios de 2019 e 2020, razão pela qual o presente foi desarquivado pela Coordenadoria de Gestão Documental e encaminhado a esta Coordenadoria de Contas.

Ao compulsar as Atas encaminhadas, constata-se, em sua grande maioria, a informação de que ainda estão pendentes de aprovação. Também não foi localizada nenhuma cópia de Ata que versasse sobre a reunião de deliberação sobre as contas do Fundo Estadual de Saúde no exercício de 2020.

Verifica-se, portanto, que foi encaminhado o parecer do Conselho Estadual de Saúde, descumprindo o disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da

Lei Complementar nº 141/12. Em consulta ao sítio do Ministério da Saúde, ao Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão¹⁴⁰, foi constatado que não foram encaminhados, pelo gestor, os Relatórios Anuais de Gestão – RAG referentes aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

No entanto, considerando as dificuldades e entraves que eventualmente podem ter sido encontrados para realização de reuniões e deliberações do Conselho Estadual de Saúde em razão da pandemia de Covid-19, tal fato será objeto da **Impropriedade nº 19** e da **Determinação nº 26** na conclusão deste Voto.

II.6.3. Aplicação do Percentual não cumprido em Exercícios Anteriores

Nos exercícios de 2017, 2018 e 2019 o Estado não atingiu o percentual mínimo em Ações e Serviços Públicos de Saúde, deixando de aplicar os montantes de R\$2.010.405.353, R\$2.274.530.766 e R\$225.753.087, respectivamente, totalizando **R\$4.510.689.206** sendo que, para os valores referentes aos exercícios de 2017 e 2018, esta Corte já havia decidido, quando das suas apreciações, conceder prazo para aplicação até o final do mandato do atual Governo Estadual.

Verificou-se que no exercício de 2020 houve a transferência de recursos referentes a valores que foram glosados na modalidade 40, transferência a municípios, no montante de R\$248.034.695 referentes ao exercício de 2019, quitando assim o montante de R\$225.753.087 que deixou de ser aplicado naquele exercício. Dessa forma, o valor de R\$22.281.608 (diferença entre o valor efetivado de transferência de R\$248.034.695 e o montante do mínimo que deixou de ser aplicado em 2019 de R\$225.753.087) será considerado como aplicado em 2020 referentes a exercícios anteriores.

Constatou-se ainda que foi efetivada a transferência de recursos a municípios nos montantes de R\$45.535.965 e R\$113.883.719, referente a valores glosados nos exercícios de 2017 e 2018, respectivamente, da modalidade de aplicação 40 e que

¹⁴⁰<https://sargsus.saude.gov.br/sargsus/login!consultarRelatorioExterno.action?tipoRelatorio=02&codUf=33&codTpRel=02>, acessado em 20/04/2021.



foi efetivado, em parte, no corrente exercício. Dessa forma, tais valores serão abatidos do montante não cumprido em exercícios anteriores.

A tabela a seguir evidencia o controle e a apuração do montante que deve ser aplicado até o final do presente mandato do Governo, referentes aos saldos não aplicados em 2017 e 2018 em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Tabela 103 – Controle de aplicação em ASPS referente ao Percentual mínimo não cumprido em 2017 e 2018 conforme art. 25 da LC 141/2012.

R\$1					
Saldo de 2017 (A)	Saldo de 2018 (B)	Pagamento de restos a pagar referente a despesas não computadas em 2017 (C)	Pagamento de restos a pagar referente a despesas não computadas em 2018 (D)	Saldo Aplicado em 2020 referente a anos anteriores (E)	Saldo Final (não aplicado) (E): A+B-C-D-E
2.010.405.353	2.274.530.766	45.535.965	113.883.719	34.279.237	4.091.237.198

Fonte: Siafe-Rio

Nota: Na coluna saldo aplicado em 2020 referente a anos anteriores, foi considerado o montante de R\$22.281.608 e o valor aplicado acima do limite em 2020 no valor de R\$11.997.629, conforme tópico anterior.

Assim, o Corpo Instrutivo sugere que montante de **R\$4.091.237.198**, correspondente ao saldo restante referente aos exercícios de 2017 e 2018, na forma prevista nos artigos 25 e 26 da Lei Complementar Federal nº 141/12, deverá ser aplicado até o final do mandato do atual Governo Estadual, conforme Determinação do Plenário desta Corte quando da apreciação das Contas do Governo referentes ao exercício de 2019, sugerindo que tal fato seja objeto da **Determinação nº 48**.

O Ministério Público de Contas não endossa a sugestão do Corpo Instrutivo pela razões a seguir transcritas:

A LCF 141/12, ao regulamentar o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, estabeleceu (art. 26) que, para fins de efetivação do disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, o condicionamento da entrega de recursos

poderá ser feito mediante exigência da comprovação de aplicação adicional do percentual mínimo que deixou de ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde no exercício imediatamente anterior.

Dispõe o § 1º do art. 26 da mesma Lei: no caso de descumprimento dos percentuais mínimos pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, verificado a partir da fiscalização dos Tribunais de Contas ou das informações declaradas e homologadas na forma do sistema eletrônico instituído nesta Lei Complementar, a União e os Estados poderão restringir, a título de medida preliminar, o repasse dos recursos referidos nos incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal ao emprego em ações e serviços públicos de saúde, até o montante correspondente à parcela do mínimo que deixou de ser aplicada em exercícios anteriores.

Nesse sentido, a LCF 141/12 previu (inciso V, § 1º, do art. 39) um módulo específico de controle externo no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), para registro, por parte do Tribunal de Contas com jurisdição no território de cada ente da Federação, das informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde consideradas para fins de emissão do parecer prévio divulgado nos termos dos arts. 48 e 56 da LCF 101/00.

Com a edição do Decreto Federal n.º 7.827/12, foram regulamentados os procedimentos de condicionamento e restabelecimento das transferências de recursos provenientes das receitas de transferências constitucionais nos casos de descumprimento da aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) de que trata a aludida LCF.

*A medida preliminar prescrita no § 1º do art. 26 deve ser aplicada ao ente da federação quando verificado o descumprimento da aplicação em ações e serviços públicos de saúde no exercício imediatamente anterior **apurado a partir da fiscalização dos Tribunais de Contas, o que é o caso do Estado do RJ.***

Considerando o descumprimento do dever legal de aplicação em ASPS do valor que não foi aplicado nos exercícios de 2017 e 2018;

Considerando a necessidade de adoção de medidas legais e eficazes para que tais recursos efetivamente sejam aplicados em ações e serviços públicos de saúde;

Considerando o disposto nas normas contidas na LCF 141/12 anteriormente referidas,

O Ministério Público de Contas propõe:

a) Comunicação ao Ministério da Saúde para adoção da medida preliminar – condicionamento das transferências constitucionais - prevista no § 1º do art. 26 da Lei Complementar Federal n.º 141/2012;

b) Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo para proceder, no módulo de controle externo do SIOPS, ao registro das informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde consideradas para fins de emissão do parecer prévio divulgado, nos termos dos arts. 48 e 56 da LCF 101/00,

referente ao valor de R\$4.091.237.198 não aplicado em ASPS nos exercícios de 2017 e 2018 pelo GERJ.

Conforme se verifica, o *Parquet* de Contas não endossa a sugestão do Corpo Instrutivo quanto à Determinação do Plenário desta Corte, ao apreciar a Prestação de Contas do Governo referentes ao exercício de 2019, de que o saldo dos recursos não aplicados em saúde nos exercícios de 2017 e 2018, deverá ser aplicado até o final do mandato do atual Governo Estadual.

Contudo, considerando que no exercício em apreciação, o Governo do Estado cumpriu o limite mínimo de 12% estabelecido no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, com as devidas vênias, dirijo do proposto pelo douto Ministério Público Especial e, na conclusão deste Voto farei constar a **Determinação nº 49** conforme sugerido pelo Corpo Instrutivo.

II.6.4. Evolução do Estoque de Restos a Pagar

A tabela a seguir apresenta o histórico de Restos a Pagar da Função 10 – Saúde, demonstrando no final de 2020 o saldo total de **R\$6,13 bilhões**.

Tabela 104 – Histórico de Restos a Pagar na Função Saúde (Função 10)

R\$1		
Descrição	Ano	Saldo Atual
RPs Não Processados	2016 a 2019	1.208.710
RPs Não Processados	2020	50.381.576
Total RPs Não Processados		51.590.286
RPs Processados	2014 a 2019	5.781.025.817
RPs Processados	2020	300.356.258
Total RPs Processados		6.081.382.075
Total Geral RPs (Processados + Não Processados)		6.132.972.361

Fonte: Siafe-Rio

Nota: A Tabela detalhada com a discriminação dos RP's por exercício de 2014 a 2019 encontra-se anexada no DOC.SSR_Hist RP Saude_Discriminado

Do total de Restos a Pagar inscritos na função Saúde, montante que abrange todas as fontes, verifica-se que 97,91%, cerca de **R\$6,004 bilhões**, se referem a Restos a Pagar relacionados com ASPS, com as fontes que foram utilizadas para o cálculo do mínimo em aplicação da saúde, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 105 – Histórico de Restos a Pagar com Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado
 R\$1

Ano	Fonte de Recursos					
	100	102	107	108	122	Total
2014	596.613	-	-	-	-	596.613
2015	982.855	-	-	-	2.054.196	3.037.050
2016	492.153.733	-	-	-	392.708.704	884.862.437
2017	1.103.622.464	45.010.742	467.401.404	-	1.028.323.247	2.644.357.857
2018	1.142.072.026	-	4.627.347	-	985.002.264	2.131.701.637
2019	32.944.712	-	-	17.004.293	34.556.577	84.505.582
2020	123.799.137	-	-	-	131.971.231	255.770.368
Total	2.896.171.539	45.010.742	472.028.751	17.004.293	2.574.616.219	6.004.831.544

Fonte: Siafe-Rio

Nota: em outros exercícios as fontes 102, 107 e 108 foram utilizadas para fins de apuração do limite mínimo em ASPS, entretanto, no corrente exercício não houve empenho nas referidas fontes.

Em consulta à Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019, constata-se que o valor de Restos a Pagar relacionadas às despesas com ASPS era de **R\$7.395.213.069**, observando-se uma redução de 18,80% do saldo de restos a pagar no exercício de 2020.

II.6.4.1. Restos a Pagar Processados Cancelados

No exercício de 2020, foram cancelados **R\$665.154.717** referentes aos Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores, de despesas empenhadas na função 10 - Saúde, fontes de recursos 100, 102, 108 e 122, devendo o montante que foi considerado na apuração do limite mínimo, nos respectivos exercícios de inscrição, ser reaplicado em Ações e Serviços Público de Saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento, conforme dispõe o §2º, inciso II, art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

A seguir demonstra-se o montante referente aos Restos a Pagar cancelados, cujas despesas impactaram na apuração do limite constitucional nos exercícios de sua inscrição:

Tabela 106 – Cálculo do impacto do cancelamento de Restos a Pagar em ASPS

R\$1

Exercícios	2015	2016	2017	2018	2019
Mínimo 12% (A)	4.162.646.084	4.353.273.471	4.530.802.747	5.030.189.928	4.977.256.321
Valor aplicado (B)	4.268.853.264	3.778.340.733	2.460.300.959	2.749.877.562	4.751.503.234
Diferença entre o aplicado e o mínimo (C=B-A)	106.207.180	-574.932.738	-2.070.501.788	-2.280.312.366	-225.753.087
Cancelamento de RPP em 2016 (D)	33.969.089	-	-	-	-
Cancelamento de RPP em 2017 (E)	16.027.967	3.597.959	-	-	-
Cancelamento de RPP em 2018 (F)	5.667.055	5.320.472	757.100	-	-
Cancelamento de RPP em 2019 (G)	336.155	393.661	474.413	11.009	-
Diferença entre o aplicado e o mínimo após cancelamentos de RP de exercícios anteriores (H = C-D-E-F-G)	50.206.914	-584.244.830	-2.071.733.301	-2.280.323.375	-225.753.087
Cancelamento de RPP em 2020 (I)	663.630.075	600.869	762.428	138.192	23.152
Saldo após cancelamentos de RP no exercício (J= H-I)	-613.423.161	-584.845.699	-2.072.495.730	-2.280.461.568	-225.776.239
Valores que impactam o limite	613.423.161	600.869	762.428	138.192	23.152
Total			614.947.803		

Fonte: Siafe-Rio e Contas de Governo de 2015 a 2019.

Os Restos a Pagar cancelados no exercício de 2020, no montante de **R\$614,95 milhões**, que impactaram no limite mínimo nos respectivos exercícios de inscrição, devem ser reaplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde, mediante dotação específica, até o final do exercício de 2021.

Por fim, destaca-se que, conforme informado na análise da determinação de nº 64, constante das Contas de Governo do exercício de 2019, verificou-se que o Estado não promoveu a aplicação do montante de **R\$4.346.295**, relativos aos Restos a Pagar cancelados no referido exercício, que impactaram a análise da aplicação do limite mínimo em ASPS, com origem nas receitas de impostos e transferências de impostos, nos exercícios de 2014 a 2018.

A não aplicação deste montante será objeto da **Determinação nº 50** na conclusão desse Voto.

II.6.5. Da Demonstração dos Recursos Repassados para Mitigação dos Efeitos e do Combate à Pandemia

Este tópico tem como objetivo demonstrar a execução orçamentária das despesas custeadas pelas transferências do Governo Federal ao Governo do Estado do Rio, nas formas da MP nº 938/2020, Lei Complementar Federal nº 173/2020 (incs. I e II, art. 5º), bem como da Lei Federal nº 14.017/2020, editadas em razão da situação de pandemia causada pelo novo Coronavírus.

Conforme demonstrado na tabela abaixo, no exercício de 2020, o Governo do Estado recebeu, a título de Transferência Voluntária da União em razão da pandemia, o montante de **R\$2,79 bilhões**, registradas nas seguintes fontes de recursos:

Tabela 107 – Transferências Voluntárias da União – 2020

Receita Realizada - Fonte de Recursos (FR)	R\$1 Valor
<u>Medida Provisória 983/2020</u>	
101 – Ordinários não Provenientes de Impostos	264.864.684
<u>Lei Complementar 173/2020</u>	
196 – Aux. Fin. União – Mitigação Efeitos Financeiros	2.008.223.724
198 – Aux. Fin. União – Ações de Saúde e Ass. Social	411.023.833
Total LC nº173/2020	2.419.247.557
<u>Lei Ordinária 14.017/2020</u>	
227- Aux. Fin. União – Ações Emerg. Setor Cultural	106.493.678
Total Geral	2.790.605.919

Fonte: Siafe-Rio.

É importante destacar que a MP nº 938/20 dispõe sobre apoio financeiro pela União aos entes federativos que recebem recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cuja finalidade é mitigar as dificuldades financeiras decorrentes do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20.03.20, e da emergência de Saúde Pública de importância internacional decorrente do novo Coronavírus.

Inicialmente, entendo oportuno salientar que não foi possível demonstrar a execução da despesa orçamentária custeada pelos recursos advindos da MP nº 938/2020, no valor de **R\$264,86 milhões**, que fazem parte da fonte de recurso (FR) 101 (Ordinários não Provenientes de Impostos), tendo vista não haver qualquer detalhamento daquela FR, tornando a segregação da execução da despesa oriunda da MP inviável.

A Lei Complementar Federal nº 173/2020 estabelece dois tipos de auxílio financeiro. O primeiro para Ações de Saúde e Assistência Social em ações de enfrentamento à Covid-19 (art. 5º, inc. I) e o segundo para mitigação de seus efeitos financeiros (art. 5º, inc. II) de livre alocação¹⁴¹.

Os valores decorrentes da referida Lei Complementar destinados a mitigação dos efeitos financeiros decorrentes da pandemia foram registrados pelo Governo do Estado na FR 196 (art. 5º, inc. II), enquanto que aqueles valores destinados a Ações de Saúde e Assistência Social foram registrados na FR 198 (art. 5º, inc. I).

Tabela 108 – Execução da Despesa na FR 196 (LC nº 173/ 2020, art. 5º, inc. II) - 2020

R\$1				
Função	Ação	Empenhado	Liquidado	Pago
Segurança	Pessoal e encargos sociais	1.987.974.043	1.987.974.043	1.987.240.262
Encargos Especiais	Contrib. obrigatórias (PASEP)	20.082.237	20.082.237	20.082.237
Total		2.008.056.280	2.008.056.280	2.007.322.499

Fonte: Siafe-Rio.

Conforme demonstrado na tabela acima, 99% dos recursos vinculados à FR 196, de livre alocação, foram empenhados na função “*Segurança Pública*”, especificamente na ação “*Pessoal e Encargos Sociais*”, sendo o restante empenhados, liquidados e pagos na função encargos especiais, especificamente na Ação “*Contribuições Obrigatórias*”, referente ao PASEP que é descontado na fonte pelo Governo Federal, à razão de 1% do valor bruto repassado.

¹⁴¹ Note Técnica nº 002/2020, de 25 de junho de 2020, do TCE-RJ e Nota Técnica SEI nº 21231/2020/ME do Ministério da Economia / STN, disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:8675 – acessado em 17/05/2021



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica Fls.

Na FR 198, foram empenhados, liquidados e pagos, em 2020, os valores detalhados na tabela a seguir

Tabela 109 – Execução da Despesa na FR 198 (LC nº 173/2020, art. 5º, inc. I) - 2020

R\$1

Função	Sub função	Empenhado	Liquidado	Pago
Saúde	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	362.131.159*	362.131.159*	362.131.159*
Assistência Social	Alimentação e Nutrição	34.014.676	34.014.676	30.363.218
	Assistência Comunitária			
	Assistência à Criança e ao Adolescente			
Encargos Especiais	Outros Encargos Especiais (PASEP)	4.110.238	4.110.238	4.110.238
TOTAL		400.256.073	400.256.073	396.604.615

Fonte: Siafe-Rio.

*Nota: Modalidade de aplicação 40 – Transferências ao Municípios.

Por fim, na FR 227 foram empenhados, liquidados e pagos, em 2020, os valores evidenciados a seguir:

Tabela 110– Execução da Despesa na FR 227 (Lei Federal 14.017/2020) - 2020

R\$1

Ação	Subelemento	Empenhado	Liquidado	Pago
Ações emergência ao setor cultural	Premiações artísticas	100.365.000	87.940.000	75.355.364
	Auxílio financeiro à pessoa física - Projetos	5.160.600	5.148.600	4.923.600
TOTAL		105.525.600	93.088.600	80.278.964

Fonte: Siafe-Rio.

Diante do evidenciado, entendo oportuno ressaltar que não há uniformização sobre a forma de utilização do auxílio financeiro entregue pela União a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, que, na forma da Lei Complementar Federal nº 173/2020, deveriam ser aplicados em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

Destaco que o inciso VI do art. 71 da Constituição Federal preceitua que cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios.

Nesse sentido, estão sob jurisdição do TCU, 26 Estados, DF e 5.570 Municípios que receberam auxílio financeiro entregue pela União que, na forma da Lei Complementar Federal nº 173/2020, deveriam ser aplicados em ações de enfrentamento à Covid-19 e para mitigação de seus efeitos financeiros.

Dessa forma, por cautela, considerando que foram repassados pela União ao Governo do Estado do Estado do Rio, recursos financeiros provenientes da LC nº 173/2020, no meu Voto farei constar a **Expedição de Ofício ao Tribunal de Contas da União (TCU)** para ciência da aplicação de recursos financeiros provenientes da referida Lei Complementar e, se necessário, adoção de providências que entender cabíveis.

II.6.6. Das Irregularidades Identificadas nas Contratações Emergenciais para o Combate do Novo Coronavírus

A Lei Federal nº 13.979/20, de 06 de fevereiro de 2020, que prevê medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo Coronavírus, conferiu à Administração a possibilidade de: (i) realizar pesquisa simplificada de preços; (ii) celebrar contratação sem prévia pesquisa de preços; e, por fim, (iii) contratar por preços superiores aos estimados.

Sob a égide da referida lei, o Governo do Estado do Rio de Janeiro formalizou diversas contratações emergenciais objetivando a aquisição de equipamentos e insumos – a título de exemplo, ventiladores pulmonares, luvas descartáveis, máscaras, testes rápidos para detecção viral, medicamentos, *etc.* –, que alcançaram o montante de R\$1,74 bilhões¹⁴², no período de março a setembro/2020.

Por conseguinte, o controle concomitante das contratações emergenciais especiais da Lei Federal nº 13.979/20 tornou-se imprescindível, não só pelo risco

¹⁴² Conforme informações obtidas no sítio <https://www.compras.rj.gov.br/Portal-SIGA>.

associado à simplificação das regras de contratação emergencial já previstas na Lei Geral de Licitações (Lei Federal nº 8.666/93), mas também pelo cenário global da emergência de saúde pública, que colocou a Administração em potencial situação de lesão ao celebrar esses negócios jurídicos, conforme bem delineou a Nota Técnica nº 01/2020, editada por esta Corte de Contas logo após a publicação da nova legislação¹⁴³.

Nesse sentido, foram realizadas 24 (vinte e quatro) auditorias com o objetivo de acompanhar as contratações emergenciais relacionadas à pandemia do Covid-19, na forma exposta a seguir:

Com o objetivo de acompanhar as contratações emergenciais relacionadas à pandemia da Covid-19 foram realizadas 3 auditorias governamentais de acompanhamento, as quais se encontram em fase preliminar, sem decisão definitiva, nesta Corte (Processos TCE-RJ nº 101.739-9/20, 102.445-7/20 e 102.461-1/2020). Estas auditorias deram origem a 18 processos de inspeção com o objetivo de analisar pontos mais específicos¹⁴⁴. No total foram efetuados 21 procedimentos fiscalizatórios com o objetivo de acompanhar as contratações emergenciais relacionadas à pandemia de Covid-19.

Além destas, foram realizadas 3 auditorias de levantamento relacionadas a medidas de enfrentamento à Covid-19: auditoria que teve por fim acompanhar os impactos das medidas de enfrentamento ao novo coronavírus nas finanças públicas do ERJ, na execução orçamentária e financeira do Gerj, bem como as ações desenvolvidas com vistas à manutenção do equilíbrio orçamentário e os controles institucionalizados sobre os gastos não previstos para enfrentamento da pandemia relacionada à Covid-19 (Processo TCE-RJ nº 102.583-5/20); auditoria com o objetivo de avaliar as estratégias de saúde públicas adotadas (Processo TCE-RJ nº 212.403-4/20) e auditoria com a finalidade de analisar os riscos envolvidos nas despesas assumidas pelos entes jurisdicionados no enfrentamento à pandemia de Covid-19 (Processo TCE-RJ nº 216.239-9/20). Uma análise mais detalhada destas auditorias consta no Tópico 13 do presente relatório.

Da análise das 3 auditorias governamentais de acompanhamento realizadas, verificou-se possíveis irregularidades a serem apuradas, na conclusão dos referidos processos, como dano ao erário. A tabela a seguir evidencia as irregularidades apontadas nas auditorias e os respectivos valores totais dos contratos emergenciais relacionados. Considerando que muitos contratos apresentaram mais de uma irregularidade (por exemplo, em um mesmo contrato verificou-se que

¹⁴³ Nota Técnica nº 01/2020, de 27.03.2020 - Orientação aos jurisdicionados do TCE- RJ acerca da realização de procedimentos de contratação, direta ou mediante licitação, para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (COVID-19), conforme previsto no art. 4º da Lei nº 13.979/2020, com as alterações instituídas pela MP nº 926/2020.

¹⁴⁴ Processos TCE-RJ nº: 102.199-0/20, 102.836-0/20, 102.837-4/20, 102.890-6/20, 103.108-8/202, 103.186-0/20, 103.237-5/20, 103.762-0/20, 103.764-8/20, 104.110-8/20, 105.021-8/20, 105.022-2/20, 105.023-6/20, 105.024-0/2020, 105.025-4/20, 105.026-8/20, 105.196-9/20, 105.678-7/20.

não houve justificativa para a quantidade contratada e que também não foi apresentada estimativa de preço), deve-se considerar os valores em apuração apenas como um indicativo individual de irregularidade. Sendo assim, os montantes não devem ser somados, pois dentro de um valor em apuração, para cada irregularidade, há valores embutidos de outras irregularidades, conforme a seguir exposto:

Tabela 111 – Das auditorias para o acompanhamento das contratações emergenciais

Irregularidades	Efeito	Valor do dano em apuração (R\$)	Representatividade do dano em apuração X valor total fiscalizado (%)
1. Justificativa precária.	Irregularidade no tocante à justificativa precária para a contratação com base na Lei Federal nº 13.979/20.	69.983.482	3,76%
2. O objeto do contrato extrapolou a autorização da Lei Federal nº 13.979/20	irregularidade quanto à extrapolação do objeto à autorização contida na Lei Federal nº 13.979/20.	2.182.161	0,12%
3. Ausência injustificada de estimativa de quantidade	Irregularidade quanto à ausência de justificativa para a estimativa de quantidades contratadas.	1.477.682.970	79,33%
4. Ausência injustificada de estimativa de preço	Irregularidade em relação à ausência injustificada da estimativa de preços.	1.401.851.483	75,26%
5. Pesquisa de preços precária	Irregularidade em relação à precariedade da pesquisa de preços efetuada.	69.983.482	3,76%
6. Contratação de empresa inapta/irregular	Irregularidade no tocante à contratação de empresas inaptas.	415.027.353	22,28%
7. Direccionamento ilícito da contratação/Indícios	Irregularidade no tocante a direccionamento ilícito.	1.341.843.946	72,04%
8. Pagamento antecipado sem prestação de garantia adequada	Irregularidade no quanto a pagamentos antecipados sem a prestação de garantia adequada.	1.055.702.877	56,68%
9. Liquidação irregular de despesa	irregularidade no tocante à liquidação irregular da despesa	219.972.214	11,81%
10. Inadimplemento das obrigações contratuais	irregularidade no tocante ao inadimplemento contratual.	835.772.410	44,87%
11. Sobrepreço injustificado da contratação/indícios de sobre preço	Irregularidades com relação à sobre preço.	457.138.338	24,54%
12. Ausência de parecer jurídico prévio	Irregularidade quanto à ausência de parecer jurídico prévio.	219.625.451	11,79%

Fonte: Processos TCE-RJ nº 101.739-9/20, 102.445-7/20 e 102.461-1/2020.

Estas 3 auditorias analisaram no total 142 processos de contratação, sendo que o valor total apresentado como fiscalizado foi de R\$1,86 bilhões.

Diante do acima exposto, verifica-se a existência de irregularidades com valores apurados significativos em comparação ao montante

total das despesas emergenciais fiscalizadas em processos de contratações, conforme a descrição dos principais achados a seguir:

- Com relação à ausência de justificativa para a estimativa de quantidades contratadas, tem-se que foram analisados no total 142 (cento e quarenta e dois) processos de contratação nas auditorias governamental (Processos TCE-RJ nº 101.739-9/2020, 102.445-7/2020 e 102.461-1/2020). Deste total, 78 (setenta e oito) processos, 55% (cinquenta e cinco por cento) dos processos, apresentaram irregularidade quanto à ausência de justificativa para a estimativa de quantidades contratadas. Em termos monetários, o quantitativo corresponde a R\$1,48 bilhões, equivalendo a mais de 79% do total fiscalizado.*
- Quanto ao achado relacionado à contratação de empresa inapta/irregular tem-se que, conforme as auditorias governamentais (Processos TCE-RJ nº 101.739-9/2020, 102.445-7/2020 e 102.461-1/2020), do total de 142 (cento e quarenta e dois) processos de contratação analisados, 34 processos revelaram que as empresas contratadas eram inaptas ao fornecimento pretendido, tendo em vista a ausência de comprovação quanto à capacitação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal e trabalhista; inobservância entre a compatibilidade do objeto contratado a atividade econômica da empresa; e inobservância entre a compatibilidade do capital social da empresa adjudicada em relação ao valor da contratação. Tal fato resultou no montante de R\$415 milhões, representando mais de 22% do total fiscalizado.*
- O direcionamento ilícito de contratações foi objeto de análise nos Processos TCE-RJ nº 101.739-9/2020, 102.445-7/2020 e 102.461-1/2020. Do total de 142 processos de contratação analisados nas auditorias, 58 processos apresentaram fortes indícios de que as contratações foram ilicitamente direcionadas, em flagrante desvio de finalidade, com vistas à satisfação de interesses privados, em detrimento do interesse público. Tal fato implicou no montante apurado com a irregularidade de R\$1,34 bilhões, representando mais de 72% do total fiscalizado.*
- A irregularidade relacionada a pagamentos antecipados sem a prestação de garantia adequada foi objeto de análise nos Processos TCE-RJ nº 101.739-9/2020, 102.445-7/2020 e 102.461-1/2020. Do total de do total de 142 processos de contratação analisados, 15 processos apresentaram irregularidade quanto a pagamentos antecipados sem a prestação de garantia adequada, importando no montante apurado de R\$1,06 bilhões, representando aproximadamente 57% do total fiscalizado.*
- A irregularidade relacionada ao inadimplemento contratual, verificada no processo TCE-RJ nº 101.739-9/2020. Foram analisados 66 processos de contratação e, aproximadamente, 15% dos processos apresentaram irregularidade em relação ao inadimplemento contratual, o que equivale, em termos quantitativos, a 10 processos, importando no montante de R\$836 milhões, o que representou mais de 44% do total fiscalizado.*

- *Por fim, cabe destacar a irregularidade acerca da ausência injustificada de estimativa de preço fiscalizada nos Processos TCE-RJ nº 101.739-9/2020, 102.445-7/2020 e 102.461-1/2020, que abrangeu 57 contratos, dos 142 auditados. Em termos monetários o dano em apuração pode alcançar a cifra de R\$1,40 bilhões, o que equivaleria a mais de 75% do montante fiscalizado.*

(...)

Impende destacar que, em 02 de junho de 2020, a ALERJ instaurou um Comissão Especial objetivando investigar denúncias de irregularidades nas contratações emergenciais realizadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro relacionadas ao novo Coronavírus.

A referida Comissão, em seu relatório, faz uma análise dos 196 contratos emergenciais da área da saúde, firmados com 188 empresas ou Organizações Sociais, para contratação de serviços ou produtos sistematizados em 10 objetos diferentes, totalizando R\$1,7 bilhão contratados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em pouco mais de 3 meses.

Os resultados apontaram para situações semelhantes àquelas encontradas nas Auditorias desta Corte, conforme destacado na tabela 143 – *Dos objetos avaliados pela Comissão COVID-19 da ALERJ* – às fls. 321/329 do Relatório da análise da presente Prestação de Contas elaborado pelo Corpo Técnico.

Cabe ressaltar que as Auditorias apresentadas neste tópico estão em fase de oferecimento do contraditório e ampla defesa aos responsáveis. Dessa forma, por ainda estarem em apuração, os valores das irregularidades detectadas não foram considerados na conclusão deste Voto, e tais questões serão individualmente tratadas nas respectivas Inspeções e nos Processos de Prestação de Contas Anual dos órgãos e entidades relacionadas.

Neste contexto, os órgãos de saúde como o Fundo Estadual de Saúde - FES, Fundação Saúde do Estado e o Hospital Universitário Pedro Ernesto foram selecionados no Secon, processo de seleção de Unidades Gestoras Estaduais para a apresentação das Prestações de Contas Anual de Gestão (PCA), cabendo aos responsáveis o dever de apresentar as Prestações de Contas do exercício de 2020 em 2021, conforme Portaria SGE nº 09/20.

Tendo em vista os achados evidenciados nas Auditorias governamentais relacionadas com a pandemia do Covid-19, e objetivando efetuar um controle mais tempestivo no impedimento da execução de despesas públicas dos processos de contratações apontados como irregulares, foram abertos neste Tribunal 38 (trinta e oito) processos de Representação.

Com relação aos referidos processos, trago para conhecimento dos meus Pares a seguinte tabela:

Tabela 112 - Dos Processo de Representação desta Corte

Processo de Representação	Processo de Auditoria relacionado	Objeto da auditoria
101.831-3/2020	106.528-2/16	Verificar a conformidade legal dos gastos de pessoal terceirizado.
102.260-5/2020	102.199-0/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais de aquisição de ventiladores pulmonares, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.
102.662-7/2020 104.524-3/2020	103.762-0/2020	Verificar indícios de irregularidades e apuração de possível dano ao Erário decorrente da contratação emergencial da empresa OZZ SAÚDE EIRELLI para gestão, operacionalização e execução de regulação e intervenção médica de urgência (SAMU 192) sob os aspectos da transparência, motivação e economicidade, justificadas na Lei Federal nº 13.979/2020.
102.685-9/2020 102.717-8/2020 102.730-0/2020 102.757-8/2020 102.841-5/2020 102.851-0/2020 102.967-5/2020 102.968-9/2020 102.969-3/2020 103.001-4/2020	102.836-0/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais para fornecimento de medicamentos, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.
02.696-8/2020	102.837- 4/2020	Verificar irregularidades na contratação para construção dos hospitais de campanha do Estado do Rio de Janeiro e gestão dos serviços de saúde nas referidas unidades, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.

Processo de Representação	Processo de Auditoria relacionado	Objeto da auditoria
102.754-6/2020 102.808-3/2020 102.751-4/2020	103.237-5/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais de aquisição de seringas, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.
102.807-9/2020	102.461-1/2020	Acompanhar as contratações emergenciais relacionadas à pandemia de COVID-19 sob os aspectos da transparência, motivação e economicidade, de forma a inibir eventuais abusos decorrentes da simplificação dos procedimentos de controle das contratações públicas trazida pela Lei Federal 13.979/20, no sentido de possibilitar a eficaz atuação do gestor público de boa-fé.
214.423-3/2019	104.377-7/2016	Verificar o planejamento e as ações adotadas pela SES com vistas à contratação de entidades paraestatais para a gestão de unidades de saúde de média e alta complexidade da rede estadual.
214.423-3/2019	114.409-2/2018	Avaliar o grau de atendimento das decisões plenárias pertinentes aos processos de auditoria TCE-RJ nº 104.377-7/16 e 107.782-7/16, no que concerne a atuação da Secretaria Estadual de Saúde (SES-RJ) e do Conselho Estadual de Saúde (CES) no controle e fiscalização do planejamento e execução dos contratos de gestão firmados com as Organizações Sociais de Saúde.

Fonte: SCAP – TCE-RJ.

Verifica-se que a maioria dos processos encontra-se em tramitação nesta Corte, com exceção de 05 que foram arquivados por perda de objeto¹⁴⁵. Com vistas a evitar grave lesão ao erário, em 06 processos o Tribunal adotou a tutela provisória.¹⁴⁶

Acerca destes processos, o Corpo Instrutivo acrescenta:

Conforme análise dos processos de representação, verifica-se que estes são processos prioritários e que atendem as normas legais, cumprindo a função desta Corte de controlar a administração dos recursos públicos, bem como com o objetivo da representação, que é dar ciência sobre situações que lhe parecem irregulares ou abusivas e que são da competência do TCE/RJ, consoante disciplinado nos artigos 8º e 9º da Deliberação TCE nº 266/2016. Desta forma, estes processos tiveram por finalidade o controle mais tempestivo no

¹⁴⁵ Processos TCE-RJ de representação arquivados: 102.198-6/2020; 102.276-4/2020; 102.663-1/2020; 102.806-5/2020; 102.830-6/2020

¹⁴⁶ Processos TCE-RJ com tutela provisória: 101.831-3/2020, 102.643-1/2020, 102.644-5/2020, 102.751-4/2020, 102.808-3/2020 e 104.524-3/2020.

impedimento da execução de despesas públicas dos processos de contratações realizadas para o combate à Covid-19 apontados como irregulares, tendo em vista os achados evidenciados nas auditorias governamentais.

Em conclusão sobre a temática da saúde, trago os esclarecimentos adicionais exarados pelo Corpo Instrutivo, em sua segunda manifestação em 20.05.2021:

ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Por fim, importante se fazer um adendo acerca do tópico 8.6 - DAS IRREGULARIDADES IDENTIFICADAS NAS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS PARA O COMBATE DO NOVO CORONAVÍRUS, no que tange às informações trazidas pelas auditorias realizadas por esta Corte quanto às contratações emergenciais firmadas pelo ERJ, no ano de 2020, com objetivo de enfrentamento à pandemia do Covid-19, de modo a evitar interpretações dissonantes por parte dos usuários da informação.

As auditorias ao todo analisaram 142 processos de contratação, perfazendo um total de R\$1,86 bilhões fiscalizados. Na tabela 142, às fls. 9.139/9.140, constam as irregularidades apontadas nas auditorias e os valores totais dos contratos a elas relacionadas. Desta forma o valor do eventual dano apresentado representa o total dos contratos que evidenciaram indícios de tais irregularidades. De acordo com o mencionado no tópico, tais valores correspondem ao montante dos contratos que ainda se encontram em fase apuratória, não se podendo afirmar, assim, que possam corresponder a valores que tenham sido aplicados de forma irregular, até porque muitos dos contratos que foram abarcados pelas auditorias não tiveram todas as fases da despesas percorridas, visto que, em alguns casos, não ocorreu o efetivo pagamento da despesa contratada. Da mesma maneira, o Gráfico 16 (fls. 9.142) demonstra os valores em apuração dos contratos relacionados ao dano para cada irregularidade apresentada nas contratações.

De acordo com o evidenciado no referido tópico, como os processos ainda estão em fase de apuração, sem decisão definitiva, não foi possível trazer suas respectivas conclusões para a análise destas Contas de Governo devido ao prazo Constitucional que este Tribunal dispõe para emissão do Parecer Prévio das Contas de Governador.

Desta forma, conforme também relatado no tópico 8.6, eventuais irregularidades, caso confirmadas nos respectivos processos de auditoria, poderão ser consideradas, conforme o caso, na análise das prestações contas de gestão, que possuem prazo de julgamento

mais flexível, da Secretaria de Estado de Saúde, do Fundo Estadual de Saúde e do Hospital Pedro Ernesto, visto que estes órgãos, executores da maior parte das contratações emergenciais sob fiscalização, tiveram suas prestações de contas selecionadas para exame e julgamento por parte deste Tribunal.

Assim, qualquer referência ao termo dano apurado ou em apuração, levado a efeito no tópico 8.6, deve ser entendido como referência ao valor do contrato que está sendo objeto de fiscalização, da forma como se encontra explicitado nas considerações iniciais do respectivo tópico.

II.7. EDUCAÇÃO

O direito social da Educação está insculpido no art. 6º da Constituição Federal, sendo competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios garantir, aos cidadãos os devidos meios de acesso, nos termos do art. 208 da Carta Magna:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) (Vide Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

Em prosseguimento, vale destacar que o art. 212 da CF dispõe sobre a aplicação de percentual da receita resultante de impostos de cada competência, incluindo aquela decorrente de transferências constitucionais e legais, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Neste aspecto, no âmbito dos Estados, restou estabelecido o percentual mínimo de 25%, o que será apurado no tópico II.7.2.3.

II.7.1. Execução das Despesas na Função Educação

No exercício de 2020, o total relativo às despesas liquidadas na função Educação alcançou o patamar de R\$6,32 bilhões, cujo montante pago correspondeu a R\$5,92 bilhões, conforme tabela a seguir:

Tabela 113 — Despesas Executadas na Função Educação, discriminadas por Fonte de Recurso

Fonte de Recursos	R\$1		
	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	2.605.403.994	2.605.403.994	2.446.108.740
101 - Ordinários Não Provenientes de Impostos	16.762.830	16.762.830	16.762.830
105 - Salário Educação	148.807.509	140.606.962	138.553.569
120 - Ressarcimento de Pessoal	1.458.000	1.458.000	1.458.000
122 - Adicional do ICMS – FECF	652.076.261	652.076.261	643.752.264
212 - Transferências Voluntárias	3.582.001	3.443.607	3.428.641
215 - Transferências do FUNDEB	2.786.548.831	2.786.548.831	2.555.521.616
224 - Transferências Legais Recebidas da União	89.710.204	89.710.204	89.276.385
230 - Recursos Próprios	25.844.865	21.759.329	20.982.596
Total Geral	6.330.194.494	6.317.770.016	5.915.844.641

Fonte: Siafe-Rio/Flexvision.

II.7.2. Cumprimento do Percentual Mínimo de Aplicação em Gastos com MDE

Como mencionado anteriormente, os Estados deverão aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), consoante o que prevê o *caput* do art. 212 da Carta Magna.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei nº 9.394/96, define, em seus arts. 70¹⁴⁷ e 71¹⁴⁸, as despesas consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, bem como suas vedações.

¹⁴⁷ Art. 70 da LDB - 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;

O exame acerca do cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal foi atribuído aos órgãos fiscalizadores, de acordo com o art. 73¹⁴⁹ da LDB, cabendo aos Tribunais de Contas, além do acompanhamento da aplicação dos recursos, a verificação do cumprimento da aplicação mínima constitucional, nas Contas de Governo prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo.

II.7.2.1. Receitas Incluídas na Base de Cálculo

A base de cálculo para apuração do percentual mínimo de aplicação em MDE do ERJ, incluindo as receitas resultantes dos impostos e demais transferências legais, totalizou o montante de R\$43,13 bilhões, apresentando paridade com os valores apresentados no Relatório do Órgão Central de Contabilidade do Estado e no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referente ao 6º bimestre de 2020¹⁵⁰.

II.7.2.1.1. Receitas com Royalties e Participações Especiais decorrentes da Lei Federal nº 12.858/13 destinadas à Educação

A Lei Federal nº 12.858/13 regulamenta a destinação para as áreas de educação e saúde, de parcela da participação no resultado, ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com intuito de viabilizar o cumprimento do disposto no art. 214, inciso VI, da Constituição Federal,

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.

¹⁴⁸ Art. 71 da LDB - 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.

¹⁴⁹ Art. 73 da LDB - 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.

¹⁵⁰ Processo TCE-RJ nº 100.370-4/21.

assegurando recursos ao Estado com vistas ao alcance da meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto, além de garantir acesso, universal e igualitário às ações e serviços de saúde, na forma do art. 196 da Constituição Federal.

A sobredita Lei determina que devem ser aplicados na educação – com prioridade para a educação básica –, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, 75% das receitas provenientes dos *royalties* e participações especiais relativas a contratos celebrados a partir de 03.12.2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva.

Registre-se que, neste ponto, o legislativo estadual, através da Emenda Constitucional nº 84/2020¹⁵¹, que modificou o artigo 292¹⁵² e acrescentou o artigo 314-A¹⁵³, ambos da CERJ, conferiu o mesmo tratamento, resguardando os mesmos percentuais tratados na lei federal.

O Corpo Instrutivo constatou que, no exercício de 2020, o ERJ não aplicou o percentual de 75% destinado à área de educação, conforme o disposto no art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13.

Não obstante, em virtude da grave Pandemia de Covid-19 que assolou o país, entendeu a instância instrutiva que a não aplicação do valor devido no exercício de 2020, que, em tese, configuraria irregularidade pode ser convalidada em Improriedade e Determinação, nos seguintes termos:

Em consulta ao sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo – ANP¹⁵⁴, em 2020 o Estado do Rio de Janeiro recebeu recursos

¹⁵¹ Promulgada em 16/12/2020.

¹⁵² Art. 1º “O caput do Artigo 292 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro passará a vigorar com a seguinte redação: “Art. 292. O Sistema Único de Saúde será financiado com recursos do orçamento do Estado, da seguridade social, da União e dos Municípios, garantidos a destinação de 25% (vinte e cinco por cento) dos recursos provenientes dos royalties de petróleo, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, além de outras fontes. (NR)”

¹⁵³ Art. 2º “Acréscime-se artigo à Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com a seguinte redação: “Art. 314-A. O Estado aplicará, anualmente, 75% (setenta e cinco por cento) dos recursos provenientes dos royalties de petróleo, quando oriundos da produção realizada no horizonte geológico denominado pré-sal, decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, no custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino público, especialmente na educação pública básica desenvolvida em tempo integral, inclusive no pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais de educação em efetivo exercício em instituições de ensino públicas.

Parágrafo único. Dos recursos de que trata o caput deste artigo, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) serão destinados à manutenção, desenvolvimento e custeio das instituições de ensino superior públicas estaduais, respeitada a proporcionalidade disposta no artigo 314. (NR)”

¹⁵⁴ <http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Consulta realizada em 10.05.2020.

advindos da exploração de petróleo no campo de Mero, no montante de R\$176.378.928, cujo contrato de exploração se enquadra na situação descrita no parágrafo anterior. Em consulta ao SiafeRio, verifica-se o cadastro ativo da fonte específica de recursos 109 - Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde - Lei Federal 12.858, criada no exercício de 2019; todavia, não houve previsão nem arrecadação de receitas nesta fonte de recursos, e nem fixação inicial nem execução de despesas provenientes desses recursos. Também se constata que não houve qualquer aplicação de recursos oriundos da fonte 104 - Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo na função Educação.

Como já mencionado no tópico 8, está sendo objeto de determinação ao ERJ para que promova o detalhamento da fonte 109 entre saúde (25%) e educação (75%), a fim de se verificar a adequada destinação desses recursos, à luz da legislação em vigor.

A CGE, no Volume 05, fls. 264/268, expõe as considerações da Sefaz pelo não cumprimento do mandamento legal, com o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 6277 no STF, alegando vício de iniciativa da Lei Federal nº 12.858/13 e afronta ao princípio da eficiência administrativa, em razão da vinculação de receitas originárias dos entes subnacionais. Informa ainda a CGE que a Sefaz continua abstendo-se de vincular tais recursos provenientes da citada lei federal na área da educação, com amparo em pareceres da assessoria jurídica da Sefaz.

Tal fato já foi tratado por ocasião da análise da pauta especial da prestação de contas de governo do exercício de 2019, sendo refutados os mesmos argumentos ora apresentados. A análise acerca do não cumprimento deste dispositivo também foi detalhadamente comentado no tópico 8 – Saúde. Desta forma, mantém-se o entendimento da presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Federal nº 12.858/13.

Destaca-se que a não aplicação do valor devido em 2020 configuraria objeto de Irregularidade, tal qual está sendo apontado na análise do tópico da Saúde. Entretanto, há que se considerar o momento histórico que o país atravessa, com o agravamento da pandemia de Covid-19, não estando o Estado do Rio de Janeiro incólume aos diversos efeitos adversos advindos do agravamento dessa crise epidemiológica, que notadamente impactaram as finanças fluminenses.

Como será visto adiante, esse cenário impactou sobremaneira nos gastos na educação, em virtude da interrupção das aulas presenciais, de investimentos e manutenções na rede de ensino, do fornecimento de merenda escolar, bem como de outros gastos que foram suspensos em virtude da paralisação das atividades. Isto posto, entende-se que, in casu, tal fato possa ser excepcionalmente tratado como impropriedade, considerando o ponderoso contexto atual.

*Assim, a não aplicação do valor devido em 2020 será objeto de **Impropriedade nº 19** e **Determinação nº 25**, devendo o Estado do Rio de Janeiro aplicar o percentual de 75% na educação, o que equivale a R\$132.284.196, acrescido dos montantes não aplicados*

em 2018 e 2019, conforme contas de governo daqueles exercícios, no valor de R\$67.966.333 e R\$71.642.208, totalizando R\$271.892.737 a serem aplicados até o final do mandato atual do Governador.

O Ministério Público Especial reforça a gravidade da abstenção do Poder Executivo Estadual em aplicar os percentuais estabelecidos na referida legislação federal na educação, mas, do mesmo modo, entende que a pandemia de Covid-19, excepcionalmente, tem o condão de afastar a referida irregularidade, conforme demonstrado no excerto abaixo:

4.4 Receitas de Royalties e Participação Especial que devem ser aplicadas em MDE e ASPS - Lei nº 12.858/2013

[...]

Em consulta ao sítio eletrônico da Agência Nacional do Petróleo – ANP, constatou-se que o Estado do Rio de Janeiro recebeu, no exercício de 2020, recursos advindos da exploração de petróleo no campo de Mero, no montante de R\$176.378.929, cujo contrato de exploração se enquadra na situação descrita na Lei nº 12.858/2013.

Por conta do advento da norma federal, houve a criação, no SiafeRio, da fonte de recursos específica 109 - Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde - Lei Federal 12.858/13. Não ocorreu, porém, contabilização, no exercício de 2020, de previsão e nem de arrecadação de receita. Evidentemente, também não houve a fixação e execução de despesa tendo como fonte de recursos a respectiva receita.

[...]

No tocante à aplicação dos percentuais estabelecidos pela legislação federal na educação e na saúde o Executivo Estadual abstém-se, em mais um exercício, de vincular tais recursos nas respectivas áreas alegando vício de iniciativa da Lei Federal nº 12.858/13 e afronta ao princípio da eficiência administrativa, em razão da vinculação de receitas originárias dos entes subnacionais

[...]

Em relação à educação entende que tal ocorrência possa ser excepcionalmente relevada por considerar o momento histórico que o país atravessa e que esse cenário impactou sobremaneira os gastos da educação, pois foi necessária a interrupção das aulas presenciais, além de investimentos e manutenções na rede de ensino, do fornecimento de merenda escolar, bem como de outros gastos que foram suspensos em razão da paralisação das atividades.

*Nesse sentido a não aplicação do valor devido em 2020 foi objeto de **impropriedade e determinação** no relatório técnico, devendo o Estado do Rio de Janeiro aplicar o percentual de 75% na educação, o que equivale a R\$132.284.196, acrescido dos montantes não aplicados em 2018 e 2019, conforme contas de governo daqueles exercícios, no valor de R\$67.966.333 e R\$71.642.208, totalizando*

R\$271.892.737 a serem aplicados até o final do mandato atual do Governador.

*O Ministério Público de Contas endossa a sugestão do relatório instrutivo, pelos motivos anteriormente mencionados, e opina pela qualificação da inobservância da Lei Federal nº 12.858/13 em relação à saúde como irregularidade, e quanto ao descumprimento na área da educação como impropriedade, acompanhadas das respectivas **determinações** propostas.*

De fato, é inegável que os efeitos da pandemia, diante das escolhas trágicas as quais o administrador público precisa fazer, atingem diretamente as metas iniciais estabelecidas pelos Estados no que se refere aos investimentos públicos em áreas relevantes, como a educação.

Não se desconsidera que o não cumprimento do mandamento legal não é fato novo, já tendo sido enfrentado por esta Corte de Contas em exercício anterior. Entretanto, considerando a peculiaridade do presente exercício, que impôs o afastamento social e como consequência o fechamento das unidades escolares e a interrupção das aulas presenciais, faz-se necessário entender a dificuldade real do gestor.

Neste sentido, acolho os argumentos expostos pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas, ciente de que o cenário vivido no ERJ, sabidamente um dos mais afetados pela Covid-19, impactou sobremaneira os gastos da educação, afasto a irregularidade na avaliação do ponto em comento, sem deixar, contudo, de registrar a necessidade de garantir, até o final do mandato, o investimento cabível.

Assim sendo, acompanho as instâncias instrutivas, razão pela qual faço constar a **Impropriedade nº 20** e a **Determinação nº 27** no dispositivo de meu Voto.

II.7.2.2. Despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

Preliminarmente, destaca-se que, nos termos da Consulta formulada no Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18¹⁵⁵, o Plenário desta Corte, na Sessão de

¹⁵⁵ **VOTO:**

*I – pelo **CONHECIMENTO** desta consulta, pelas razões expostas no corpo deste voto relativas ao preenchimento dos pressupostos de admissibilidade previstos na Deliberação TCE-RJ nº 276/17;*

*II – no mérito, pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Exmo. Sr. Deputado Estadual Comte Bittencourt, Presidente da Comissão de*

28.08.2018, decidiu por adotar nova metodologia de verificação da aplicação do mínimo de 25%, previsto no art. 212 da Constituição Federal, da receita resultante de impostos e de transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Desta feita, a partir desta Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, serão computadas, para fins de cumprimento do limite mínimo constitucional em MDE, somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

A análise dos valores aplicados em MDE terá por base as despesas efetivamente pagas, no exercício de 2020, incorridas nas fontes de recursos cujas receitas são originariamente provenientes de impostos, em conformidade com decisão proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, com Comunicação exarada em decisão relativa ao Parecer Prévio emitido naquela oportunidade.

No exercício de 2020, foram computadas as despesas custeadas pelas fontes de recursos 100 (ordinários provenientes de impostos), 122 (Adicional de ICMS – Fecp) e 215 (Fundeb), no montante de R\$5,64 bilhões.

II.7.2.2.1. Despesas Não Consideradas em MDE

O disposto nos arts. 70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal nº 9.394/96, define, respectivamente, as despesas a serem

Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, com a seguinte resposta ao quesito formulado nesta consulta:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

III – pela **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral das Sessões – SSE para que adote as seguintes providências:

- dê conhecimento às instâncias instrutivas desta Corte sobre a decisão liminar proferida nos autos do processo nº 0054872-30.2018.8.19.0001 (Ação Civil Pública), em trâmite na 4ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça Estadual, disponível no sítio oficial daquele órgão jurisdicional;
- atente para o cumprimento dos artigos 3º a 6º da Resolução TCE-RJ nº 309/2018; e
- expeça ofício a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição desta Corte, dando-lhe ciência desta decisão.

IV – pelo posterior **ARQUIVAMENTO** deste processo.

consideradas e as que não devem ser consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O Corpo Instrutivo realizou a análise da classificação funcional-programática das despesas realizadas com as fontes de recursos 100, 122 e 215, bem como dos históricos dos empenhos, e identificou despesas que não deveriam ser consideradas na base de cálculo do limite mínimo constitucional em MDE.

Nesse sentido, as despesas de pagamento com multas e juros, pensões especiais, aposentadorias e restituições foram glosadas por não serem consideradas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, nos termos do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96, enquanto os gastos com auxílio-funeral, auxílio-adoção e os realizados na Ceperj e Faperj foram enquadrados nas vedações impostas pelo art. 71 da mesma lei.

Cabe destacar, ainda, outras deduções igualmente realizadas pela instância instrutiva, referentes a cancelamentos de Restos a Pagar Processados e Despesas de Exercícios Anteriores (DEA).

II.7.2.2.1.1. Despesas não enquadradas no art. 70 ou enquadradas no art. 71 da LDB

II.7.2.2.1.1.1. Ceperj e Faperj

Nas despesas pagas nas unidades orçamentárias 21410 – Ceperj e 40410 – Faperj, foram verificados os valores de R\$14.058.114 e R\$116.665.383, respectivamente, os quais serão excluídos do percentual aplicado em MDE por serem consideradas despesas vedadas expressamente pelo inciso I, art. 71 da LDB.

II.7.2.2.1.1.2. Multas e Juros

A instância instrutiva identificou despesas com juros e multas, no valor de R\$2,047 milhões, nos termos da tabela abaixo:

Tabela 114 — Despesas com multas e juros – art.70/71 da LDB

			R\$1
Natureza da despesa	Descrição	Valor	
31901308	Multas/Juros de Mora e demais encargos - INSS	386.551	
33903994	Juros, Multas e Demais Encargos	1.040.964	
33904706	Contribuição para o PIS/PASEP	717	
33904723	Juros Multas e Demais Encargos (Inter Municípios)	2.291	
33904723	Juros Multas e Demais Encargos (Inter OFSS)	43.825	
33904797	Multas, Juros e Demais Encargos	572.421	
Total			2.046.769

Fonte: Siafe-Rio

Destaca-se que, na natureza de despesa 33904706 - Contribuição para o PIS/PASEP, foram consideradas apenas as despesas com o pagamento de juros e multas, identificadas por meio dos históricos dos respectivos empenhos, conforme tabela a seguir:

Tabela 115 – Históricos de empenhos glosados da ND 33904706

Unidade Gestora - 404400 - FUNDAÇÃO APOIO A ESCOLA TÉCNICA		
Nota de empenho	Histórico	Valor
2020NE00216	Para atender despesa com juros e multa sobre contribuição do PASEP 13º sobre a folha de pagamento de servidores da Faetec, ref. ao mês de JANEIRO de 2020.	589
2020NE00223	Para atender despesa com juros e multa sobre contribuição do PASEP 13º sobre a folha de pagamento de servidores da Faetec, ref. ao mês de JANEIRO de 2020.	128
Total		717

Fonte: Siafe-Rio.

II.7.2.2.1.1.3. Auxílio Funeral

O Corpo Técnico identificou a liquidação de despesas com auxílio funeral, classificadas na natureza de despesa 33900803 – Auxílio Federal, no total de R\$1,27 milhão, despesas estas que não são consideradas como aplicação em MDE, vez que se tratam de benefícios assistenciais para a família dos servidores falecidos, sendo vedado seu câmputo para efeito de cumprimento do mínimo de aplicação em MDE, por conta do disposto o inciso IV do art. 71 da LDB.

II.7.2.2.1.1.4. Auxílio Adoção

Tratando-se de benefício assistencial, sem qualquer vínculo com a realização de atividades na manutenção ou desenvolvimento do ensino, o valor pago na natureza de despesa 33900813, no valor de R\$5,93 milhões não será computado para efeito de cumprimento do mínimo de aplicação em MDE, por conta do disposto no inciso IV do art. 71 da LDB.

II.7.2.2.1.1.5. Pensões Especiais

Despesas pagas a título de pensões especiais, registradas na natureza de despesa 31900302, no montante de R\$320.375, não serão incluídas no cômputo do mínimo de aplicação constitucional por não se tratarem de despesas que não correspondem diretamente relacionadas ao MDE, em conformidade com o art. 70 da LDB.

II.7.2.2.1.1.6. Restituições

Despesas a título de restituições / devolução de saldo de convênio na natureza despesa 33909302, no montante de R\$6.721, serão igualmente excluídas do cálculo em MDE.

II.7.2.2.1.2. Restos a Pagar Processados Cancelados

No exercício de 2020 foram cancelados R\$326,62 milhões de Restos a Pagar Processados, de exercícios anteriores, na função 12 (Educação), nas fontes de recursos 100, 122 e 215, referentes a despesas que compuseram os percentuais de aplicação em MDE nos exercícios correspondentes.

Nos termos do Anexo 8 (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) do RREO, relativo ao 6º bimestre de 2020, o ERJ evidenciou o montante de R\$3,09 milhões de Restos a Pagar Processados cancelados, considerados no cumprimento do limite mínimo constitucional de exercícios anteriores.

Dessa forma, devem ser expurgados da apuração do limite mínimo constitucional em MDE do exercício de 2020 apenas os Restos a Pagar cujos cancelamentos impactaram no limite dos respectivos exercícios.

Tabela 116 – Cálculo do impacto do cancelamento de Restos a Pagar na MDE

	R\$1				
Exercícios de referência	2015	2016	2017	2018	2019
Mínimo 25% MDE (A)	8.672.210.931	9.069.380.268	9.439.197.663	10.479.574.222	10.369.289.723
Valor aplicado (B)	9.015.498.426	9.095.056.680	9.215.303.774	10.405.823.598	10.133.012.604
Diferença entre o aplicado e o mínimo (C = B-A)	343.287.495	25.676.412	-233.893.889	-73.750.624	-236.277.119
Cancelamento de RP em 2017 (D)	0	7.544.662	0	0	0
Cancelamento de RP em 2018 (E)	2.186.353	1.891.915	195.113	0	0
Cancelamento de RP em 2019 (F)	191.396	13.344.012	184.527	2.914.142	0
Diferença entre o aplicado e o mínimo após cancelamentos de RP de exercícios anteriores (G)	340.909.746	2.895.823	-234.273.529	-76.664.766	-236.277.119
Cancelamento de RP em 2020 (H)	133.004.452	253.469	67.171	396.251	156.702

Exercícios de referência	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo após cancelamentos de RP em 2020 (I=G-H)	207.905.294	2.642.354	-234.340.700	-77.061.017	-236.433.821

Fonte: Siafe-Rio e contas de governo de 2015 a 2019.

II.7.2.2.1.3. Despesas de Exercícios Anteriores

A Equipe Técnica identificou o montante de R\$16,46 milhões, empenhados e liquidados, a título de Despesas de Exercícios Anteriores, na função 12 (Educação), com recursos oriundos das fontes 100, 122 e 215, por meio da classificação orçamentária no elemento 92.

Cabe destacar que foram expedidas Comunicações, nas Prestações de Contas de Governo, relativas aos exercícios de 2018, 2019 e 2020, informando que, nas presentes Contas, (contas relativas ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021), de que não mais seriam consideradas como gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e em Ações e Serviços Públicos de Saúde as Despesas de Exercícios Anteriores, por se tratarem de despesas relativas a períodos anteriores ao da apuração.

Dessa forma, o Corpo Técnico deduziu do total das despesas em MDE no exercício de 2020, o montante de R\$16,46 milhões relativos ao montante de despesas pagas de exercícios anteriores.

II.7.2.2.1.4. Total das Despesas não consideradas em MDE

Tabela 117 – Despesas Não Consideradas em MDE

Descrição	R\$1
	Valor
Multas e Juros	2.046.769

Rubrica	Fls.
Auxílio Funeral	1.278.504
Auxílio Adoção	5.939.226
Pensões Especiais	320.375
Restituições	6.721
RP Processados Cancelados	620.124
Despesas de Exercícios Anteriores	16.463.218
CEPERJ	14.058.114
FAPERJ	116.665.383
TOTAL	157.398.434

Fonte: Contas de Governo de 2019 e Siafe-Rio.

Conforme demonstra a tabela acima, as despesas não computadas como MDE alcançaram o montante de R\$157,398 milhões.

Não obstante, imperioso mencionar que o Corpo Instrutivo deste TCE-RJ identificou divergências entre a apuração das despesas não consideradas em MDE com o apresentado pela Subcont (Volume 04 – fls. 206), a saber: o não registro de despesas não consideradas como MDE por parte do ERJ com multas e juros identificados em históricos de despesas que não foram contabilizados em naturezas próprias de multas e juros; o registro de despesas não consideradas por parte do ERJ como MDE contabilizadas na natureza 319005 - Outros Benefícios Previdenciários do Servidor e do Militar, compostas pelas despesas contabilizadas na natureza 31900501 - Salário-Família - Ativo Pessoal Civil – RPPS e na natureza 31900513 - Salário Maternidade, sendo ambas consideradas como despesas em MDE na presente análise; e por fim o valor considerado como cancelamento de restos a pagar.

II.7.2.2.2. Perda em transferência multigovernamentais incluídas nos gastos em MDE (perda líquida – Fundeb)

A perda líquida, como bem ressaltado pelo Corpo Instrutivo, deve ser considerada para efeitos do cumprimento do mínimo de aplicação constitucional. Isto porque, apesar de tal valor não ser utilizado diretamente pelo Estado, compõe o fundo estadual que distribui os recursos aos municípios para aplicação em educação.

No exercício de 2020, restou evidenciada uma perda líquida de R\$3,93 bilhões, o que corresponde a 57,97% do total aplicado pelo ERJ.

II.7.2.3. Apuração do Limite Mínimo Constitucional

A tabela seguinte demonstra a verificação do percentual aplicado em MDE, que deve ser de, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, conforme disposto no art. 212 da Constituição Federal. Nada obstante isso, o ERJ, no exercício de 2020, aplicou o percentual de apenas 21,84%, conforme a tabela a seguir:

Tabela 118 — Cálculo do Percentual Aplicado em MDE (FR 100, 122 e 215)

Descrição		R\$1 Despesa paga
Despesas - MDE (FR 100, 122 e 215)	(a)	5.645.382.620
Perda líquida - Fundeb em 2020	(b)	3.933.808.261
Total das despesas em MDE	(c) = (a+b)	9.579.190.881
Total das deduções	(d) = (e+f)	157.398.434
Deduções feitas a partir da análise de empenhos	(e)	156.778.311
Despesas com Pensões.....(e.1).....		320.375
Despesas com Auxílio Funeral.....(e.2).....		1.278.504
Despesas com Multas e Juros.....(e.3).....		2.046.769
Despesas FAPERJ.....(e.4).....		116.665.383
Despesas CEPERJ.....(e.5).....		14.058.114
Despesas com Auxílio Adoção.....(e.6).....		5.939.226
Despesas com Restituições.....(e.7).....		6.721
Despesas de Exercícios Anteriores.....(e.8).....		16.463.218
RP Processados Cancelados em 2020.....(f).....		620.124
Despesas – MDE consideradas	(g) = (c-d)	9.421.792.447
Base de cálculo para apuração da aplicação em MDE (h) ¹⁵⁶		43.137.265.573
Aplicação mínima constitucional (i) = 25% x (h)		10.784.316.393
Diferença entre o valor executado e a aplicação mínima constitucional (g-i)		-1.362.523.946
Percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em MDE (g/h)		21,84%

Fonte: Siafe-Rio.

Quanto ao não cumprimento do limite constitucional da educação, o Corpo Técnico, destaca, em sua instrução, os seguintes apontamentos, *in verbis*:

¹⁵⁶ Demonstrativo de apuração no tópico 8.

O percentual apurado apresenta uma divergência do percentual divulgado pelo órgão central de contabilidade do estado e pela Controladoria Geral do Estado (21,83%), em virtude do que foi considerado como deduções da apuração das despesas com MDE, descritas no tópico 9.2.2.1.

*Constata-se, com isso, que, no exercício de 2020, o Governo do ERJ não cumpriu o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, ao aplicar 21,84% da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Tal fato será tratado como **Impropriedade nº 20** e **Determinação nº 26**, devendo o Governador do ERJ, até o final do seu mandato atual, aplicar a diferença de R\$1.362.523.946 na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme art. 4º, §4º, da Lei Federal nº 7.348/85, sob pena de emissão de parecer prévio contrário a aprovação de suas contas.*

O não cumprimento da aplicação mínima estabelecida configuraria objeto de Irregularidade. Entretanto, o agravamento da pandemia de Covid-19 no país provocou diversas suspensões de atividades, incluindo as aulas presenciais em toda a rede estadual de ensino durante grande parte do exercício de 2020, interrupção de investimentos e manutenções diversos na área do ensino público, suspensão de fornecimento de merenda escolar, enfim, toda essa interrupção culminou com a consequente queda no dispêndio público na educação, prejudicando sobremaneira o atingimento do índice constitucional. Contudo, tal redução do gasto público deve ser entendida no sentido de preservação, e não desperdício, em virtude do necessário enfrentamento da pandemia em outras frentes que se fizeram e ainda se fazem necessárias com a urgência que o caso requer.

E prossegue:

Destaca-se também que tramita nesta Corte uma proposta de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, objeto do processo TCE-RJ nº 108.243-9/2020, em que figuram este Tribunal de Contas e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ, como compromitentes, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – Alerj, como interveniente e o ERJ como compromissário, tendo como objetivo principal o diferimento, para os exercícios de 2021 e 2022, do montante eventualmente não aplicado neste exercício (2020) na manutenção e no desenvolvimento de ensino, conforme art. 212 da Constituição Federal, em face das dificuldades impostas pela decretação do estado de calamidade pública em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus (Sars-CoV-2).

Desta forma, considerando que os representantes dos órgãos envolvidos demonstraram a intenção de levar a efeito o teor do referido Termo, e considerando todo o agravamento da pandemia do novo coronavírus que afetou a regular atuação do ERJ na área do ensino público, entende-se que, in casu, o não cumprimento do índice previsto no art. 212 da Constituição Federal possa ser excepcionalmente tratado como impropriedade.

O Ministério Público de Contas, em seu parecer, corrobora a manifestação do Corpo Técnico, conforme se extrai do excerto abaixo:

No exercício de 2020, o relatório do corpo instrutivo indica, à fl. 338, o montante de R\$43.137.265.573 como base de cálculo para apuração do percentual mínimo das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Considerando o percentual constitucional de 25% das respectivas receitas, o Estado do Rio de Janeiro deveria aplicar em MDE pelo menos R\$10.784.316.393.

Conforme os cálculos realizados pelo corpo instrutivo, o ERJ descumpriu a regra contida no caput do artigo 212 da CRFB, ao aplicar

R\$9.421.792.447 (despesa paga), equivalente a 21,84% da receita líquida de impostos, em MDE (tabela 150, à fl. 348). A violação encontra-se evidenciada no próprio Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - 6º Bimestre.

O valor que deixou de ser aplicado em MDE foi de R\$1.362.523.946. O referido montante deverá ser aplicado pelo GERJ no exercício de 2021, conforme determina o artigo 4º, §4º, da Lei Federal nº 7.348/85.

Houve divergência entre o percentual apurado pelo corpo técnico do TCE-RJ e aquele apontado no referido demonstrativo e nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Controladoria Geral do Estado (21,83%).

A diferença resulta do fato de o órgão de controle interno não excluir do cômputo para aplicação do limite mínimo na MDE todas as despesas relacionadas na tabela 149 elaborada pelo corpo técnico do TCE-RJ (fl. 346), como efetivamente deve ocorrer, já que não se coadunam com o conceito de MDE consoante dispõem os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96:

[...]

A diferença entre o aplicado e o devido no exercício de 2020 foi considerável, já que deixou de ser investido na concretização do direito fundamental da educação o montante de R\$1.362.523.946.

E esse desrespeito à regra constitucional de aplicação de, pelo menos, 25% das receitas elegíveis em MDE já ocorreu nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, tendo sido aplicados, respectivamente, os percentuais de 24,41%, 24,82% e 24,43 das receitas previstas no artigo 212 da Constituição Federal na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Ocorre, porém, que, como o GERJ não cumpriu nos exercícios anteriores a aplicação do mínimo em MDE, há de ser lembrada a previsão do § 4º do artigo 4º da Lei nº 7348/85, in verbis:

[...]

Dando continuidade cabe ao órgão de controle externo adotar medidas de repúdio e de reprovação desta conduta de

descumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação na MDE, a fim de que não venha a se tornar uma deletéria prática de governo.

É um fato tão grave – descumprimento da aplicação do mínimo constitucional em MDE – que pode sujeitar o ERJ à medida prevista no inciso VII, alínea “e”, do artigo 34 da Constituição Federal/88 (possibilidade de intervenção federal).

Não é demais ressaltar que não se está a cogitar da aplicação dos recursos que seriam necessários para a melhoria efetiva do tão maltratado sistema educacional fluminense, mas apenas e tão somente dos recursos mínimos exigidos pelo constituinte.

O não cumprimento do limite mínimo constitucional em educação é uma irregularidade de natureza gravíssima, que macula irremediavelmente as contas de governo.

No entanto, apresenta o corpo técnico os seguintes comentários em relação aos valores que deixaram de ser aplicados em MDE em 2020:

[...]

*Nesse sentido, sem nenhum prejuízo para os recursos que devam ser garantidos à educação, com as cautelas que o caso requer, o Ministério Público de Contas, em vista de todo o exposto, **excepcionalmente**, não considerará o descumprimento ao disposto no artigo 212 da CRFB no exercício 2020 como irregularidade a ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, mas sim como **impropriedade**, acompanhando a sugestão do relatório técnico, devendo ser dado o mesmo tratamento para os valores que deixaram de ser aplicados nos exercícios de 2018 e 2019 a fim de que sejam compensados até 2022 pelas mesmas razões, sob pena de constar como irregularidade nas contas no último ano de gestão.*

Assim, diante do exposto, o Ministério Público Especial acompanha o entendimento do Corpo Técnico e opina, *in casu*, por não ser considerada irregularidade nestas Contas o descumprimento do mínimo constitucional.

Conforme já manifestado no tópico, corroboro ser inegável que os efeitos da pandemia influenciam diretamente na não consecução de determinados índices em áreas das quais são notoriamente afetadas diante de um panorama de escolhas trágicas das quais o administrador público precisa fazer.

Não se desconsidera que o não cumprimento do mandamento legal não é fato novo, já tendo sido enfrentado por esta Corte de Contas em exercício anterior, entretanto, considerando a peculiaridade do presente exercício, que impôs o afastamento social e como consequência o fechamento das unidades escolares e a

interrupção das aulas presenciais, faz necessário entender a dificuldade real do gestor diante da crise sanitária deve ser observada.

Neste sentido, quanto a este ponto, igualmente, corroboro o entendimento manifestado pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas, no sentido de que a pandemia de Covid-19 impactou sobremaneira os gastos da educação, e reputo que o afastamento desta irregularidade, sem deixar, contudo, de registrar a necessidade de garantir, até o final do mandato, o investimento cabível é uma medida jurídica que se impõe.

Por fim, registro que tramita nesta Corte uma proposta de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, nos autos do processo TCE-RJ nº 108.243-9/2020, cujo objetivo é o diferimento, para os exercícios de 2021 e 2022, do valor eventualmente não aplicado no exercício de 2020 na manutenção e no desenvolvimento de ensino, de acordo com o art. 212 da Constituição Federal, devido às dificuldades impostas pela decretação do estado de calamidade pública em decorrência da pandemia causada pelo novo Coronavírus (Sars-CoV-2).

No termo, este Tribunal de Contas e o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPRJ figuram como comprometentes, tendo como interveniente a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – Alerj e como compromissário o ERJ.

Em Sessão Plenária de 05.05.2021, foi proferida decisão nos autos do processo TCE-RJ nº 108.243-9/2020, na qual foram determinadas alterações no termo, além de Comunicação ao Estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Procuradoria Geral do Estado.

Sendo assim, considerando o agravamento da pandemia do novo Coronavírus e que restou demonstrada a intenção dos representantes dos órgãos envolvidos em fazer cumprir o conteúdo do citado TAG, entendo que, *in casu*, o não atendimento ao limite mínimo previsto no art. 212 da Constituição Federal possa ser tratado como impropriedade nesta Prestação de Contas.

Assim sendo, acompanho as instâncias instrutivas, razão pela qual faço constar a **Impropriedade nº 21** e a **Determinação nº 28** no dispositivo de meu Voto.

II.7.2.3.1. Valores que deixaram de ser aplicados em 2018 e 2019 em MDE

O ERJ deixou de aplicar R\$73.750.624, no exercício de 2018, e R\$236.277.119, em 2019, montantes estes que deveriam ser aplicados nos exercícios seguintes, quais sejam 2019 e 2020, respectivamente, conforme previsto no art. 4º, §4º da Lei Ordinária Federal nº 7.348/85:

Tabela 119 – Valor que deixou de ser aplicado em MDE em 2018 e 2019

	R\$1	
Demonstração da diferença entre o valor executado e a aplicação mínima constitucional em MDE	Exercício de 2018	Exercício de 2019
Base de cálculo para apuração da aplicação em MDE	41.918.296.888	41.477.158.893
Aplicação mínima constitucional (i) = 25%	10.479.574.222	10.369.289.723
Total das despesas em MDE	10.405.823.598	10.133.012.604
Diferença entre o valor executado e a aplicação mínima constitucional	-73.750.627	-236.277.119
Percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em MDE	24,82%	24,43%

Fonte: Contas de Governo de 2018 e 2019.

Cumprе registrar que o valor não aplicado de R\$73.750.627 referente ao exercício de 2018 também não foi aplicado nos exercícios 2019 e 2020.

Já o valor relativo ao exercício de 2019 (R\$236.277.119), constata-se que houve pagamento de R\$22.185.300, no exercício de 2020, em restos a pagar processados de despesas em regime de desembolso descentralizado, que foram glosadas da apuração de 2019 por terem sido liquidadas mas não pagas, dada a particularidade dessas despesas.

Tabela 120 – Pagamento de Restos a Pagar Processados de 2019 de Despesas em Regime de Desembolso Descentralizado em MDE

	R\$1
Natureza de despesa	Valor
33903998 – Regime de Desembolso Descentralizado – Órgãos Estaduais	22.185.300
Fonte 100 - Ordinários Provenientes de Impostos	22.125.300
Fonte 122 - Adicional do ICMS – FECF	60.000
Total Geral	22.185.300

Fonte: Siafe-Rio.

Sendo assim, o valor será abatido da diferença entre o valor executado e a aplicação mínima constitucional de 2019, continuando como devido o montante de R\$214.091.819 (R\$236.277.119 – R\$22.185.300).

Com isso, a não aplicação dos valores devidos de 2018 (R\$73.750.627) e de 2019 (R\$214.091.819), no exercício ora em análise, resultando no montante de R\$287.842.446, será considerada como **Impropriedade nº 22** no dispositivo deste Voto, com a **Determinação nº 29**, para que o montante seja aplicado até o final do mandato atual do Governador do ERJ.

II.7.2.4. Da decisão no processo judicial nº 0054872-30.2018.8.19.0001

A decisão judicial foi proferida nos autos de uma Ação Civil Pública – ACP, de autoria do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – MPERJ. Em 13.03.2018, foi deferido pedido liminar para que o Estado do Rio de Janeiro adotasse providências acerca da gestão dos recursos na MDE. Dentre os pedidos deferidos pelo juízo da 4ª Vara de Fazenda Pública que interferem na análise das Contas de Governo, estão:

- Abertura de conta bancária específica em nome da Secretaria de Educação – SEEDUC, de forma que o ERJ passe a reservar, de forma regular, na medida em que as receitas de impostos forem sendo arrecadadas, o percentual mínimo de 25%, previsto no Art. 212 da Constituição Federal/88;
- Excluir a conta bancária do Fundeb da Conta Única do Tesouro – CUTE;

- Computar somente, para fins do cumprimento do percentual mínimo em MDE, apenas as despesas pagas.

Conforme informado pelo Corpo Instrutivo, em consulta ao site do TJ-RJ, o processo se encontra suspenso desde 11/03/2021, por requerimento das partes, pelo prazo de 60 dias, tendo em vista a elaboração do TAG.

II.7.3. Fundeb

Instituído pela Emenda Constitucional nº 53/06, em substituição ao Fundef¹⁵⁷, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de âmbito estadual, foi regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/07 e pelos Decretos nº 6.253/07 e nº 6.278/07, possuindo natureza contábil. Seus recursos visam à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação.

O art. 60 do ADCT, com redação dada pela EC nº 53/06, previa sua vigência até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação da mencionada emenda, ou seja, até o final do exercício de 2020, aplicando-se, portanto, ao exercício ora em análise¹⁵⁸.

Por oportuno, vale destacar que o art. 60 do ADCT e a Lei Federal nº 11.494/07 foram objeto de alteração e revogação, respectivamente, pela EC nº 108¹⁵⁹ e pela Lei Federal nº 14.113, ambas de 2020, sendo que esta, com exceção do seu art. 12, terá seus efeitos financeiros produzidos a partir de 01.01.2021. O novo Fundeb é abordado no tópico II.7.4.6.

Conforme disposto pelo art. 212 da CF/88, os Estados devem aplicar no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita relativa a impostos e decorrente de transferências, para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

¹⁵⁷ Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental.

¹⁵⁸ Art. 53 da Lei Federal nº 14.113/20 – “Fica revogada, a partir de 1º de janeiro de 2021, a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, ressalvado o art. 12 e mantidos seus efeitos financeiros no que se refere à execução dos Fundos relativa ao exercício de 2020.”

¹⁵⁹ Através da EC nº 108/2020, o Fundeb se tornou instrumento permanente de financiamento da educação pública e foi regulamento pela Lei Federal nº 14.113/20.

II.7.3.1. Composição dos Recursos do Estado Repassados ao Fundeb

O Fundeb, atualmente, nos termos do art. 3º da Lei Federal nº 11.494/07, é constituído pelo percentual de 20% das seguintes fontes de receita:

- ITCD;
- ICMS;
- IPVA;
- Parcela do produto da arrecadação de imposto que a União eventualmente institua no exercício de sua competência tributária residual;
- Parcela do ITR, relativa a imóveis situados nos municípios;
- 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.

Sendo assim, os Estados e Distrito Federal devem depositar, em conta específica, o percentual sobre a arrecadação de tais impostos e transferências constitucionais. Inclusive, no âmbito dos municípios, o percentual devido por eles, relativo à participação nessas mesmas receitas, deverá ser recolhido à conta do Fundo.

Conforme previsto no art. 8º da Lei Federal nº 11.494/07, a distribuição dos recursos entre Estados e Municípios ocorre de acordo com a proporção do número de alunos matriculados nas redes de educação básica pública presencial. Adicionalmente, cumpre ressaltar o disposto em seu art. 4º combinado com o art. 6º,

que determinam à União a complementação dos recursos do Fundeb com, no mínimo, 10% de sua base de cálculo¹⁶⁰.

Registre-se que se fez necessária, no exercício de 2020, complementação federal, a qual foi autorizada pela Portaria Interministerial nº 01, de 24.04.2020 dos Ministérios da Educação e da Economia. Consoante a referida Portaria, foi calculado, após a apuração das receitas efetivas do Fundo em 2019, o montante de R\$81,80 milhões pago a título de complementação da União ao Fundeb do Estado do Rio de Janeiro e seus municípios.

Aponta o sítio eletrônico oficial da STN – Secretaria do Tesouro Nacional a repartição¹⁶¹ na proporção de R\$23,66 milhões para o ERJ¹⁶² e R\$58,14 milhões para os municípios fluminenses.

O valor total da receita arrecadada que compõe a base de cálculo do Fundeb, no exercício de 2020, alcançou R\$38,82 bilhões, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 121 — 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)	Repasso realizado (c)	% repassado (d) = (c/a)	Diferença (e)=(b-c)
ICMS	33.908.518.055	6.781.703.611	5.803.741.479	17,12%	-977.962.132
ITD	1.134.855.575	226.971.115	226.971.115	20,00%	0
IPVA	1.495.224.993	299.044.999	299.045.051	20,00%	52
Cota parte FPE	1.458.947.383	291.789.477	291.789.477	20,00%	0
Cota parte IPI	820.874.534	164.174.907	164.174.907	20,00%	0
ICMS desoneração	0	0	0	-	0
Total	38.818.420.540	7.763.684.108	6.785.722.028	17,48%	-977.962.080

Fonte: Siafe-Rio. * Descontadas as parcelas pertencentes aos municípios.

¹⁶⁰ “Art. 4º. A União complementar os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.
(...)”

Art. 6º. A complementação da União será de, no mínimo, 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput do art. 60 do ADCT.”

¹⁶¹ Disponível em <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP::>. Acesso em 24.03.2021

¹⁶² O ERJ recebeu em 30.04.2020 a quantia de R\$23.661.377,24, através da Guia de Recolhimento 2020GR00363, na Secretaria de Educação.

Em virtude de não serem consideradas pelo ERJ as parcelas referentes ao adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – Fecp), foram verificadas divergências de repasse a menor ao Fundeb, qual seja a diferença de R\$977,96 milhões entre o valor que deveria ter sido repassado ao Fundeb (R\$7,76 bilhões) e o valor efetivamente transferido ao Fundo pelo ERJ (R\$6,78 bilhões).

Conforme mencionado pelo douto *Parquet* de Contas, o Estado do Rio de Janeiro repassou 17,48% dos 20% de sua cota para a composição da receita do Fundeb.

Quanto a este ponto, o tema relativo à exclusão das parcelas do Fecp da contribuição do Fundeb já foi considerado em Contas de Governo de exercícios anteriores. O entendimento desta Corte encontra-se consolidado como visto nas últimas quatro prestações de Contas (exercícios 2016, 2017, 2018 e 2019), tendo constituído, por exemplo, a Irregularidade nº 04 e a Determinação nº 10 do voto proferido quando da análise da Prestação de Contas do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20), nos seguintes termos:

[...]

A diferença de R\$ 915,59 milhões – entre o valor que deveria ter sido repassado ao Fundeb (R\$ 7,44 bilhões) e o valor efetivamente transferido ao Fundo pelo ERJ (R\$ 6,53 bilhões) – decorre do fato de o Poder Executivo não considerar, na composição das receitas que formam o Fundeb, a parcela referente ao adicional de até 2% do ICMS previsto no art. 82, § 1º, do ADCT, destinada ao Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Fecp), por meio da Lei Estadual nº 4.056/02.

A ausência, na base de cálculo do Fundeb, do adicional de até 2% do ICMS, destinado ao Fecp, constituiu a Irregularidade nº 10 e a Determinação nº 11 nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19), nos seguintes termos:

[...]

Por meio de resposta encaminhada junto ao Volume 05 (fls. 641/642), a Controladoria-Geral do Estado (CGE) cita as razões apresentadas pela Secretaria de Estado de Fazenda (Sefaz) e pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE), no sentido do não cumprimento da Determinação nº 11 desta Corte, em virtude da manutenção do entendimento anterior de que, para o Poder Executivo do ERJ, as parcelas referentes ao Adicional de 2% do ICMS, destinadas ao Fecp, não deveriam fazer parte da base de cálculo das receitas a serem destinadas ao Fundeb.

O Corpo Técnico, ao analisar os esclarecimentos apresentados, reitera o entendimento desta Corte e sugere, em sua instrução, que o repasse a menor, ao Fundeb, seja considerado como Irregularidade,

a ser acompanhada de Determinação à Secretaria de Estado de Fazenda, e repisa excerto de sua instrução que analisou idêntica falha nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2018 (fls. 11.643/11.647 do Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19), in verbis: [...]

A seu turno, o Ministério Público de Contas destaca, em seu parecer, a tramitação, perante o Supremo Tribunal Federal, da Ação Civil Originária nº 2.922/RS, que negou a concessão de tutela provisória ao Estado do Rio Grande do Sul para exclusão da base de cálculo, dos valores a serem destinados ao Fundeb, da receita arrecadada do adicional do ICMS (Fecp), por entender correta a consideração do Adicional de 2% sobre a alíquota do ICMS, para fins de financiamento do Fundo de Combate à Pobreza estadual, na apuração dos valores destinados ao Fundeb.

Em sua defesa, o Governador do ERJ, por meio da Nota Técnica ASESPSEC nº 22/2020, aduz que os recursos do Adicional de 2% sobre a alíquota do ICMS não deveriam ser destinados ao Fundeb, sob pena de desobediência ao art. 3º, §§ 2º e 7º, da Lei Estadual nº 4.056/02.

O Corpo Técnico, ao analisar as razões de defesa apresentadas, destaca, em sua instrução, os seguintes apontamentos, in verbis: A Sefaz encaminhou a Nota Técnica ASESPSEC Nº 22/2020, anexada às fls. 12906/12912, por meio do Documento TCE-RJ nº 009.617-8/2020, contendo esclarecimentos quanto à irregularidade inicialmente apontada na instrução de 05.05.2020.

A defesa se pauta na tese de que os recursos do adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECp) não devem ser destinados ao Fundeb, em obediência ao §7º do artigo 3º da citada lei, cuja redação foi incluída pela Lei Complementar nº 183/2019.

§ 7º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá aplicar os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais exclusivamente nos itens elencados no presente artigo.

Expõe que, em decorrência do dispositivo legal, não há qualquer possibilidade de aplicar, em nenhuma outra ação, além das elencadas no artigo 3º da lei, os recursos do FECp, sem incorrer em uma ilegalidade, e que o Fundeb não integra as destinações previstas em tal artigo.

Por fim, alega que tal procedimento também seria uma violação ao §2º do artigo 3º da mesma lei, por não ser possível o remanejamento, transposição ou transferência de recursos do FECp para finalidade diversa.

§ 2º Ficam vedados o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos deste fundo para finalidade diversa da proposta, ainda que prevista na Lei Orçamentária anual.

Diante do exposto, considera que tal irregularidade apontada inicialmente não deve prevalecer.

Após análise dos argumentos da defesa, o Corpo Instrutivo mantém seu entendimento pela Irregularidade em face da não inclusão das receitas auferidas na forma do art. 82, § 1º, do ADCT na base de cálculo do Fundeb, destacando os seguintes apontamentos, in

verbis:

Ressalta-se que tal matéria já foi objeto de irregularidade nas Contas de Governo de 2016, 2017 e 2018, sendo novamente pautado em 2019.

A atual defesa alega a impossibilidade de as receitas do FECP constarem do rol das receitas que compõem o Fundeb, em face dos dispositivos vigentes na lei ordinária estadual nº 4.056/02.

Entretanto, em que pese os dispositivos alegados pela defesa (§2º e §7º do artigo 3º da citada lei), entende-se que o embasamento normativo para que tais recursos sejam destinados ao Fundeb é constitucional, como já salientado nos pareceres prévios das três últimas Contas de Governo (2016, 2017 e 2018), ou seja, norma hierarquicamente superior à lei ordinária estadual, que dispôs sobre a aplicação dos recursos do FECP.

Reafirmam-se os pontos a seguir destacados quando da análise das Contas de Governo de 2017 e 2018.

(...)

Como a EC nº 53/2006, que instituiu o Fundeb em substituição ao Fundef, manteve o ICMS como fonte de recursos para sua composição, o entendimento anteriormente exposto se estende ao Fundeb, no sentido de não se tratar de exceção ao alcance do adicional de 2% do ICMS advindo da EC nº 31/2000.

Por todo o exposto, mantém-se o entendimento inicial da instrução de 05.05.2020 no sentido de que os recursos advindos do adicional de 2% do ICMS, instituídos pela Lei Ordinária Estadual nº 4.056/02 devem fazer parte da base de cálculo dos recursos a serem transferidos ao Fundeb, em obediência ao disposto no inciso II do artigo 60 do ADCT c/c o inciso II do artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07. Frise-se que este também é o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio do Manual de Demonstrativos Fiscais, bem como em decisão judicial monocrática pelo Exmo. Ministro Edson Fachin na Ação Cível Ordinária 2922, em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

Diante da natureza constitucional que ampara o entendimento de que os recursos do FECP devem fazer parte do rol das receitas que compõem o Fundeb, não cabe a alegação de que uma norma hierarquicamente inferior, que é o caso da lei ordinária estadual nº 4.056/02, ao tratar apenas da aplicação dos recursos do FECP exclusivamente aos itens elencados no artigo 3º da mesma lei, almeje regular da mesma maneira a origem dos recursos, impedindo que sejam alcançados pelo Fundeb, devendo os recursos deste último serem a ele destinados na origem, por meio de dedução da receita orçamentária, sendo designado ao FECP o montante líquido, após tal dedução. Uma vez destinado ao FECP o montante líquido, a partir deste momento então se vislumbra a execução dos regramentos previstos nos §§ 2º e 7º do artigo 3º da lei nº 4.056/02, que tratam de regulamentações da aplicação dos recursos do FECP.

Sob este prisma, não há sequer conflito entre as normas citadas, posto que, por um lado, a destinação ao Fundeb de parcela de recursos do FECP deve ocorrer na origem, como dedução da receita orçamentária, assim como nas demais receitas destinadas ao Fundeb contabilizadas pelo ERJ, não se confundindo, por outro lado, com as regras expostas pela lei nº 4.056/02, que dispõem acerca da aplicação dos recursos do FECP.

Dessa maneira, o Corpo Instrutivo entende que a Irregularidade deve ser mantida.

O Ministério Público Especial, diante dos mesmos fatos verificados em exercícios anteriores, reitera a proposição de qualificação da conduta governamental – em repassar ao Fundeb quantia inferior à legalmente prevista – como Irregularidade e acompanha a sugestão do Corpo Técnico.

*De fato, diante da ausência de previsão constitucional expressa no sentido de excluir, da base de cálculo do Fundeb, as receitas auferidas na forma do art. 82, § 1º, do ADCT, o atual entendimento manifestado pelo Poder Executivo do ERJ não deve prosperar, motivo pelo qual faço constar, do dispositivo de meu Voto, a **Irregularidade nº 4**¹⁶³ e a **Determinação nº 10**¹⁶⁴ à Secretaria de Estado de Fazenda, para incluir, na base de cálculo do Fundeb estadual, com vistas à apuração dos repasses a ele devidos, as receitas auferidas na forma do art. 82, § 1º, do ADCT, de modo a atender plenamente ao disposto no art. 3º da Lei Federal nº 11.494/07.*

*Outrossim, face ao reiterado descumprimento de Decisão deste Tribunal, faço constar, na conclusão do Voto, a **Determinação nº 11**¹⁶⁵ à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte, para instauração de Procedimento Autônomo de Apuração, em autos apartados, para proceder à responsabilização pela conduta concernente à ausência de contabilização, na base de cálculo do Fundeb, dos recursos advindos do Adicional de ICMS, em descumprimento ao previsto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07.*

Ademais, no que tange à Irregularidade – consignada nas últimas Contas de Governo – que se referia à não contabilização, na base de cálculo do Fundeb, das receitas das multas não formais, previstas no art. 4º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 134/09, cuja incidência decorre da ação fiscalizatória do Estado na arrecadação do ICMS, ITCD e IPVA e destinadas ao Fundo de Administração Fazendária (FAF), por meio da Lei Complementar Estadual nº 134/09, o Corpo Técnico atesta, em sua instrução, o cumprimento da Determinação desta Corte e destaca que o Governo do ERJ realizou a segregação das referidas multas em rubricas de receitas específicas, o que permitiu a verificação da correta apuração da base de cálculo do Fundeb neste particular.

¹⁶³ **IRREGULARIDADE nº 04:**

Não inclusão – na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual – das receitas resultantes do Adicional de ICMS, previstas no art. 82, § 1º, do ADCT, apesar do disposto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07.

¹⁶⁴ **DETERMINAÇÃO nº 10:**

Ao Governador do Estado, ao Secretário de Estado de Fazenda, ao Secretário de Estado de Educação e Contador-Geral do Estado

Incluir – na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual – as receitas resultantes do Adicional de ICMS previstas no art. 82, § 1º, do ADCT, de modo a atender, plenamente, ao disposto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07.

¹⁶⁵ **DETERMINAÇÃO nº 11:**

À Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE)

Proceder à instauração de Procedimento Autônomo de Apuração, em autos apartados, para apurar a responsabilização pela conduta concernente à ausência de contabilização, na base de cálculo do Fundeb, dos recursos advindos do Adicional de ICMS, em descumprimento ao previsto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07.

Não obstante, apesar de devidamente cientificado da irregularidade, o Governo do Estado manteve seu entendimento anterior no sentido de que as parcelas referentes ao adicional de ICMS não devem fazer parte da base de cálculo das receitas a serem destinadas ao Fundeb.

De outro lado, nos processos que cuidaram da análise dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária referentes ao exercício de 2020, este TCE-RJ alertou o ERJ sobre a possibilidade de a não inclusão das receitas do adicional do ICMS (Fecp) na base de cálculo para distribuição do Fundeb levar à emissão de parecer prévio contrário.

Nesse sentido, e considerando os recorrentes descumprimentos de decisões desta Corte, o Corpo Técnico concluiu pela sugestão de **Irregularidade nº 02** e **Determinação nº 02**, com Determinação direcionada à Secretaria de Estado de Fazenda para *“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), de modo a atender plenamente o disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07 e ao novo disposto no artigo 3º, parágrafo 1º da Lei Federal nº 14.113/2020”*, proposta esta acompanhada pelo Ministério Público Especial.

Tal sugestão de irregularidade abarca ambos os responsáveis pelas Contas de Governo de 2020, vez que a distribuição dos recursos ao Fundeb ocorre em todos os meses do exercício e nenhuma parcela dos recursos do adicional do ICMS foi repassada para o Fundeb ao longo de todo exercício.

Importante mencionar que a nova lei do Fundeb, Lei Federal nº 14.113, de 25.12.2020, que revogou a totalidade da Lei nº 11.494/07, expressamente prevê a inclusão do adicional do ICMS na base de cálculo dos recursos a serem destinados ao Fundeb¹⁶⁶.

Nesse contexto, por meio do Doc. TCE-RJ nº 000.528-0/2021, anexo ao presente, foi encaminhada a Nota Técnica SEFAZ/SUPOF Nº 01/2021, na qual o ERJ se compromete a cumprir o disposto no art. 3º, §1º da Lei Federal nº

¹⁶⁶ Art. 3º - Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:[...]

§ 1º Inclui-se ainda na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos I a IX do caput deste artigo o adicional na alíquota do ICMS de que trata o § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

14.113/2020 no exercício de 2021, de forma a incluir as receitas do adicional do ICMS (Fecp) na base de cálculo das receitas que compõem o Fundeb, equalizando seu entendimento aos precedentes desta Corte de Contas, vide determinações constantes das últimas Prestações de Contas de Governo.

No entanto, nestas Contas, defendeu o Corpo Técnico a manutenção desta irregularidade até que tais medidas sejam efetivamente concretizadas e confirmadas quando do exame das Contas de Governo do próximo exercício.

O Ministério Público de Contas aduz, em sua *opinio*, que *o repasse em patamar inferior ao FUNDEB, a par de importar em clara violação à norma prevista no artigo 3º da Lei Federal nº 14.113/20, representa grave menoscabo ao direito fundamental social à educação, previsto no caput do artigo 6º e detalhado nos artigos 205 a 214 da CRFB.*

Registra que tramita no STF - Supremo Tribunal Federal a Ação Civil Originária 2922 MC/RS, na qual o relator, Excelentíssimo Ministro Edson Fachin, negou a concessão de tutela provisória ao Estado do Rio Grande do Sul para exclusão da base de cálculo dos valores a serem destinados ao Fundeb da receita arrecadada do adicional do ICMS (Fecp), por entender correta a consideração do adicional de 2% sobre a alíquota do ICMS para fins de financiamento do Fundo de Combate à Pobreza estadual na apuração dos valores destinados ao Fundeb.

Destaca que a última manifestação nos referidos autos trata de parecer da Procuradoria-Geral da República no qual é defendido o mesmo entendimento do Relator.

Concluiu o *Parquet* de Contas, ao final, que, diante dos mesmos fatos verificados em exercícios anteriores, reitera a proposição de qualificação da conduta governamental em repassar ao Fundeb quantia inferior à legalmente prevista como irregularidade.

Em sua defesa, o ERJ, através da NOTA TÉCNICA SEFAZ/SUBTES N°03/2021, de 14 de maio de 2021, defende que apenas a partir da edição da Lei 14.113/2020 é obrigatória a inclusão do Fecp como fonte de receita do Fundeb, haja



vista que a Lei passa a incluir expressamente o Fecp na base de cálculo do Fundeb, *in verbis*:

[...]

III. Inclusão do FECP na base de cálculo do FUNDEB.

Em 25 de dezembro de 2020 foi editada a Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 que, entre outras alterações, inclui expressamente que 20% do adicional do ICMS é fonte de receita para a composição do FUNDEB, conforme segue:

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

(...)

§ 1º Inclui-se ainda na base de cálculo dos recursos referidos nos incisos I a IX do caput deste artigo o adicional na alíquota do ICMS de que trata o § 1º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (grifo nosso).

Desta forma, fica claro que apenas a partir da edição da Lei 14.113/2020 é obrigatório a inclusão do FECP como fonte de receita do FUNDEB, haja vista que a Lei passa a incluir expressamente o FECP na base de cálculo do FUNDEB. Isso posto, significa que a interpretação de que o FECP não fizesse parte da base de cálculo do FUNDEB era possível. Assim, como a Lei 4.056/02 vincula integralmente seus recursos a outras finalidades, ao cabo, significa que o ERJ corrobora com essa interpretação, tanto que a própria ALERJ aprovou as contas dos anos de 2016, 2017, 2018 e 2019, onde tal suposta irregularidade era apontada.

Após a edição da Lei 14.113/2020, a SEFAZ emitiu a Nota Técnica SEFAZ/SUPOF Nº 01/2021, solicitando que fosse feita a inclusão das receitas do adicional do ICMS (FECP) na base de cálculo das receitas que compõem o FUNDEB.

Ato continuo, foi emitida a Portaria SEPLAG/SUBPLO nº 05, de 06/01/2021, publicada em 08/01/2021, cópia anexa, que criou as Naturezas de Receita dedutoras do Adicional do ICMS para atender à Lei Federal.

Com isso, a partir de janeiro de 2021, a SEFAZ implantou tal determinação do Tribunal de Contas, que pode ser comprovado no relatório FUNDEB de abril de 2021, anexo 02 desta Nota Técnica que demonstra os percentuais de retenção do ICMS (FECP).

[...]

Tendo em vista a edição da Lei 14.113/2020 e o mencionado nos itens anteriores, entende-se que foi cumprida a determinação nº 02 da irregularidade nº 02 do TCE, em sua integralidade, com a implantação das medidas, conforme demonstrado no anexo 02 desta Nota Técnica.

O Corpo Técnico, ao analisar os esclarecimentos apresentados, reitera o entendimento desta Corte e sugere, em sua instrução, que o repasse a menor ao Fundeb seja considerado como Irregularidade, conforme excerto a seguir:

[...]

Ressalta-se que tal matéria já foi objeto de irregularidade nas Contas de Governo de 2016, 2017, 2018 e 2019, sendo novamente pautado em 2020.

A atual defesa, ao contrário dos anos anteriores, que insistia na impossibilidade de as receitas do Fecp constarem do rol das receitas que compõem o Fundeb, em face dos dispositivos vigentes na lei ordinária estadual nº 4.056/02, agora sustenta que diante da edição da Lei Federal nº 14.133/2020, que explicitamente menciona o adicional do ICMS na composição da base de cálculo das receitas a serem destinadas ao Fundeb, seria reforçada a interpretação de que antes tal fato não era possível.

Tais argumentos não merecem prosperar. Como já analisado nas contas do estado de 2016 a 2019, esta Corte sempre defendeu que as receitas do adicional do ICMS fizessem parte da composição da base de cálculo das receitas a serem destinadas ao Fundeb, pelo fato de que a Emenda Constitucional nº 31, de 14.12.2000, que inseriu o artigo 82 do ADCT, trazendo o dever aos Estados, Distrito Federal e Municípios de instituírem Fundos de Combate à Pobreza, retirou apenas o seu alcance da repartição tributária de 25% do ICMS aos municípios, disposto no art. 158, inciso IV, da Constituição Federal, não sendo cabível a extensão ao Fundeb, pelo fato de o legislador apenas ter resguardado explicitamente aquele.

Isto posto, entende-se que o disposto no art. 3º, §1º da Lei Federal nº 14.133/2020, teve o condão de reforçar o entendimento antes exposto por esta Corte de Contas, inclusive pela própria Secretaria do Tesouro Nacional, que por sucessivas edições de seus manuais de demonstrativos fiscais, partilha do mesmo entendimento, de que as receitas do adicional do ICMS fazem parte da composição da base de cálculo das receitas a serem destinadas ao Fundeb.

Em relação às alegações de que tal determinação foi cumprida em 2021, com o expediente apresentado da criação das naturezas de receitas específicas de dedução do Adicional do ICMS, as mesmas serão analisadas no decurso dos relatórios resumidos da execução orçamentária de 2021, bem como na análise da correspondente prestação de contas de governo.

*Dessa maneira, o Corpo Instrutivo entende que a **Irregularidade** deve ser mantida.*

O Ministério Público Especial, contudo, em sua manifestação após analisar as razões de defesa, discorda da Equipe Técnica, reformula seu entendimento e afasta a Irregularidade, nos seguintes termos:

(...)

Conquanto seja correto o argumento de que o adicional do ICMS possui a mesma natureza jurídica do ICMS, base do posicionamento que esta Corte defendeu ao longo dos últimos anos e que levou o reiterado descumprimento das decisões plenárias a ser qualificado como irregularidade nas contas de governo a partir do exercício de

2016, em virtude do parecer deste Parquet sobre as contas de Governo do mencionado exercício financeiro (descumprimento do disposto no art. 60, II, do ADCT da CRFB/88 c/c art. 3º, II, da Lei Federal nº 11.494/07, revogada a partir de 01.01.21, mas aplicável ao exercício de 2020, de acordo com o artigo 53 da Lei 14.113, de 25.12.20).

(...)

Como dito, o Estado adota o entendimento de que, até o exercício financeiro de 2020, não haveria possibilidade de aplicação dos recursos do FECF em nenhuma outra ação, a não ser aquelas elencadas na lei, sob pena de ilicitude; e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) não figuraria entre as destinações previstas na Lei Estadual nº 4.056/02.

É importante trazer à tona que a conduta aparentemente omissiva do GERJ - em não incluir o adicional do ICMS na base de cálculo dos recursos que devem ser repassados ao FUNDEB – está calcada em pareceres técnicos e jurídicos de órgãos da Administração Estadual, conforme registra o relatório da AGE/CGE (tópico “7 PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELOS ÓRGÃOS/ENTIDADES PARA ATENDIMENTO DAS DETERMINAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO NAS CONTAS DE 2019”) encaminhado nesta Prestação de Contas. Esclarece o citado relatório que o posicionamento do GERJ é baseado nos pareceres nº 06/2014-NFOF/AJUR/SEFAZ, nº 01/2014-SP da Procuradoria Tributária e GAM/PG-3 nº 01/2018 da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro, **que orientam não incluir o adicional de ICMS-FECF na base de cálculo de repasse ao FUNDEB, por não haver amparo constitucional ou legal para tanto.**

O mesmo tópico do relatório expõe ainda que o não cumprimento da última Determinação desta Corte para que o adicional do ICMS passasse a integrar a base de cálculo do FUNDEB, em decorrência da Irregularidade nº 04 apontada nas contas do exercício de 2019 (processo TCE-RJ nº 101.730-3/20) foi objeto de Nota Técnica da Secretaria de Fazenda do ERJ nº 48/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ de 30.07.2020, na qual se recomenda o não atendimento da determinação em comento. Constatamos que essa Nota Técnica foi publicada no Diário Oficial do ERJ em 02.12.2020 (parte II – Poder Legislativo), no endereço eletrônico <http://www.ioerj.com.br>, com o seguinte teor:

IRREGULARIDADE Nº 4 - (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB) NOTA TÉCNICA Nº 48/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ - 30/07/2020 A legislação referente ao FECF (Lei Estadual nº 4.056/02) é taxativa no que diz respeito às possíveis aplicações do montante relativo a este fundo. Em seu artigo 3º, as destinações são elencadas, todavia o Fundeb não integra as destinações previstas.

Outrossim, é importante destacar que este rol não é meramente exemplificativo, pelo contrário, para que não paire dúvidas quanto ao fato da lista de aplicações ser taxativa, o parágrafo 7º, do artigo 3º,

incluído pela Lei Complementar 183, de 26 de dezembro de 2018 estabelece :

** § 7º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá aplicar os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais exclusivamente nos itens elencados no presente artigo. * Incluído pela Lei Complementar 183/2018.*

Inclusive, este parágrafo - com seu conteúdo taxativo- foi uma das partes vetadas pelo então Governador em exercício do Estado do Rio de Janeiro, cujo veto foi rejeitado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, do Projeto de Lei Complementar nº 58, de 2018, que se transformou na Lei Complementar nº 183/ 2018, conforme publicação no Diário Oficial de 02 de abril de 2019.

Assim, o poder executivo alertou para o engessamento na atuação governamental que a inclusão do parágrafo 7º ocasionaria - no que diz respeito às possíveis aplicações do montante relativo a este fundo. Outra importante determinação no que tange a aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais é o Art. 7º-A, incluído pela Lei 8643/2019, transcrito a seguir:

** Art. 7º-A Os percentuais mínimos de destinações de que tratam o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e as Desigualdades Sociais deverão ser, necessariamente, estabelecidos anualmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias. * Incluído pela Lei 8643/2019.*

Assim sendo, este artigo introduziu mais um fator condicionante na aplicação do montante financeiro do FECP. Desta forma, o ERJ entende que, em face do rol taxativo de destinações presentes em sua legislação, não dando margem a interpretações extensivas, os recursos do adicional de ICMS não devem ser destinados ao Fundeb, em obediência ao §7º do artigo 3º da supracitada lei.

Diante do exposto, com todas as vênias ao Egrégio Tribunal de Contas, o ERJ considera que os recursos do adicional de ICMS não devem ser destinados ao Fundeb. Já que em decorrência do supracitado dispositivo legal, cujo rol é exaustivo, não há margem legal para aplicar os recursos do FECP em outra ação, além das elencadas no artigo 3º da referida lei - sem incorrer em uma ilegalidade. 12. Outrossim, o supracitado parágrafo - com seu conteúdo taxativo- foi uma das partes vetadas pelo então Governador em exercício do Estado do Rio de Janeiro, cujo veto foi rejeitado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. Assim sendo, no que tange as possíveis aplicações do montante relativo ao FECP, a atuação governamental carece de flexibilidade.

Relembre-se que este Ministério Público opinou pela irregularidade deste mesmo tópico nas contas de 2019. Nestas contas de 2020, contudo, este Parquet considera o tópico superado, pelas razões a seguir expostas.

O Fundeb foi objeto da EC nº 108, de 26.08.20, regulamentada pela recém-editada Lei 14.113, de 25.12.20. Em que nos pese o Estado ter reiteradamente descumprido as determinações desta Corte quanto à inclusão do adicional de ICMS na base de cálculo do Fundeb, considerando que a decisão final quanto à aprovação das contas cabe ao Parlamento, considero que estávamos, pelo menos até o Natal de 2020, diante de uma dúvida legítima, uma verdadeira controvérsia jurídica.

Se foi necessário que sobreviesse uma lei que prevê expressamente a inclusão, é sinal de que não se tratava de uma controvérsia jurídica artificial ou fabricada; é sinal de que a tese adotada pelo Estado não era flagrantemente absurda. A lei foi editada e positivou uma das teses em conflito, embora ambas fossem defensáveis. Outro indicativo de que se tratava de uma controvérsia legítima é a Ação Cível Originária nº 1972-AL, que transitou em julgado em 18.02.2021 e mandou incluir o adicional na base de cálculo. Felizmente, o Legislativo resolveu a controvérsia antes que o Judiciário o fizesse.

O Estado afirma em sua defesa que o advento da Lei nº 14.113/20 “significa que a interpretação de que o Fecp não fizesse parte da base de cálculo do Fundeb era possível.” Bem analisadas as coisas, não há como negar que a tese adotada pelo Estado era uma tese jurídica idônea. Lembremos aqui a inteligência da súmula 400 do STF, que não admite recurso extraordinário se a decisão recorrida se baseou em “razoável interpretação de lei, ainda que não seja a melhor”; ou ainda a súmula 249 do TCU, que fala em “erro escusável de interpretação de lei”

Mesmo que não consideremos a tese adotada pelo Estado como a melhor, não se pode negar que se trata de uma tese plausível, a qual foi superada com o advento da nova lei em 25.12.20. Informa a defesa que, com a edição da lei, o Estado adotou todos os procedimentos necessários para cumpri-la e assim passar a incluir o adicional de 2% do ICMS do Fecp na base de cálculo do Fundeb.

Por tais razões, o Ministério Público considera este tópico superado.

Conforme entendimento já manifestado por esta Corte de Contas, reitero posicionamento até então adotado, no sentido de que a ausência de previsão constitucional expressa no sentido de excluir, da base de cálculo do Fundeb, as receitas auferidas na forma do art. 82, § 1º, do ADCT, impede que seja acolhido entendimento manifestado pelo ERJ.

A alegação do ERJ de que, a partir do exercício de 2021, irá incluir as parcelas referentes ao adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – Fecp) na base de cálculo do Fundeb não afasta a irregularidade detectada na apuração desta Prestação de Contas de Governo, referente ao exercício de 2020, e deverá ser analisada nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022.

Isto porque, ainda que passe a adotar tal procedimento, o jurisdicionado não atendeu ao posicionamento deste Tribunal quanto ao tema, expresso por diversas vezes em análises de Contas de Governo pretéritas, descumprindo-o também no exercício ora em análise, o que resultou em irregularidade.

No mais, quanto à nova argumentação empreendida – de que somente após a edição da Lei Federal nº 14.113/2020 é obrigatória a inclusão do Fecp como fonte de receita do Fundeb – reafirmo que o fato superveniente não tem o condão de afastar o entendimento esposado por esta Corte de Contas, o qual possuía lastro no disposto no art. 60, II do ADCT c/c art. 3º, IX da Lei Federal nº 11.494/07, além de ser utilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Sendo assim, considerarei na parte dispositiva de meu Voto, a **Irregularidade nº 02** em face da não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb das parcelas referentes ao adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – Fecp), tendo o Governo do ERJ descumprido o disposto no art. 60, II do ADCT c/c art. 3º, IX da Lei Federal nº 11.494/07.

Quanto a responsabilidade por esta irregularidade, a mesma alcança ambos os gestores do período em análise nas presentes contas, uma vez que, ao longo de todo o exercício, o Governo do Estado deixou de incluir na base de cálculo do Fundeb as receitas referentes ao Fecp.

Ressalto que, por força do art. 53 da Lei Federal nº 14.113/2020, o qual revogou a Lei Federal nº 11.494/07 a partir de 1 de janeiro de 2021, deixarei de consignar determinação junto a esta irregularidade.

Ademais, no que tange à Determinação dirigida à SGE – Secretaria-Geral de Controle Externo para instaurar procedimento autônomo de apuração para proceder à responsabilização pela conduta concernente à ausência de contabilização, na base de cálculo do Fundeb, dos recursos advindos do Adicional de ICMS, destaco que o referido procedimento ainda não foi instaurado, por razões operacionais ante as demais demandas do Corpo Técnico.

II.7.3.2. Distribuição dos Recursos do Fundeb

O montante obtido pelo Fundeb é distribuído com base no quantitativo de alunos matriculados, conforme a atuação prioritária de cada Ente, tendo em vista o

tamanho da rede de ensino. No caso do Estado, segundo o que determina o art. 211, §3º, da Constituição Federal, sua atuação prioritária se dá no ensino fundamental e no ensino médio.

O número de alunos matriculados é obtido a partir dos dados do último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (INEP).

O montante das contribuições efetuadas ao Fundeb no exercício de 2020, que totalizou R\$9,73 bilhões, foi materializada conforme demonstra a tabela a seguir:

Gráfico 7 – Composição do Fundeb (em mil)

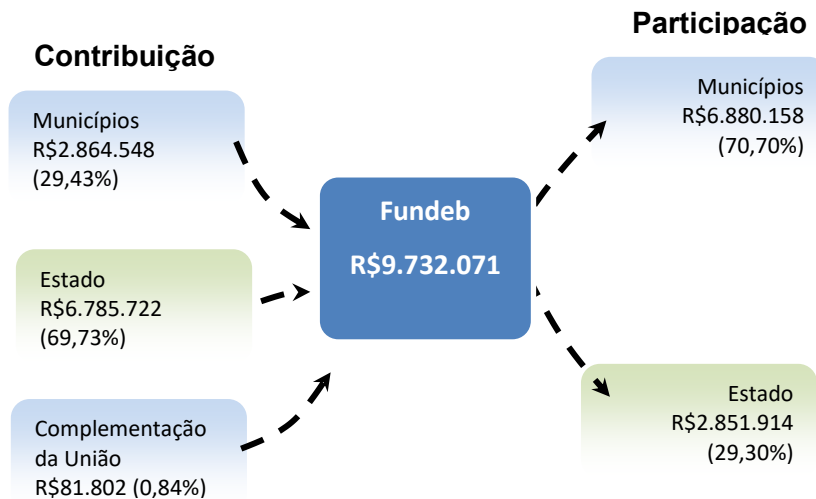
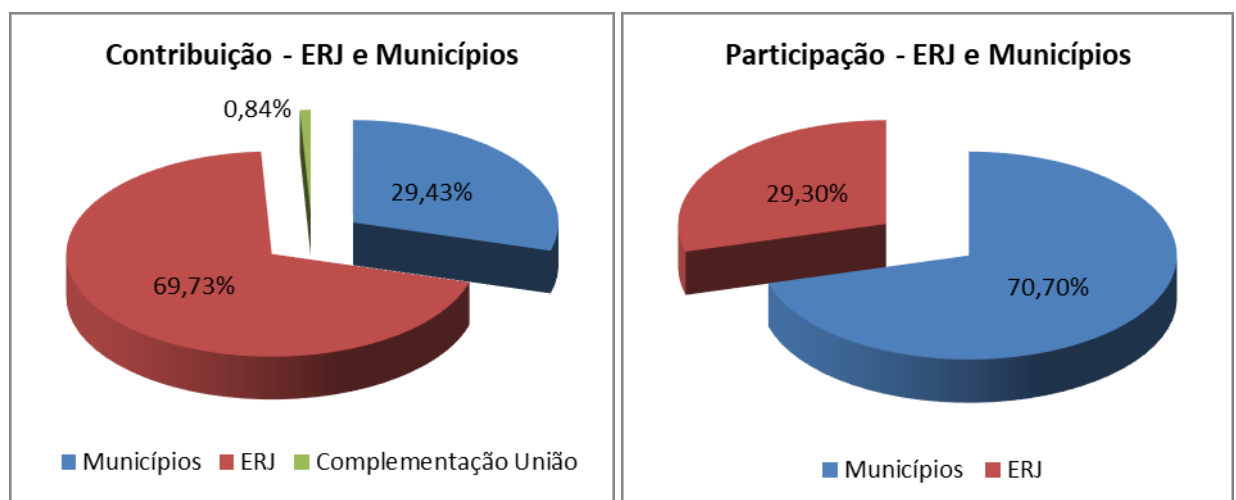


Gráfico 8 – Contribuição X Participação



Fonte: Siafe-Rio; sítio eletrônico da Secretaria do Tesouro Nacional (<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:.....>) e Relatório Gerencial do Órgão Central de Contabilidade.

O Corpo Instrutivo ressalta que, em consulta ao site da Secretaria do Tesouro Nacional¹⁶⁷, o valor da participação do ERJ no Fundeb, no exercício de 2020, corresponde ao valor registrado pela Secretaria, qual seja de R\$2.851.913.767, e ainda menciona:

Ressalta-se divergência entre os valores apurados pela Subcont, no Volume 04, fls. 129, que não considerou as parcelas recebidas pelos municípios acerca da complementação da União, classificados como ajustes do Fundeb, no montante de R\$58.140.330, conforme consta do relatório extraído da STN. O ERJ também recebeu recursos da complementação da União ao Fundeb, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, de R\$23.661.377, o que somados aos recebimentos pelos municípios, totalizam R\$81.801.707 de ajustes do Fundeb.

Diante disso, os valores estão representados na seguinte tabela:

Tabela 122 – Distribuição do Fundeb ao ERJ e municípios

			R\$1
Distribuição dos recursos do Fundeb	Transferências para os municípios	Transferências para o ERJ	Total transferido
Distribuição do Fundeb	6.822.017.217	2.828.252.390	9.650.269.607
Complementação da União	58.140.330	23.661.377	81.801.707
Total transferido pelo Fundeb	6.880.157.547	2.851.913.767	9.732.071.314

Neste sentido, vale registrar que a diferença entre o total da contribuição do ente e o valor que este recebeu do Fundo corresponde ao ganho, quando o valor recebido for maior que o transferido. Quando o valor transferido é maior, ocorre a “perda do Fundeb”. Sendo assim, conforme consta na tabela abaixo, o resultado do Estado no exercício de 2020 foi de perda líquida de R\$3,9 bilhões:

¹⁶⁷ Disponível em < <https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1:.....> >. Acesso em 24.03.2021.

Tabela 123 — Resultado do Fundeb 2020 – ERJ

	R\$1
Descrição	Valor
Contribuição (a)	6.785.722.028
Participação (b)	2.851.913.767
Perda líquida (c) = (a-b)	3.933.808.261

Fonte: Siafe-Rio.

De acordo com o estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)¹⁶⁸, se um ente recebe recursos do Fundeb em montante inferior ao que foi enviado, o que se vê no presente caso, a perda líquida pode ser considerada para fins de cumprimento do mínimo constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na forma do art. 212 da CF/88.

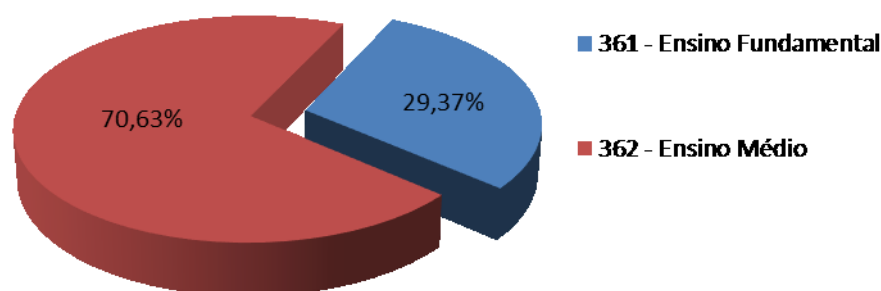
II.7.3.3. Aplicação dos Recursos do Fundeb

O art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007 dispõe que os recursos recebidos do Fundeb pelo Ente devem ser destinados ao financiamento de ações de Manutenção e Desenvolvimento da educação básica pública, relativa ao âmbito de sua atuação.

O quadro a seguir demonstra as despesas liquidadas com os recursos do Fundeb, no valor de R\$2.786.548.831 no exercício de 2020. Do total dos gastos, 29,37% corresponderam ao Ensino Fundamental e 70,63% representaram o custeio do Ensino Médio.

Gráfico 9 — Percentual de Aplicação do Fundeb por Subfunção

¹⁶⁸ Portaria nº 441/03.



Fonte: Siafe-Rio.

II.7.3.3.1. Verificação do Cumprimento do Limite de Despesas com a Remuneração de Profissionais do Magistério

A Lei regulamentadora do Fundeb determina, em seu art. 22, que seja empregado, no mínimo, 60% dos recursos anuais na remuneração dos profissionais do Magistério da educação básica pública¹⁶⁹.

Após análise, foi apurado que, no exercício de 2020, o Estado aplicou 78,69% dos recursos do Fundeb, incluindo os rendimentos de aplicações financeiras, em despesas com pessoal e encargos sociais da educação básica, cumprindo o disposto no art. 22 supracitado, conforme se vê:

Tabela 124 — Despesa com Remuneração de Profissionais de Magistério

¹⁶⁹ Art. 22, parágrafo único: Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

		R\$1
Descrição	Despesa liquidada	
Despesas custeadas na fonte detalhada 000060 - FUNDEB 60% (a)	2.285.552.032	
Subfunções		
361 Ensino Fundamental	670.498.619	
362 Ensino Médio	1.615.053.413	
Despesas custeadas com superávit financeiro do exercício anterior (b)	34.895.537	
Total dos pagamentos com profissionais do magistério (c) = (a-b)	2.250.656.495	
Recursos Recebidos por Transferência do Fundeb	2.851.913.767	
Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb	8.218.844	
Total das receitas do Fundeb (d)	2.860.132.611	
Percentual aplicado (c/d)	78,69%	

Fonte: Siafe-Rio.

II.7.3.3.2. Da Aplicação Mínima de 95% dos Recursos no Exercício

O art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07 dispõe sobre a utilização dos recursos do Fundeb no exercício financeiro em que forem creditados. Além disso, seu § 2º possibilita que até 5% desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte, por meio de abertura de crédito adicional. Isto porque, eventualmente, pode ocorrer o recebimento desses créditos ao final do ano, dificultando sua aplicação por conta da proximidade do encerramento do exercício. Nesse sentido, deve ser comprovada a utilização de, no mínimo, 95% dos recursos do Fundo dentro do exercício corrente.

Consoante a tabela a seguir, foi verificado o valor de R\$2.786.548.831 equivalente a 96,21% dos recursos recebidos do Fundo no exercício de 2020, alcançando o percentual exigido:

Tabela 125 — 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 2020	2.851.913.767
(B) Receita de aplicação financeira com Fundeb no exercício de 2020	8.218.844
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício de 2020 (A+B)	2.860.132.611
(D) Despesa empenhada com recursos do Fundeb durante o exercício de 2020	2.786.548.831
(E) Superávit financeiro de 2019(*)	34.895.537
(F) Despesa empenhada com recursos do Fundeb ingressados em 2020 (D-E)	2.751.653.294
(G) Saldo a empenhar para o próximo exercício a título de Fundeb (C-F)	108.479.317
(H) Percentual atingido (mínimo de 95%) (F/C)	96,21%

Fonte: Siafe-Rio

Nota: (*) Contas de Governo de 2019.

II.7.3.4. Movimentação Financeira dos Recursos Recebidos do Fundeb

Os extratos bancários relativos à conta corrente do ERJ no Banco do Brasil (Agência nº 2234-9, Conta nº 58339-1 – ERJ- Seeduc-Fundeb) apresentam a movimentação dos recursos do Fundeb, recebidos pela Secretaria de Estado de Educação. O saldo em 31.12.2020 era de R\$360.179.404, em conformidade com o saldo registrado no SiafeRio e no relatório do Fundeb, como se vê na tabela abaixo:

Tabela 126 — Demonstração da Execução Financeira – Fundeb

	R\$1
Descrição	Valor
Saldo inicial (a)	301.511.810
Receita orçamentária (b)	2.851.913.767
Receita de aplicações financeiras (c)	8.218.844
Consignações (d)	696.329.831
Subtotal (e)=(a)+(b)+(c)+(d)	3.857.974.253
Pagamentos (f) = (g) + (h) + (i)	3.497.794.849
Pagamentos do Exercício (g)	2.555.521.616
Pagamento Restos a Pagar (h)	216.586.007
Consignações (i)	725.687.227
Disponibilidade financeira para 2021 (f) = (d) – (e)	360.179.404

Fonte: Siafe-Rio e Relatório Gerencial do Órgão Central de Contabilidade.

II.7.3.4.1. Resultado Financeiro do Fundeb

Ao final do exercício de 2020, as disponibilidades financeiras da conta Fundeb chegaram ao valor de R\$360.179.404 e as obrigações totalizaram R\$251.700.086, sendo R\$231.027.215 de Restos a Pagar e R\$20.672.871 de consignações, segundo registrado no Siafe-Rio.

Assim, o resultado financeiro de 2020 demonstrou um superávit de R\$108.479.317, também apontado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre¹⁷⁰, de acordo com a tabela a seguir:

Tabela 127 — Resultado Financeiro – Fundeb

		R\$1
Descrição		Valor
Disponibilidades financeiras (a)		360.179.404
Restos a pagar (b)		231.027.215
Consignações (c) 2.1.8.0.0.00.00 - FR 215		20.650.514
Consignações (d) 8.9.9.4.1.02.01 - FR 215		22.357
Resultado = (a-b-c-d)	Superávit	108.479.317

Fonte: Siafe-Rio

Em sua análise, o Corpo Técnico destacou que, “*assim como ocorrido em 2019, o ERJ considerou R\$22.357 como consignações contabilizadas na conta de controle 8.9.9.4.1.02.01 – CONSIGNACOES, registradas na Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro - Emop, UG 045200, em contas correntes dos exercícios de 2010 e 2011, sem movimentações nos últimos exercícios. Entende-se que deve o ERJ verificar oportunamente a existência desses saldos de exercícios pretéritos, encerrando-os se for o caso, dado o longo decurso de tempo classificado em contas de controle e não mais patrimonialmente no subgrupo contábil 2.1.8.0.0.00.00 – Demais Obrigações a Curto Prazo.*”

Tal fato será objeto da **Recomendação nº 21**.

II.7.3.4.2. Evolução dos Restos a Pagar – Fundeb

¹⁷⁰ Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Processo TCE/RJ nº 100.372-2/2021).

O total do saldo originário, do exercício de 2019, em Restos a Pagar Processados, era de R\$216,58 milhões. Após movimentação financeira ao longo do exercício de 2020, o Fundeb apresentou saldo de Restos a Pagar Processados no montante de R\$231.027.215, inexistindo inscrição de Restos a Pagar Não Processados no exercício sob exame.

Tabela 128 — Demonstrativo dos Restos a Pagar – Fundeb

R\$1					
Especificação	Saldo em 31.12.19	Inscritos	Cancelados	Pagos	Saldo em 31.12.2020
Restos a pagar processados	216.586.007	231.027.215	0	216.586.007	231.027.215
Restos a pagar não processados	-	-	-	-	-
Total	216.586.007	231.027.215	0	216.586.007	231.027.215

Fonte: Siafe-Rio.

II.7.3.5. Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CACS)

O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundeb, conforme disposto no artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/07, é exercido através de Conselhos instituídos para esta finalidade.

Ao referido Conselho cabe a supervisão do censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, de forma a permitir que os dados estatísticos e financeiros, os quais servem de base para a operacionalização do Fundo, sejam devidamente tratados.

Dentre outras atribuições, o Conselho deve proceder ao acompanhamento da aplicação dos recursos relativos ao PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar e ao Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; analisar as prestações de contas recebidas; e emitir parecer conclusivo acerca da aplicação dos recursos para posterior remessa ao FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

No que tange ao ERJ, o Conselho de Acompanhamento e Controle Social, responsável pela emissão do parecer do Fundeb, foi fixado por Decreto (S/Nº) de 27.01.2020, com registro regular perante o FNDE.

Por fim, com base no parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em 01.02.2021 (Volume 25), constato que houve o pronunciamento pela aprovação do Relatório do Desempenho do Fundeb para o exercício de 2020, estando nele configurada toda a aplicação de recursos do exercício.

II.7.3.6. Novo Fundeb – EC nº 108/2020 e Lei Federal nº 14.113/2020

Em 26 de agosto de 2020, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional nº 108/2020 que torna permanente o Fundeb – Fundo de Desenvolvimento e Valorização dos Profissionais da Educação. Com novas regras, o novo Fundeb foi regulamentado pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e passa a valer a partir de 2021.

Pela NOVA lei, os recursos recebidos do Fundeb devem ser totalmente utilizados durante o exercício em que forem creditados, admitindo-se que eventual saldo (não comprometido) possa ser utilizado no primeiro quadrimestre do exercício subsequente, mediante abertura de Crédito Adicional, **desde que não ultrapasse 10% do valor recebido durante o exercício**, conforme disposto no §3º do art. 25 da nova lei. Pelo antigo Fundeb, o percentual não poderia ultrapassar 5% e o eventual saldo do exercício anterior deveria ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente. Assim, pela regra antiga, existia a obrigatoriedade de aplicação dos recursos de, no mínimo 95% recebidos dentro do exercício, **a partir do exercício de 2021 o percentual dessa obrigatoriedade foi reduzido para 90%.**

O novo Fundeb estabeleceu também a obrigatoriedade de **aplicação de, no mínimo, 70%** dos recursos recebidos na remuneração dos profissionais da educação em efetivo exercício da atividade e expressamente veda o pagamento de

aposentadorias e pensões, conforme dispõe o inciso II do art. 29 da nova lei c/c o art. 212, §7 da Constituição Federal.

A nova Lei do Fundeb ampliou os poderes dos Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social do Fundeb e, nos arts. 30 e 31, estabelece que os Estados e municípios prestem contas dos recursos do fundo, conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas.

Entendo oportuno destacar que, em sessão de 06.01.2021 nos autos do Processo TCE/RJ nº 207.211-2/20, o Egrégio Plenário deste Tribunal decidiu pela Expedição de Ofício a todos os municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes do Poder Executivo Municipal, dando-lhes ciência de que, a partir das Prestações de Contas de Governo, referentes ao exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, serão consideradas as novas regras estabelecidas pela Lei Federal nº 14.113/2020, sobre a aplicação dos recursos do Fundeb.

Dessa forma, por tratar-se de matéria relevante, na conclusão deste Voto incluirei **Comunicação** ao atual Secretário de Educação e ao atual Secretário de Fazenda, para que sejam alertados quanto às novas regras estabelecidas pela Lei Federal nº 14.113, de 25.12.2020, sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, que serão consideradas a partir das Prestações de Contas de Governo referente ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a este Tribunal em 2022.

II.8. DEMAIS VINCULAÇÕES E LIMITES LEGAIS

O presente tópico traz como abordagem questões relacionadas ao fomento de políticas públicas voltadas ao incentivo à pesquisa, ao combate às desigualdades sociais e aos projetos na área de segurança pública, previstas na Constituição Estadual e em legislação ordinária, conforme exposto na tabela a seguir:

Normativo Legal	Órgão / Unidade Orçamentária	Vinculação
CERJ -Art.332	FAPERJ	Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, constituído com a reserva de parcela da receita tributária, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais com vistas a incentivar a pesquisa, a formação científica e tecnológica e o desenvolvimento de inovação, necessários ao desenvolvimento sociocultural, econômico sustentável e ambiental do ERJ, e a fomentar as pesquisas ou estudos em prol da manutenção da vida humana.
Lei Estadual nº 4.056/02 c/c Lei Complementar nº 183/2018	FECP	Fundo de Combate à Pobreza com o objetivo de viabilizar a todos os fluminenses acesso a níveis dignos de subsistência, visando à melhoria da qualidade de vida.
Lei Complementar Estadual nº 178/17	FISED	Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança pública e Desenvolvimento Social, criado com o objetivo de apoiar programas e projetos na área de segurança pública, de prevenção à violência, e desenvolvimento social que sejam a eles associados

Inicialmente, é oportuno consignar que em 08 de setembro de 2016 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 93, que promoveu alteração do artigo 76 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal e incluiu os artigos 76-A e 76-B, com efeitos retroativos a partir de 01.01.2016.

A referida alteração promovida pelo artigo 76 do ADCT prorrogou a desvinculação de receitas da União até o ano de 2023, enquanto os artigos 76-A e 76-B deram origem a desvinculações de receitas em âmbito estadual e municipal, respectivamente.

No âmbito do ERJ, por meio do Decreto nº 45.874, de 28.12.2016, o Poder Executivo Estadual regulamentou o disposto na Emenda Constitucional nº 93/16 e trouxe a previsão de que as aplicações ou repasses mínimos a serem efetuados pelo Estado à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano (Fecam), ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis) e ao Fundo de Administração Fazendária (FAF) teriam suas respectivas bases de cálculo reduzidas em 30% (trinta por cento).

O referido Decreto, porém, foi declarado inconstitucional, com efeitos retrospectivos, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ), em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade no processo nº 0000924-16.2017.8.17.8.19.0000. A decisão foi objeto de Recurso Extraordinário nº 1.244.992/RJ, no âmbito do STF, interposto pelo Estado do Rio de Janeiro, tendo como relator o Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes. Tal ponto será abordado com maior profundidade nos próximos tópicos deste Voto, sob pena de repetição argumentativa desnecessária.

Importa dizer, neste momento, que, especificamente ao que tange ao Fecam, é necessário ressaltar que o Excelentíssimo Senhor Ministro consignou que não há na Constituição Federal autorização para vinculação de receita orçamentária a entidades de proteção ambiental ou de desenvolvimento urbano. Sendo assim, a dotação orçamentária para tal finalidade deve estar prevista na lei orçamentária anual, da qual a iniciativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, não existindo óbice, portanto, para o Governador do Estado proceder à desvinculação, sob fundamento do artigo 76-A do ADCT.

Desta feita, cabe ressaltar que no exercício objeto do presente não haverá análise da execução orçamentária do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – Fecam, tendo em vista o entendimento consignado pelo Supremo Tribunal Federal no mencionado Recurso Extraordinário 1.244.922, no qual o Ministro Relator decidiu pela invalidade do artigo 263 da Constituição Estadual em relação ao Fecam.

Por outro lado, alerto que o fundo poderá ser objeto de verificação nas contas do exercício de 2021, a serem apresentadas em 2022, em função do TAC assinado pelo GERJ com o MPRJ, que possui validade a partir de 2021.

II.8.1. Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - Faperj

Prevê a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu artigo 331, que o Poder Público promoverá e incentivará a pesquisa e a capacitação científica e tecnológica, bem como a difusão do conhecimento, visando ao progresso da ciência e ao bem-estar da população.

Assim sendo, foi criada Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) por meio da Lei Estadual nº 319, de 06 de junho de 1980, combinada com a Lei Estadual nº 3.783/02 e a Lei Complementar Estadual nº 102/02, tendo como objetivos o incentivo à pesquisa, à formação científica e tecnológica e ao desenvolvimento de inovação, necessários ao desenvolvimento sociocultural e econômico sustentável e ambiental do ERJ, bem como o fomento de pesquisas ou estudos em prol da manutenção da vida humana.

A consecução de tais objetivos se dá com a destinação de recursos que, majoritariamente, são aplicados para patrocinar a concessão de bolsas e auxílios a pesquisadores e a instituições do ramo científico e tecnológico.

Insta consignar que o artigo 332 Constituição Estadual prevê a destinação de 2% da receita tributária do exercício à Faperj, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais.

Outros recursos poderão, ainda, integrar o orçamento da Faperj através de ingressos de fontes subsidiárias, conforme dispõe o artigo 4º, incisos II a VII, da Lei Complementar Estadual nº 102/02. É o caso, por exemplo, de doações, legados, receitas decorrentes de lucros apurados na exploração de direitos sobre patentes, receitas operacionais e não operacionais, receitas decorrente de prestação de serviços, dentre outras.

Por derradeiro, o artigo 5º de Lei Complementar Estadual nº 102/02 determina que a Faperj não poderá gastar mais que 5% de seu orçamento com despesas administrativas, incluídas as despesas com pessoal.

II.8.1.1. Avaliação do Cumprimento do Limite Constitucional da Faperj

II.8.1.1.1. Base de Cálculo para Destinação à Faperj

Conforme demonstrado na tabela a seguir, no exercício de 2020 as receitas que compuseram a base de cálculo de destinação à Faperj chegaram a R\$52,47 bilhões e as deduções das transferências aos Municípios atingiram o montante de R\$11,17 bilhões.

Tabela 129 - Apuração da Base de Cálculo da Faperj

	R\$ 1
Receita Tributária (exceto taxas) (a)	52.025.834.552
Taxas arrecadadas pelo Tesouro (b)	442.221.520
Total da Receita Realizada Bruta (c) = (a+b)	52.468.056.072
Deduções da Receita (transferência e vinculações constitucionais e legais) (d)	-11.168.390.895
Base de Cálculo Bruta (e) = (c-d)	41.299.665.177

Fonte: SiafeRio.

Cumprir destacar que não integra a base de cálculo, para fins de limite constitucional de valores transferidos à Faperj, o montante mínimo da receita de impostos arrecadada pelo Tesouro a ser destinado aos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS e com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino – MDE.

**Tabela 130 - Exclusão dos Gastos Mínimos com MDE e ASPS na Base de Cálculo da Faperj**

	R\$ 1
Descrição	
Base de Cálculo Bruta	41.299.665.177
(-) Receitas classificadas como Taxas (1)	442.221.520
Base de cálculo líquida (A)	40.857.443.657
Exclusão relativa à aplicação em MDE= 25% de (A)	10.214.360.914
Exclusão relativa à aplicação em ASPS = 12% de (A)	4.902.893.239

Fonte: SiafeRio.

Nota 1: Taxas arrecadadas pelo Tesouro.

Demonstra-se, com a tabela a seguir, o montante de recursos que o Estado do Rio de Janeiro deveria destinar à Faperj após as exclusões cabíveis na base de cálculo.

Tabela 131 - Cálculo do Mínimo a Ser Destinado à Faperj

	R\$ 1
Base de Cálculo Bruta	41.299.665.177
(-) Exclusão relativa à aplicação em MDE	10.214.360.914
(-) Exclusão relativa à aplicação em ASPS	4.902.893.239
Base de Cálculo Faperj	26.182.411.024
Mínimo constitucional (2% sobre a Base de cálculo Faperj)	523.648.220

Fonte: SiafeRio.

Há de se destacar que não foram considerados pela Subcont, em seu relatório, na base de cálculo bruta¹⁷¹, as receitas de dívida ativa do ICMS que foram registradas na fonte de recursos nº 231 – Rioprevidência, embora sejam receitas tributárias, no montante de R\$1,34 milhões, o que acarretou divergência em relação ao apurado na presente análise.

¹⁷¹ Volume 04 – fls. 211



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

II.8.1.1.2. Execução das Despesas da Faperj

Adiante, apresenta-se a execução orçamentária da despesa da Faperj no exercício de 2020, por categoria econômica e grupo de despesa:

Tabela 132 - Execução da Despesa – Faperj

				R\$1
Descrição	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Valor Pago	Valor inscrito em RPP
Despesa corrente (a)	313.992.889	313.992.889	298.067.523	15.925.366
Pessoal e encargos	8.341.435	8.341.435	7.796.492	544.943
Outras despesas	305.651.454	305.651.454	290.271.032	15.380.423
Despesa de capital (b)	50.884.984	50.884.984	50.809.527	75.457
Investimentos	50.884.984	50.884.984	50.809.527	75.457
Total (a+b)	364.877.873	364.877.873	348.877.050	16.000.823

Fonte: SiafeRio.

Em sua análise, o Corpo Técnico observou que, após consulta ao SiafeRio, a Faperj não possui disponibilidade de caixa suficiente para realizar pagamento dos restos a pagar, tendo em vista que possui registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa o valor de R\$7,06 milhões em 31.12.2020. Sendo assim, resta necessária a realização de procedimentos de liberação de recursos orçamentários e financeiros para que haja efetiva aplicação dos valores em desenvolvimento científico e tecnológico pela Faperj dentro do exercício financeiro.

O fato já foi objeto de Determinações nas contas de governo dos exercícios de 2018 e 2019, e será novamente avaliado no tópico II.8.1.3.

Em prosseguimento, a tabela a seguir traz a execução das despesas por fonte de recursos:

Tabela 133 - Despesas da Faperj por Fonte de Recursos

Fonte	R\$1		
	Valor Liquidado	Valor Pago	Valor Inscrito em RPP
100 – ordinários provenientes de impostos	362.766.123	346.765.300	16.000.823
212 – transferências voluntárias	2.111.750	2.111.750	0
Total Geral	364.877.873	348.877.050	16.000.823

Fonte: SiafeRio.

Cabe destacar que na Prestação de Contas de Governo Estadual, no exercício de 2019 ¹⁷², esta Corte determinou à Secretaria Geral de Controle Externo-SGE que:

DETERMINAÇÃO Nº 40*À Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE)*

Promover a realização de Auditoria Governamental Operacional, com o objetivo de avaliar a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade da aplicação dos recursos destinados à Faperj, com base no art. 332 da Constituição do Estado, para a consecução das políticas públicas de fomento à ciência e à tecnologia a cargo da Fundação, considerando a materialidade dos recursos aplicados ano após ano.

O Corpo Instrutivo, em relatório elaborado pela 4ª CAC, informou que esta determinação não foi cumprida. No entanto, de acordo com o informado pela Subsecretaria de Controle Estadual - SUE, a auditoria operacional na Faperj teria sua viabilidade avaliada pela 2ª CAE e poderia ser incluída no PAAG de 2020 ou de 2021. Como não foi incluído no PAAG de 2020, o procedimento ainda pode ser objeto de inclusão no PAAG de 2021.

II.8.1.1.3. Cálculo do Limite Constitucional Estadual para Destinação à Faperj

Na tabela a seguir, traz-se o cálculo do limite constitucional estadual para aplicação na Faperj.

¹⁷² Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Tabela 134 - Demonstrativo da Aplicação do Limite Constitucional Estadual na Faperj

Descrição	R\$1 Valor
Base de cálculo Faperj (a)	26.182.411.024
Valor mínimo a aplicar (2%) (b)	523.648.220
Valor aplicado pela Faperj (despesa paga) ⁽¹⁾	346.765.300
<u>(-) RPP cancelados ⁽²⁾</u>	198.342.870
Valor aplicado após exclusão dos RPP cancelados (c)	148.422.430
Percentual do valor aplicado pela Faperj (d)=(c)/(a)	0,57%
Valor aplicado a menor (c-b)	(375.225.790)

Fonte: SiafeRio.

Nota 1: Despesa paga com fonte de recursos tributária (100 – ordinários provenientes de impostos).

Nota 2: Cancelamento em 2020 de RPP inscritos em 2015.

Inicialmente, importa destacar que a Subcont, motivada pelo fato de o Estado do Rio de Janeiro considerar a despesa empenhada na apuração, considerou a totalidade do cancelamento de restos a pagar processados ocorridos em 2020, abarcando os exercícios de 2015, 2016, 2017 e 2018¹⁷³.

Em razão, porém, da metodologia de apuração adotada por esta Corte de Contas desde 2016, na qual ocorre pela despesa paga, proveniente de fonte de recursos tributárias, foram considerados apenas o cancelamento de restos a pagar de 2015.

Ademais, há de ressaltar que o Estado do Rio de Janeiro não considerou os efeitos da desvinculação de receitas, cuja previsão encontra-se no artigo 76-A do ADCT, em atenção à decisão do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.244.992, o que já era apontado por esta Corte de Contas nos pareceres prévios de exercícios anteriores.

Dito isso, observo que o Corpo Instrutivo, em sua análise, apurou que o ERJ, no exercício de 2020, não atendeu o limite constitucional previsto no artigo 332 da Constituição Estadual, alcançando o percentual de 0,57% da receita tributária apurada como base de cálculo.

¹⁷³ Volume 4. fls. 214/215.



Alerta-se que tem sido recorrente nos últimos exercícios o descumprimento do referido limite constitucional.

Nesta toada, manifestou-se a instância instrutiva nos seguintes termos:

*O não cumprimento de aplicação do mínimo estabelecido em 2020 configuraria objeto de Irregularidade, o que ensejaria a proposta, na conclusão deste relatório, de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo referente ao exercício de 2020. Entretanto, assim como pontuado no tópico 9 – Educação, considerando o agravamento da pandemia de Covid-19 no país, com fortes impactos no estado do Rio de Janeiro, entende-se que, in casu, tal fato possa ser excepcionalmente ser tratado como impropriedade, tendo em vista as atividades da Fundação terem sido bastante impactadas em consequência da pandemia. Não obstante, deve o Governador do ERJ, até o final do seu mandato atual, aplicar um montante adicional de R\$375.225.790 na Faperj, referente à diferença entre o mínimo previsto no art. 332 da Constituição Estadual e o efetivamente repassado em 2020. Tal fato será objeto da **Impropriedade nº 22 e da Determinação nº 28 e da Determinação nº 29**, sob pena de emissão de parecer prévio contrário a aprovação de suas contas.*

O *Parquet* de Contas, seguindo o posicionamento do Corpo Técnico, manifestou-se da seguinte forma:

Em vista disso, sem nenhum prejuízo para os recursos que devam ser garantidos à ciência e tecnologia, com as cautelas que o caso requer, o Ministério Público de Contas, em vista da atual crise sanitária que inegavelmente repercute na gestão pública, excepcionalmente, não considerará o descumprimento ao disposto no artigo 332 da Constituição do Estado RJ no exercício 2020 como irregularidade a ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, mas sim como impropriedade, acompanhando a sugestão do relatório instrutivo.

Nesta toada, verifica-se que o Corpo Instrutivo e o Ministério Público de Contas são uníssonos no entendimento de que os efeitos causados pela pandemia do Covid-19 no exercício em análise repercute na gestão pública de modo a, excepcionalmente, não consignar o descumprimento do artigo 332 da Constituição Estadual como irregularidade apta a ensejar emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas. Ambos, assim, se manifestam, pela Impropriedade e Determinação.

De fato, é inegável que os efeitos da pandemia influenciaram diretamente no funcionamento da Fundação, sendo esperado um efeito na execução de suas atividades¹⁷⁴.

Não se desconsidera que o limite constitucional exigido para Faperj é recorrentemente descumprido em exercícios anteriores, entretanto a peculiaridade do presente exercício faz necessário entender que a dificuldade do gestor diante da crise sanitária deve ser observada.

Neste sentido, merecem acolhimento os argumentos expostos pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público de Contas, ciente de que a Fundação restou afetada pela Pandemia causada pelo novo Coronavírus, de forma a afastar a irregularidade na avaliação do ponto em comento, sem deixar, contudo, de registrar a necessidade de garantir, até o final do mandato, o investimento cabível.

Assim sendo, acompanho as instâncias instrutivas, razão pela qual faço constar a **Impropriedade nº 23** e as **Determinações n.ºs 30 e 31** no dispositivo de meu Voto.

¹⁷⁴ 15/03/2020 - Em função do Decreto do Governo do Estado do Rio de Janeiro de 13 de março de 2020, que dispõe sobre as medidas temporárias de prevenção ao contágio e de enfrentamento da propagação do novo Coronavírus (Covid-19), a Faperj informa que não haverá atendimento presencial ao público por um prazo mínimo de 15 dias, a partir de 16 de março de 2020.

<http://www.faperj.br/?id=3942.2.6> – último acesso em 19/05/2021

16/03/2020 - Em função da disseminação em larga escala do COVID-19, e em consonância com as medidas tomadas em todas as esferas para evitar sua propagação, a Faperj faz uma série de recomendações a fim não promover qualquer prejuízo a todos aqueles que se beneficiam de bolsas e auxílios da Fundação. Todos os pesquisadores devem adiar viagens que não sejam estritamente necessárias no momento... Do mesmo modo, deve ser considerado, sempre que possível, o adiamento ou cancelamento da organização de eventos científicos programados, seguindo as devidas orientações de sua instituição.

<http://www.faperj.br/?id=3943.2.1> – último acesso em 19/05/2021

20/03/2020 - Permanece suspenso o atendimento presencial diário ao público até, pelo menos, o dia 3 de abril. A Fundação terá expedientes em sistema de plantão... Recomendação para que os pesquisadores adiem as viagens relacionadas à COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E às BOLSAS SANDUÍCHE que não sejam estritamente necessárias; Prorrogação do prazo de prestação de contas em 90 dias; Adiamento ou cancelamento da organização de eventos científicos anteriormente programados, assim como missões internacionais, pesquisas de campo e participação em eventos, deverão ser reprogramados seguindo as devidas orientações de cada instituição.

<http://www.faperj.br/?id=3945.2.2> – último acesso em 19/05/2021

16/07/2020 - FAPERJ anuncia adiamento das atividades internacionais para 2021

O Departamento de Relações Internacionais da FAPERJ informa que, devido à grave pandemia de Covid-19 que vem sendo enfrentada em todo o mundo, as mobilidades internacionais previstas para este exercício serão adiadas para o ano de 2021. De forma a obedecer às orientações estabelecidas pelos órgãos públicos do Rio de Janeiro e levando em conta a grande instabilidade dos calendários acadêmicos, a suspensão das atividades em diversas universidades e o fechamento de fronteiras, os lançamentos e divulgações de chamadas internacionais foram postergados até que novas diretrizes sejam apontadas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro. Portanto, os contemplados em chamadas internacionais finalizadas ou que estejam em processo de finalização (e venham a ter seus resultados divulgados ainda este ano) poderão eventualmente realizar a troca da vigência de seus projetos, de forma que nenhum pesquisador será prejudicado e que as colaborações possam permanecer ativas. Pesquisadores que se encontrem no exterior e desejem retornar ao País estão autorizados a fazer imediatamente mudanças nos voos de regresso ou remarcação da data de embarque, desde que em classe econômica, bastando que a solicitação/comunicação seja realizada formalmente... Um novo cronograma será divulgado assim que a situação sanitária e de retomada de todas as atividades seja normalizada ou maiores orientações sobre o restabelecimento das mobilidades internacionais sejam dadas pelos dirigentes responsáveis. Conforme um novo calendário for definido, todos os contemplados receberão um e-mail solicitando a adequação da vigência de seus projetos.

<http://www.faperj.br/?id=4024.2.7> – último acesso em 19/05/2021

09/01/2021 - A direção da FAPERJ informa que permanece suspenso, por tempo indeterminado, o atendimento presencial na sede da FAPERJ. Para entrar em contato com a Fundação, utilize a Central de Atendimento...

<http://www.faperj.br/?id=4146.2.8> – último acesso em 19/05/2021

II.8.1.2. Cálculo do Limite Legal das Despesas Administrativas da Faperj

Apresenta-se, com a tabela adiante, a execução das despesas administrativas da Faperj, incluídas as de pessoal. De acordo com o artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 102/02, não podem ultrapassar o máximo de 5% de seu orçamento.

Tabela 135 - Limite das Despesas Administrativas da Faperj

			R\$1
Programa	Código Proj./Ativ.	Projeto/Atividade	Despesa liquidada
Gestão Administrativa	2016	Manut Ativid Operacionais / Administrativas	256.570
	2660	Pessoal e Encargos Sociais	8.502.103
	8021	Pag de Desp com Serv de Utilidade Pública	41.697
Total com despesas administrativas da Faperj			8.800.370
Total das Despesas Liquidadas da Faperj			364.877.873
Total com despesas administrativas da Faperj			2,41%

Fonte: SiafeRio.

Verifica-se que as despesas administrativas, incluídas as de pessoal, alcançaram o patamar de 2,41% das despesas realizadas pela Faperj no exercício de 2020, portanto, valor inferior ao limite de 5% determinado pelo artigo 5º da Lei Complementar Estadual nº 102/02.

II.8.1.3. Das Disponibilidades a Receber da Faperj

O Corpo Instrutivo, ao consultar o Siafe-Rio, observou o valor aproximado de R\$2,25 bilhões no saldo da conta contábil 7.9.9.1.1.22.01 – “Créditos a Receber – art. 332 CE”, o que resta demonstrado pela tabela a seguir:

Tabela 136 - Disponibilidades a Receber da Faperj

					R\$1
Unidade Gestora					404100 - Faperj
Conta Contábil					799112201 - CREDITOS A RECEBER - ART.332 - CONST.ESTADO
Conta Corrente	Saldo Anterior	Débito	Crédito	Saldo Final	
1997.42498675000152	52.758.267	0	0	52.758.267	
1998.42498675000152	137.814.068	0	0	137.814.068	
1999.42498675000152	111.146.542	0	0	111.146.542	
2000.42498675000152	113.512.669	0	0	113.512.669	
2001.42498675000152	102.751.654	0	0	102.751.654	
2002.42498675000152	139.234.418	0	0	139.234.418	
2003.42498675000152	5.445.769	0	0	5.445.769	
2015.42498675000152	242.602.571	1.299.142	119.654	243.782.059	
2016.42498675000152	105.613.272	166.139.974	72.040	271.681.206	
2017.42498675000152	150.419.769	186.099.076	2.522.883	333.995.962	
2018.42498675000152	137.824.904	204.327.482	132.509	342.019.877	
2019.42498675000152	86.219.970	152.035.642	17.415.160	220.840.452	
2020.42498675000152	0	560.384.065	383.517.966	176.866.100	
Total	1.385.343.873	1.270.285.381	403.780.212	2.251.849.042	

Fonte: SiafeRio.

Inicialmente, é pertinente ressaltar que os aludidos recursos devem continuar vinculados à Faperj, não havendo possibilidade de se fazer uso diverso, tal como preceitua o artigo 332 da Constituição do ERJ c/c o art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00.

Neste cenário, nas Contas de Governo referente ao exercício de 2016, foi objeto da Determinação nº 04 a elaboração, por parte da Sefaz, de cronograma de repasse dos recursos financeiros à Faperj registrados em créditos a receber desde o exercício de 1997.

Nos exercícios seguintes, o estado do Rio de Janeiro apresentou cronogramas de desembolso à Faperj com parâmetros diversos, propondo, nas Contas de Governo do exercício de 2019, que o referido cronograma se iniciasse apenas em 2021, o que não ocorreu.

É de se observar que no Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2019, esta Corte de Contas decidiu pela impossibilidade de cobrança de valores anteriores a 2015 em razão da prescrição quinquenal. Ademais, foi objeto da Determinação nº 39 para que a Sefaz estabelecesse e cumprisse um único

cronograma de repasses à Faperj em relação aos créditos devidos desde 2015 até 2019, restando vedada a inclusão de valores ora devidos de exercícios subsequentes.

A Sefaz, por meio da Nota Técnica nº 67/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, de 28.09.2020, conforme Volume 05, fls. 421/424¹⁷⁵, propôs novo adiamento do início do cronograma para o exercício de 2023, sob alegação de diversas dificuldades em sua implementação, dentre elas a pandemia causada pelo novo Coronavírus.

O Corpo Instrutivo, diante da questão, apresentou sua análise nos seguintes termos, dos quais adiro integralmente:

Como visto, não foi apresentado um cronograma objetivo para cumprimento da determinação, apenas novamente a proposta de novo adiamento de seu início, sem qualquer informação adicional acerca dos elementos constitutivos do cronograma, como prazo de duração, condições de execução, parcelas de amortização do saldo devedor e outros elementos que demonstrem sua concreta implementação.

O cenário que ora se apresenta está distante de atender minimamente à regra constante do artigo 332 da Constituição do ERJ, considerando a sucessão de transferências financeiras inferiores à Faperj conforme previsão legal, e considerando a sucessão de propostas de adiamento do início do cronograma de repasses dos valores devidos. Tal fato, adianta-se, será tratado como nova impropriedade.

O *Parquet* de Contas concordou com a proposta do Corpo Instrutivo, entendimento o qual acompanho, incluindo ao final deste Voto a **Impropriedade nº 24** e a **Determinação nº 32**, visto que, em que pese as dificuldades enfrentadas pela prolongada crise financeira e, agravadas pela pandemia do Covid-19, a proposta mencionada não apresenta um cronograma concreto de repasses para a Faperj.

O quadro adiante, elaborado pelo Corpo Instrutivo, demonstra o montante que deve ser registrado como crédito a receber na conta contábil 799112201, considerando metodologia de apuração deste Tribunal:

¹⁷⁵ Arquivo digital "05-relatorio-do-orgao-central-do-controle-interno-do-poder-executivo-2214453.pdf" – pág. 421/424.

Tabela 137 - Disponibilidades a Receber da Faperj – Ajustado pelo TCE

R\$ 1				
Unidade Gestora		404100 - Faperj		
Conta Contábil		799112201 - CREDITOS A RECEBER - ART.332 - CONST. ESTADO		
Conta Corrente	Saldo Anterior	Inscrição	Baixa	Saldo Final
1997.42498675000152	52.758.267	0	52.758.267	0
1998.42498675000152	137.814.068	0	137.814.068	0
1999.42498675000152	111.146.542	0	111.146.542	0
2000.42498675000152	113.512.669	0	113.512.669	0
2001.42498675000152	102.751.654	0	102.751.654	0
2002.42498675000152	139.234.418	0	139.234.418	0
2003.42498675000152	5.445.769	0	5.445.769	0
2015.42498675000152	242.602.571	199.642.012	0	442.244.583
2016.42498675000152	105.613.272	166.139.974	4.003	271.749.243
2017.42498675000152	150.419.769	186.099.076	2.522.883	333.995.962
2018.42498675000152	137.824.904	204.327.482	132.509	342.019.877
2019.42498675000152	86.219.970	152.035.642	17.415.160	220.840.452
2020.42498675000152	0	523.648.220	148.422.430	375.225.790
TOTAL	1.385.343.873	1.431.892.406	831.160.372	1.986.075.907

Fonte: SiafeRio.

Nota 1: Valor de R\$199.642.012 relativo ao cancelamento em 2020 de RPP do exercício de 2015, sendo este exercício o último considerado pelo TCE no cumprimento do limite pela despesa liquidada, sendo necessário a reversão dos efeitos de tal cancelamento de restos a pagar na disponibilidade a receber.

Nota 2: As baixas referentes aos exercícios de 2016 a 2019 se referem aos pagamentos em 2020 de restos a pagar processados, devendo serem considerados como disponibilidade efetivamente repassada, reduzindo o saldo dos créditos a receber, em virtude de que a partir de 2016 a metodologia passou a ser pela despesa paga.

Nota 3: As disponibilidades a receber de 2020 guardam consonância com o apurado anteriormente, sendo R\$523.648.220 como devido à Fundação, R\$148.422.430 como despesa paga, restando um saldo a aplicar de R\$375.225.790.

Nota 4: Em virtude da decisão plenária referente às Contas de Governo do exercício de 2019, em face do instituto da prescrição quinquenal, não mais devem ser considerados devidos os valores anteriores a 2015, motivo da baixa dos créditos a receber de 1997 a 2003 na tabela.

Diante da contabilização das inscrições dos créditos a receber da Faperj em dissonância ao apurado por esta Corte de Contas, acompanho as instâncias instrutivas, razão pela qual faço constar a **Impropriedade nº 25** e as **Determinações n.ºs 33 e 34** no dispositivo deste Voto.

II.8.2. Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Fecp

O Fundo de Combate à Pobreza foi instituído pela Emenda Constitucional Federal nº 31/00, que introduziu o art. 82 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), *in verbis*:

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

§ 2º Para o financiamento dos Fundos Municipais, poderá ser criado adicional de até meio ponto percentual na alíquota do Imposto sobre serviços ou do imposto que vier a substituí-lo, sobre serviços supérfluos. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o fundo, denominado Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - Fecp, de natureza contábil, foi criado pela Lei Estadual nº 4.056 de 30.12.02¹⁷⁶, com o objetivo viabilizar a todos os fluminenses, o acesso a níveis dignos de subsistência, visando à melhoria da qualidade de vida.

O Fecp teve sua vigência prorrogada até 31.12.2023, conforme estabelecido na Lei Estadual nº 8.643/19.

II.8.2.1. Fonte de Recursos do Fecp

A principal fonte de recursos do fundo advém do adicional de dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre produtos e serviços supérfluos. Não incide sobre essa arrecadação a repartição das receitas prevista no inciso IV do art. 158 da Constituição Federal, em razão do disposto no §1º do artigo 82 do ADCT.

Para o registro e controle desses recursos, essa fonte é identificada no orçamento estadual pelo código 122 – *Adicional de ICMS – Fecp*.

¹⁷⁶ Alterada pela Lei Complementar Estadual nº 183, de 27/12/2018 e pela Lei nº 8.643, de 04/12/2019.

II.8.2.2. Receitas Consideradas na Base de Cálculo do Fecp

A principal fonte de recursos do Fecp, como já mencionado, é o adicional de dois pontos percentuais no ICMS. Ocorre que o GERJ procedeu à desvinculação de recursos do fundo, reduzindo em 30% as receitas que compõem sua base de cálculo, conforme interpretação dada ao artigo 76-A do ADCT da Constituição Federal.

Os recursos oriundos dessa desvinculação, são registrados no orçamento estadual na fonte *108 – Receita Desvinculada Tesouro*.

II.8.2.2.1. Da Desvinculação das Receitas do Fecp promovida pelo GERJ

O regime da desvinculação de receitas públicas permite a livre aplicação dos tributos que se encontravam vinculados, por lei, a determinadas despesas e fundos. Anteriormente autorizado apenas para a União, conhecida como Desvinculação de Receitas da União (DRU), esse mecanismo foi estendido para os Estados, Distrito Federal e Municípios, por meio da Emenda Constitucional Federal nº 93 de 08/09/2016, que alterou o artigo 76 do ADCT, para incluir os artigos 76-A e 76-B.

Assim, passou a vigorar para o Estado do Rio de Janeiro a Desvinculação de Receitas do Estado (DRE), na forma estabelecida pelo dispositivo constitucional, artigo 76-A do ADCT, a saber:

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.

Diante desse novo cenário, o Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro entendeu ser prudente e necessária a regulamentação do artigo 76-A do ADCT, fazendo publicar o Decreto Estadual nº 45.874 em 28.12.2016.

O referido Decreto incluiu na base de cálculo os recursos a serem destinados à Faperj, ao Fecam, ao Fehis e ao FAF, sobre os quais incidiria a redução de 30% das receitas, a título de DRE. Importa aduzir que a respeito do Fecp, porém, não houve qualquer disposição.

Logo em seguida, a norma infralegal foi alvo de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI, sendo declarada inconstitucional pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em face do processo nº 0000924-16.2017.8.19.0000.

Inconformado com a decisão, o Estado interpôs Recurso Extraordinário - RE no Supremo Tribunal Federal – STF, que recebeu, em 13.11.2019, o número RE-1.244.992, tendo como relator o Excelentíssimo Senhor Ministro Alexandre de Moraes. No mérito, o Senhor Ministro julgou, em decisão monocrática, parcialmente procedente a ADI, “declarando inconstitucional a desvinculação determinada pelo Decreto Estadual 45.874/2016 apenas quanto à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – Faperj”. Em resumo, considera que a vinculação de receitas à Faperj “encontra amparo no art. 218, § 5º, da Constituição Federal, que faculta aos Estados atrelar parcela de sua receita orçamentária a entidade de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.”

Ato contínuo, o ERJ interpôs Agravo Regimental no Recurso Extraordinário, o que foi negado em sessão de 05.03.2020, assim como foram rejeitados, em

30.04.2020, os embargos de declaração opostos, tendo o processo transitado em julgado em 27.06.2020.

O Corpo Instrutivo, ao analisar a matéria, teceu os seguintes comentários que contribuem para o entendimento da questão, mormente quanto aos recursos vinculados aos fundos estaduais:

Em seus argumentos, o Excelentíssimo Senhor Ministro considera que a vinculação de receitas à Faperj “encontra amparo no art. 218, § 5º, da Constituição Federal, que faculta aos Estados atrelar parcela de sua receita orçamentária a entidade de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.”. Entretanto, incorreu o aludido Decreto nº 45.874/16 em violação ao artigo 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como “os arts. 2º (separação de poderes) e art. 165, III, (iniciativa privativa do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal”.

Em relação ao Fecam, considerou inválido o disposto no artigo 263 da Constituição Estadual, “uma vez que não há, na Constituição Federal, autorização para vinculação de receita orçamentária a entidades de proteção ambiental ou de desenvolvimento urbano. A dotação orçamentária para esses fins deve constar na lei do orçamento anual, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo.”. Apenas considerando a inviabilidade do artigo 263 não haveria óbice “a que o Governador do Estado proceda, por meio de Decreto, à desvinculação consentida pelo art. 76-A do ADCT.”.

Em relação ao Fehis e ao FAF, conclui que “o conflito se estabelece entre o Decreto impugnado e as normas infraconstitucionais, o que inviabiliza o controle abstrato de constitucionalidade, uma vez que se está diante de questão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade.”.

Destaca-se, por fim, outro trecho da decisão:

A orientação exposta acima continua sendo adotada pela jurisprudência desta CORTE, fixada no sentido de que, em regra, por desrespeito ao artigo 167, IV, da Constituição Federal, são inconstitucionais todas as normas que estabeleçam vinculação parcial de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, uma vez que limitam a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, e, conseqüentemente, acabam por contrariar o princípio da separação de poderes.

Em sequência, ao ERJ interpôs e foi negado o provimento de Agravo Regimental no Recurso Extraordinário, em sessão de 05.03.2020, bem como foram rejeitados os embargos de declaração, em 30.04.2020, tendo o processo transitado em julgado em 27.06.2020.

Por todo o exposto, considerando a decisão da Suprema Corte, concluem-se válidas as vinculações de receitas a órgãos, fundos ou despesas desde que tal vinculação esteja amparada pela Carta

Magna, não cabendo a aplicação do instituto da desvinculação, como foi o caso da Faperj na citada decisão do STF.

Na mesma linha, e sob o mesmo patamar, encontram-se protegidos o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Fecp, previsto no artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal - ADCT, e instituído pela Lei Ordinária Estadual nº 4.056/02, e por consequência o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis, que, apesar de não possuir guarida à guisa de recursos vinculados na CF e ter sido instituído pela mesma lei estadual, os recursos a ele destinados originam-se do Fecp, não cabendo desvinculação na base de cálculo das receitas que compõem ambos os fundos.

Por sua vez, não há óbice a que se proceda a desvinculação prevista no artigo 76-A do ADCT em relação às receitas de impostos, taxas e multas, e outras receitas correntes, que venham a fazer parte de base de cálculo de repasse aos demais fundos estaduais, que não possuam, como explicado anteriormente, amparo constitucional em estabelecer-lhes vinculação de receitas.

Como será visto adiante, o ERJ promoveu indevidamente a desvinculação das receitas que compõem as bases de cálculo de destinação e aplicação de recursos no Fecp, e por consequência indireta deste último, no Fehis. As receitas desvinculadas indevidamente do Fecp foram aplicadas em despesas fora da finalidade do Fundo. Tal fato será objeto de Irregularidade e Determinação no tópico 10.2.

Observa-se que a instância técnica considerou irregular a desvinculação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Fecp, visto a sua essência constitucional.

O Ministério Público Especial, em primeira análise, acompanhou o entendimento até então encampado por esta Corte de Contas, manifestando-se de acordo com o Corpo Técnico pela consignação de irregularidade.

II.8.2.2.1.1. Das Razões de Defesa apresentadas pelo GERJ

Diante da irregularidade apontada, o GERJ apresentou razões de defesa em 17.05.2021. Após análise, o Corpo Instrutivo se manifesta pela manutenção da irregularidade apontada inicialmente, afastando a tese defensiva, conforme se verifica:

DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS

Em sua defesa, o ERJ encaminha a Nota Técnica SEFAZ/SUBTES N°02/2021 (fls. 9.726), por meio da qual também junta aos autos, cópias dos Pareceres da Assessoria Jurídica da Sefaz, bem como da Procuradoria Geral do Estado - PGE, que versam sobre a Desvinculação de Receitas do Estado – DRE.

Tanto o Parecer da Assessoria Jurídica da SEFAZ quanto o Parecer da PGE discordam do entendimento exposto por esta Corte, porém, por razões distintas.

O Parecer da Assessoria Jurídica da Sefaz defende que haveria um evidente conflito de normas entre o art. 80 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, da Constituição Federal, adicionado pela Emenda Constitucional nº 67, de 2010 com o art. 76-A, também do ADCT, adicionado pela Emenda Constitucional nº 93, de 2016.

O art. 80 do ADCT, na parte que interessa para analisar a defesa apresentada, possui a seguinte redação:

Art. 80. Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza:

§ 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.

Já o art. 76-A do ADCT, dispõe o seguinte:

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 76-A e 76-B:

"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."

Com o intuito de resolver esta aparente antinomia, a Assessoria Jurídica da Sefaz defende usar como critério de solução, o critério da cronologia (lex posterior derogat priori), visto que ambas seriam normas de mesma hierarquia e mesma especialidade. Desta forma, a Assessoria concluiu que, como a norma que desvinculou 30 % dos recursos da União, dos Estados e do Distrito Federal (EC nº 93/2016), consubstanciada na introdução do art. 76-A do ADCT, em 2016, seria a norma mais recente, deveria portanto prevalecer o entendimento nela prescrito, já que não faz nenhuma ressalva quanto à proibição de desvinculação de recursos do Fecp.

Já o Parecer exarado pela PGE, em síntese, concorda com a possibilidade de desvinculação dos recursos do Fecp, assim como a Sefaz, porém, por fundamento diverso. Segundo o Parecer da PGE, o que deveria prevalecer para equacionar o conflito da suposta antinomia entre as normas insculpidas no texto constitucional seria a solução proposta pelo critério da especialidade, visto que, o dispositivo constitucional que regeria o Fecp no âmbito Estadual seria o art. 82 do ADCT, e não o art. 80 do ADCT, que seria aplicável somente à União.

De forma sintética, foram estas as argumentações apresentadas pelo ERJ pra a defesa do apontamento desta irregularidade

ANÁLISE DA DEFESA APRESENTADA

Preliminarmente, destaca-se que esta também corresponde à Irregularidade de nº 03 apresentada pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas.

Constata-se que, tanto a Sefaz, quanto a PGE, concentraram seus esforços em confrontar o art. 80 do ADCT, utilizado como um dos fundamentos por esta Corte para descaracterizar a impossibilidade de desvinculação de recursos do Fecp.

Destaca-se, contudo, que também já foi utilizado como embasamento por este Tribunal para caracterizar a irregularidade ora novamente em análise, a decisão proferida pelo TJRJ na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0000924-16.2017.8.19.0000, quando da análise das contas de 2017 e 2018 e que culminaram, posteriormente, na análise das contas de 2019 e agora, em 2020, com a utilização dos argumentos expostos pelo Exmo. Ministro Alexandre de Moraes quando decidiu acerca do recurso interposto pelo ERJ contra a decisão do TJRJ, no Supremo Tribunal Federal – STF, RE de nº 1.244.992, em 13.11.2019, já com trânsito em julgado.

Conforme já exposto no tópico 10 do relatório das Contas de Governo, o Poder Executivo estadual publicou o Decreto nº 45.874, de 28.12.2016, com o propósito de regulamentar o disposto na emenda constitucional nº 93/2016. Tal decreto previa que as aplicações ou repasses mínimos a serem efetuados pelo Estado à Faperj, ao Fecam, ao Fehis e ao FAF, teriam suas respectivas bases de cálculo reduzidas em 30% (trinta por cento).

Entretanto, conforme publicação do acórdão em 08.01.2019, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade no processo nº 0000924-16.2017.8.19.0000, declarou inconstitucional o Decreto Estadual nº 45.874/2016, com efeitos retrospectivos.

Entendeu o Tribunal de Justiça que caberia ao legislador estadual, seja por via de Emenda à Constituição ou por meio de legislação ordinária, e não ao chefe do Poder Executivo do Estado, a decisão sobre quais órgãos, fundos e despesas teriam efetivamente suas receitas desvinculadas, em obediência ao princípio da separação dos poderes, disposto no artigo 7º da Constituição Estadual, e ao princípio da reserva legal ou da legalidade, dispostos respectivamente no artigo 6º da Constituição Estadual c/c o artigo 5º, II da CRFB/88 e no caput do artigo 77 da Constituição Estadual.

Diante disso, o Órgão Especial do TJ-RJ concluiu que houve violação, por parte do Decreto impugnado, dos artigos 263, §1º e 332 da Lei Fundamental Estadual, que preveem as receitas destinadas ao Fecam e à Faperj, cabendo o tratamento, à luz do princípio da simetria, apenas por emenda à Constituição do Estado.

Também declarou inconstitucional o Decreto por afrontar os direitos à educação, meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia, protegidos pela Constituição do Estado, em seus artigos 39, 261 e 306.

Contra a decisão do Tribunal de Justiça, o ERJ interpôs no Supremo Tribunal Federal – STF, Recurso Extraordinário - RE de nº 1.244.992, em 13.11.2019, tendo sido decidido monocraticamente pelo relator, Exmo. Sr. Ministro Alexandre de Moraes, em 16.11.2019, publicado em 31.01.2020 no Diário de Justiça Eletrônico - DJE, dando parcial provimento ao RE, julgando parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI, “declarando inconstitucional a desvinculação determinada pelo Decreto Estadual 45.874/2016 apenas quanto à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – Faperj.”

Em seus argumentos, o Excelentíssimo Senhor Ministro considerou que a vinculação de receitas à Faperj “encontra amparo no art. 218, § 5º, da Constituição Federal, que faculta aos Estados atrelar parcela de sua receita orçamentária a entidade de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica”. Entretanto, incorreu o aludido Decreto nº 45.874/16 em violação ao artigo 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como “os arts. 2º (separação de poderes) e art. 165, III, (iniciativa privativa do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal”.

Conforme se constata, a tese do Fecp se amolda perfeitamente aos fundamentos utilizados pelo Ministro, na recente decisão, para excluir a Faperj da DRE, visto que o Fecp também encontra amparo no texto da Constituição Federal.

Importante lembrar que o entendimento do Tribunal acerca da matéria já era de pleno conhecimento da administração estadual, conforme se constata pela leitura do próprio trecho extraído da

manifestação da Assessoria Jurídica da Sefaz, conforme abaixo transcrito:

“Antes de superado tal ponto, cumpre apenas frisar que existe entendimento do TCE-RJ (análise de Contas do Governo – Ano de 2016 – Processo nº 101.576-6/17, fl. 448), no sentido de que os recursos que compõe o FECF não poderão ser atingidos pelo dispositivo trazido pela EC nº 93/16, uma vez que, segundo o art. 80 § 1º do ADCT, não se aplicam ao FECF quaisquer desvinculações.”

Portanto, ao proceder a desvinculação de recursos do Fecp, novamente, resta configurado o descumprimento de decisão desta Corte. Inclusive, a própria Controladoria Geral do Estado do Rio de Janeiro – CGE, na análise do cumprimento da determinação de nº 44, relativo às Contas de Governo do exercício anterior (fls. 439 do documento 05 – Relatório do Órgão Central do Controle Interno do Poder Executivo), considerou a desvinculação de receita do Fehis, cujos recursos advêm do Fecp, como indevidas, corroborando assim o entendimento desta Corte.

*Assim, em face de todo o exposto, conclui-se pela manutenção desta **Irregularidade**.*

O Ministério Público Especial, no entanto, revendo seu entendimento anterior, em razão da defesa apresentada pelo GERJ, se manifesta pela legitimidade da desvinculação das receitas do Fecp, e, por conseguinte, afasta a irregularidade proposta pelo Corpo Instrutivo, conforme Parecer de fls. 9910/9915, do qual destaca-se:

*De acordo com a douta PGE, a solução para o aparente conflito entre as normas se daria pelo **critério da especialidade**, que seria o mais adequado quando o conflito envolvesse normas constitucionais, conforme a doutrina de Luís Roberto Barroso, citada no parecer:*

*O direito não tolera antinomias. Para impedir que tal ocorra, a ciência jurídica socorre-se de variados critérios, como o hierárquico e o da especialização, além de regras específicas que solucionam os conflitos de leis no tempo e no espaço. Contudo, **à exceção eventual do critério da especialização**, esse instrumento não é capaz de solucionar conflitos que venham a existir no âmbito de um documento único e superior como é a Constituição.*

Sendo assim, a DRE alcançaria os recursos destinados ao FECF e conseqüentemente ao FEHIS, não sendo aplicável, na hipótese, a exceção prevista na parte final do §1º do art. 80 do ADCT, por este se referir a norma própria do fundo federal, não alcançando os fundos estaduais.

Outrossim, coube ao legislador constituinte derivado, no parágrafo único do artigo 76-A do ADCT, estabelecer as hipóteses sobre as quais não incidirá a desvinculação de que trata o caput do referido dispositivo, quais sejam:

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. (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

Parágrafo único. Excetuam-se da desvinculação de que trata o caput: (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

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; (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal; (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores; (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei; (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

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. (Incluído dada pela Emenda constitucional nº 93, de 2016)

Verifica-se que não foi elencado qualquer impedimento da desvinculação quanto aos recursos relativos aos fundos de combate à pobreza estaduais.

Destaca-se o registro feito no percuente parecer da PGE quanto aos fundamentos que levaram o constituinte derivado a estender o instrumento da desvinculação para os estados, Distrito Federal e municípios, segundo a exposição de motivos da Emenda Aditiva nº 03/15: “os Municípios, os Estados e o Distrito Federal estão sujeitos a uma estrutura orçamentária e fiscal com elevado volume de despesas obrigatórias tais como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, além de expressiva vinculação das receitas orçamentárias, sendo necessário fornecer-lhes instrumentos e permitir que uma parte das receitas não fique sujeita a vinculações, podendo ser alocada no orçamento com maior flexibilidade.”

Há realmente de se ressaltar que a desvinculação de tais receitas é medida que se impõe no atual cenário de crise sanitária, considerando a rigidez dos orçamentos por conta das inúmeras vinculações impostas, de modo a devolver aos gestores eleitos a liberdade de tomar decisões relativas à alocação dos escassos recursos; sempre, evidentemente, em busca do melhor interesse público.

Acrescenta ainda a PGE que as desvinculações inseridas pela EC nº 93/16 - previstas nos artigos 76, 76-A e 76-B - são normas

absolutamente autoaplicáveis, posto que não dependem de qualquer ato normativo para que produzam os seus efeitos. Ao observar a estrutura dos referidos dispositivos, este Parquet de Contas corrobora a posição da PGE de que se trata de normas de eficácia plena.

Quanto aos artigos 94 a 96 do ADCT da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (Emenda Constitucional 73/19), particularmente quanto ao artigo 95, XI - que teve sua eficácia suspensa temporariamente pela EC nº 85 de 11.03.21, mas não para o exercício de 2020 -, que se refere ao saldo, resta dizer que a discussão fica prejudicada quando se invocam dispositivos da Constituição Federal (EC 93/16 e art. 82, caput e §1º, do ADCT da CRFB).

O Estado ainda menciona o RE 1.244.992, interposto pelo Estado e originado de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face do Decreto 45.874/2016 e que culminou em decisão da Suprema Corte que declarou a inconstitucionalidade da desvinculação somente em relação à Faperj.

*Por todo o exposto e considerando as informações trazidas aos autos na defesa do Estado, não endosso a sugestão do relatório instrutivo e reformulo o posicionamento do Ministério Público de Contas consignado no parecer de 10.05.2021 para **não** reputar, na conclusão do parecer ministerial, a desvinculação dos recursos do FECP como irregularidade a macular as presentes contas.*

II.8.2.2.1.2. Da Análise de Mérito

Conforme Ofício GG 185/2021 de 17.05.2021, foi apresentada a esta Corte a Nota Técnica SEFAZ/SUBTES nº 02/2021 (fls. 9726/9756), em resposta à irregularidade em referência. De acordo com a sobredita Nota Técnica, a Assessoria Jurídica da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro – Ajur/Sefaz, bem como da Procuradoria Geral do Estado – PGE, em pareceres prolatados, vale ressaltar, em 2019, defendem a legalidade da aplicação da DRE sobre os recursos do Fecp, divergindo, no entanto, quanto ao amparo legal.

A tese defendida pela Sefaz, conforme a Nota Técnica, aponta para um conflito aparente entre as normas dispostas no artigo 80, § 1º do ADCT, introduzido no texto constitucional pela Emenda nº 31 de 14.12.2000 e o previsto no artigo 76-A, insculpido no ADCT pela Emenda nº 93 de 08.09.2016.

Observo que a Sefaz aponta haver uma antinomia entre o artigo 80 § 1º, que veda a desvinculação de receitas do fundo, e o artigo 76-A, que instituiu a DRE. Ainda, conforme entendimento daquele órgão, tal questão estaria resolvida pela utilização de parâmetros cronológicos, visto serem normas de idêntica hierarquia e especialidade aplicando-se, assim, o critério, *lex posterior derogat priori*, ou seja, a norma mais recente deve prevalecer sobre a mais antiga. Dessa forma, a DRE estaria autorizada, tendo em vista ser instituída pela Emenda nº 93 de 08.09.2016, promulgada após a Emenda nº 31 de 14.12.2000.

De outro lado, a Procuradoria Geral do Estado – PGE, por sua vez, ainda de acordo com a Nota Técnica, ratifica o parecer da Ajur/Sefaz, porém indica o artigo 82 do ADCT, como sendo o amparo legal a ser seguido, bem como o critério da especialidade, visando deixar claro a legitimidade da DRE sobre as receitas do Fecp, conforme se destaca, a seguir:

Insta ressaltar, que o parecer supracitado foi ratificado pelos vistos da Procuradoria Geral do Estado (documentos SEI nº 2115874), concordando com a conclusão, porém, cita outro fundamento, o da especialidade. Assim, o parecer trouxe expressamente no seu corpo, especificamente sobre o tema tratado, a seguinte interpretação adicional acerca da aplicação da DRE sobre o FECP:

*E nem se diga que o disposto no § 1º do art. 80 seria uma norma geral de aplicação a todos os fundos (federal, estadual, distrital e municipal). Como foi dito, trata-se de norma específica para a esfera da União, mencionando dispositivo do corpo permanente da Constituição aplicável somente ao ente nacional, tendo com norma correlata na esfera estadual o §1º do art. 82, **que, por sua vez, não foi alterado pela EC 93/2016.** (grifos originais)*

Conclui a PGE, ainda de acordo com a nota técnica:

c) A DRE alcança os recursos destinados ao FECP e ao FEHIS, não sendo aplicável a exceção disposta no §1º do art.80 do ADCT, por ser esta norma própria do fundo federal, contando os fundos estaduais com normas específicas a respeito das exceções cabíveis. Não obstante, sugere-se que sebusque expor ao TCE as razões ora expostas (...).

Observa-se que o ponto nodal de toda a discussão, em que pese o desencontro do embasamento legal apontado pelos Órgãos do GERJ, forçoso reconhecer, está na possibilidade ou não de se efetuar a desvinculação das receitas dos fundos estaduais.

Data maxima venia, quanto ao argumento que trata da aplicabilidade do art. 80 do ADCT, entendo que este ponto não merece prevalecer.

Preliminarmente, a bem da verdade, o Fecp dos Estados e Municípios é regulado pelo art. 82 e não pelo §1º do art. 80, ambos do ADCT, como quer fazer crer o ERJ. Nesse sentido, de pronto, afasta-se o suposto conflito suscitado.

Como se sabe, a Emenda Constitucional nº 31/00 criou os Fundos de Combate à Pobreza, a serem financiados com recursos de impostos do adicional de até dois por cento na alíquota do ICMS (artigo 82, § 1º do ADCT).

Por outro lado, a Emenda Constitucional nº 93/16, instituiu a desvinculação das receitas, incluindo os impostos, dos Estados e do Distrito Federal, assim como dos Municípios, em seus artigos 76-A e 76-B do ADCT, respectivamente.

Feita esta consideração introdutória, passo a uma breve digressão sobre o entendimento do Órgão Especial do TJRJ e do E. Supremo Tribunal Federal, os quais são indispensáveis ao melhor entendimento da questão ora sob exame.

Entendendo ser prudente e necessária a normatização do art. 76-A do ADCT da Constituição Federal, no âmbito estadual, o então Governador do Estado do Rio de Janeiro, entendeu por bem publicar Decreto prevendo a desvinculação das receitas da Fecam, Fehis, Faf e Faperj.

Possuindo entendimento diverso, Deputado Estadual protocolou junto ao TJRJ, Representação de Inconstitucionalidade sob a alegação de que não cabia ao Chefe do Executivo a competência de legislar diretamente acerca da desvinculação de receitas oriundas da supramencionada alteração do ADCT.

Em apertada síntese, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro ao se debruçar sobre a demanda que lhe foi desafiada, entendeu que o Decreto exarado pelo Chefe do Poder Executivo estadual usurpou a competência do Poder Legislativo do ERJ, violando tanto o princípio da separação dos poderes, como o devido processo legislativo, além do art. 76-A da ADCT, conforme ementário abaixo:

Direito Constitucional. Representação por Inconstitucionalidade tendo por objeto o Decreto nº 45.874, de 28 de dezembro de 2016, do

Estado do Rio de Janeiro, que “dispõe sobre a regulamentação do disposto na Emenda Constitucional nº 93 de 06 de setembro de 2016, que estabelece a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios”. Preliminar de inépcia da inicial por ausência de fundamentação adequada. Descabimento de controle abstrato de constitucionalidade de ato desprovido de autonomia. Rejeição das preliminares. Violação aos artigos 6º, 7º, 39, 77, caput, 145, inciso IV, 261, 263, § 1º, 306 e 332, todos da Carta Fluminense, incorrendo a norma impugnada em flagrante vício de inconstitucionalidade formal e material. Procedência da Representação

A Decisão supramencionada teve seu embasamento assentado na premissa de que, não obstante a desvinculação prevista no art. 76-A do ADCT, sem a devida deliberação legislativa não seria possível determinar quais órgãos, fundos e despesas se sujeitariam a tal desvinculação. É o que se extrai do trecho abaixo reproduzido:

A EC nº 93/2016, que inspirou a expedição do Decreto Estadual nº 45.874/2016, permitiu as chamadas “DRU” (Desvinculação das Receitas da União) e “DREM” (Desvinculação de Receitas de Estados e Municípios).

Relativamente aos Estados, o art. 2º da referida Emenda, que introduziu o art. 76-A no ADCT da Constituição da República, assim dispõe:

[...]

Note-se que a Emenda à Constituição da República permitiu genericamente a desvinculação de 30% das receitas Estaduais, uma vez que desvincular 30% das receitas do Estado não deve implicar, necessariamente, redução de 30% do repasse a quaisquer dos fundos ora em foco. Em outras palavras, referida Emenda não indicou quais órgãos, fundos e despesas suportariam a desvinculação.

Logo, o cotejo entre os dois atos normativos revela que, embora a EC nº 93/2016 tenha reservado ao Legislador Estadual a decisão sobre quais deles teriam, efetivamente, suas receitas desvinculadas, o Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro decidiu sozinho, sem a devida deliberação legislativa, quais seriam os fundos afetados pela desvinculação de receitas e quais seriam os valores da redução.

Diante desse quadro, outra não pode ser a conclusão, senão a de que a medida em questão agrediu frontalmente o princípio da separação de poderes, disposto no artigo 7º da Constituição Estadual. Pensar de modo diverso conduziria a sociedade do Estado do Rio de Janeiro a um perigoso precedente de concentração de poder nas mãos do Poder Executivo.

Note-se que o princípio da separação de poderes fora idealizado com o propósito de, através do controle mútuo entre os Poderes, salvaguardar direitos e garantias individuais do poder exercido de forma abusiva e arbitrária. No caso presente, tal concentração de poder se manifestou na restrição de fundos realizada de modo unilateral pelo Representado, resultando em obstáculos à efetivação dos direitos à educação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia, como se explicitará adiante.

Por fim, se, de fato, compete ao Legislativo Estadual, seja pela via de Emenda à Constituição ou por meio de legislação ordinária, deliberar acerca da desvinculação de receitas em questão, também há que se registrar a violação ao art. 145, inciso IV, da Lei Fundamental Estadual.

Por fim, em se tratando de matéria carente de deliberação legislativa para a produção de lei ordinária, verifica-se de igual sorte violação ao princípio da reserva legal ou da legalidade, este inscrito no caput do art. 77 e aquele genericamente considerado no art. 6º, ambos da Constituição Estadual c/c o art. 5º, II da CRFB/88.

Portanto, conclui-se que o Decreto Estadual nº 45.874/2016 deve ser declarado inconstitucional, em função da patente violação aos artigos 7º, 77, caput e 145, inciso IV, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e art. art. 5º, II da CRFB/88.

Ao decidir unilateralmente quais dos órgãos, fundos e despesas teriam seu repasse de receita reduzido, o Representado violou os artigos 263, § 1º e 332, ambos da Constituição do Estado, que preveem as receitas destinadas, respectivamente, ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM e à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ, in verbis:

[...]

Ora, não pode o Representado, que é Chefe do Poder Executivo, pretender, com expedição de simples decreto derrogar norma da Constituição Estadual, que, por óbvio, é-lhe hierarquicamente superior. Neste sentido, à luz do princípio da simetria, apenas uma emenda à Constituição do Estado poderia efetuar a redução sob análise. Comportamento contrário a este é estritamente proibido pelo ordenamento jurídico pátrio, tendo sido, inclusive, objeto de pronunciamento do e. Supremo Tribunal Federal, in verbis:

[...]

Conclui-se, pois, que o Decreto Estadual n.º 45.874/2016 deve ser declarado inconstitucional, em função da clara violação aos artigos 263, § 1º, 332 e 145, inciso IV, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Ao usurpar a competência da Assembleia Legislativa para deliberar sobre quais dos órgãos, fundos e despesas teriam seu repasse de receitas reduzido e em que medida, o Representado restringiu de sobremaneira os direitos garantidos por meio da atuação da FAPERJ e pelos fundos FECAM e FEHIS.

Está-se diante de limitação que certamente atenta, se não contra o próprio núcleo de direitos fundamentais à dignidade da pessoa

humana, contra os direitos à educação, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à moradia, protegidos pela Constituição do Estado, em seus artigos 39, 261 e 306. Conforme se depreende do artigo 2º do Decreto Estadual nº 3.290, de 16 de junho de 1980, que criou a FAPERJ, a mesma tem por escopo viabilizar o direito à educação, na medida em que estimula e ampara a pesquisa e a formação científica e tecnológica necessárias ao desenvolvimento sócio-cultural e econômico do Estado:

Do exposto, conclui-se que o Decreto Estadual nº 45.874/2016 deve ser declarado inconstitucional, em função da indiscutível violação aos artigos 39, 261 e 306, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

3. Em sendo assim, acata-se a presente representação e se declara a inconstitucionalidade do Decreto 45.874/2016, com efeitos retrospectivos.

Posteriormente, conforme já dito, o Estado do Rio de Janeiro manifestou sua inconformidade com a Decisão aventada por meio do Recurso Extraordinário nº 1.244.992/RJ, o qual recebeu relatoria do Excelentíssimo Ministro Alexandre de Moraes.

Neste interim, entendo pertinente mencionar que, ciente da decisão do TJRJ e antes do julgamento do Recurso Extraordinário acima referido, a Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro exarou a Promoção SUBJUR/AJUFAZ nº 04/2019 - VHPS, que se encontra acostada à defesa apresentada nos presentes autos pelo ERJ¹⁷⁷.

O referido documento no qual o órgão de assessoramento jurídico do Estado consigna a sua discordância com a decisão do Órgão Colegiado pelos principais fundamentos: que a EC nº 93/2016 teria aplicação imediata do âmbito do Estado do Rio de Janeiro, devendo ser desvinculado 30% dos recursos arrecadados a título de impostos, taxas e multas direcionados ao Fecam, Faperj, Fehis e FAF; e que o Chefe do Poder Executivo não decidiu sozinho as nuances da desvinculação, sendo certo que quem o fez foi a EC nº 93/2016.

Em que pese bem fundamentada, a Promoção da Assessora Jurídica da Sefaz, foi revisitada pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Tributária. Reservando especial atenção para os efeitos da decisão da Representação de

¹⁷⁷ A referida promoção encontra-se anexa à Nota Técnica SEFAZ/SUBTES nº 02 DE 17 de maio de 2021, que trata da defesa do Estado do Rio de Janeiro visando desconstituir a Irregularidade nº 03 do parecer do Corpo Técnico.

Inconstitucionalidade, o citado Procurador entendeu que o ato decisório afastou a possibilidade de aplicação da DRE enquanto não julgado o Recurso Extraordinário interposto, diante da ausência de atribuição de efeito suspensivo:

Em síntese, o (sic) principais argumentos acatados pelo Poder Judiciário foram a violação do princípio da separação de poderes, pois “o Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro decidiu sozinho, sem a devida deliberação legislativa, quai (sic) seriam os fundos afetados pela desvinculação de receitas e quais seriam os valores da redução”, bem como por exorbitar o poder regulamentar, além da violação das disposições da Constituição estadual específicas do FECAM e do Faperj.

A decisão do Órgão pleno foi objeto de embargos de declaração e de interposição de recurso extraordinário já admitido e autuado pelo STF sob o nº 124992. Diante desse quadro, importante destacar os efeitos da decisão do Órgão Pleno do TJRJ.

Em que pesem os fundamentos e o desacerto da decisão, conforme foi muito bem apontado pela i. parecerista, declarada pelo órgão pleno do TJRJ a inconstitucionalidade do Decreto, é preciso delimitar seu alcance.

A decisão de inconstitucionalidade faz a norma incidir em absoluta desvalia jurídica, não podendo gerar quaisquer efeitos no plano do direito, motivo pelo qual, a princípio, esta afastada a possibilidade de aplicação da DRE dos fundos mencionados no Decreto nº 45.784/2016, pois o recurso extraordinário interposto não possui efeito suspensivo.

Todavia, entende-se que tal decisão não alcança todos os demais fundos ou vinculações existentes. Não se desconhece que vem sendo aplicada a chamada “transcendência dos motivos determinantes” da decisão de inconstitucionalidade. Os motivos determinantes significam a tese jurídica ou a interpretação constitucional que subjaz a declaração de inconstitucionalidade de determinado ato normativo. A transcendência representa a extrapolação dos efeitos dos motivos determinantes, de um único ato, para atingir outros de idêntico teor¹⁷⁸.

Aplicação da transcendência, no caso em comento, teria como consequência a necessidade de interposição legislativa para a aplicação da DRE, não só em relação aos fundos mencionados no Decreto nº 45.784/2016, mas também em relação a todos os demais fundos ou qualquer espécie de vinculação.

É preciso ressaltar que, no caso, ainda não há o trânsito em julgado, motivo que afasta a possibilidade da transcendência, antes de a decisão ser ratificada pelo Supremo Tribunal Federal.

Nessa ordem de ideias, entende-se que, por prudência, não deve a DRE ser, por ora, aplicada aos fundos FECAM, FAPERJ, FEHIS e

¹⁷⁸ Cf. Rcl 8025, plenário, rel. Min. Eros Grau, j. 09/02/2009, pp. 498 e ss.” Tese da transcendência” é, portanto a tese que admite o efeito vinculante dos motivos determinantes.

FAF, até a obtenção de decisão que atribua efeitos suspensivos ao recurso extraordinário do Estado (grifei).

Por derradeiro, o Parecer ora em comento traz, ao final, a seguinte conclusão:

Conclui-se, e com levíssimas considerações em relação ao entendimento da i. parecerista, que:

[...]

Apesar das opiniões apresentadas, em virtude da decisão exarada pelo Órgão Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no processo de controle abstrato de constitucionalidade frente à Constituição do Estado (RI nº 0000924-13.2017.8.19.0000), opina-se que não seja aplicada a DRE aos fundos FECAM, FAPERJ, FEHIS e FAF, até a obtenção de decisão que atribua efeitos suspensivos ao recurso extraordinário já admitido. (grifo nosso)

Neste sentido, há que se convir que o posicionamento encampado pela Procuradoria Geral do Estado, a título de prudência, denotou a necessidade de aguardar futura atribuição de efeito suspensivo em âmbito recursal em favor do Estado do Rio de Janeiro, o que não ocorreu, como será adiante tratado.

Nos termos já assentados anteriormente, no presente tópico, distribuída a relatoria ao Excelentíssimo Ministro Alexandre de Moraes, o RE mereceu decisão monocrática enfrentando o seu mérito. A Decisão em voga, exarada pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do Recurso Extraordinário nº. 1.244.992, consignou, como exposto pelo Corpo Instrutivo, que fundos, no caso concreto, a Faperj, que encontram amparo legal na Constituição Federal não podem ser alcançados, por ato de iniciativa do Poder Executivo, pelo instituto da desvinculação de receitas. Decisão que transitou em julgado em 27.06.2020.

Assim, passo ao exame do mérito do Recurso Extraordinário.

Na hipótese, cabe aferir se o Governador do Estado, por decreto, pode fazer cumprir a autorização constitucional acerca da desvinculação de receitas estaduais, nos termos do artigo 76-A do ADCT, incluído pela Emenda à Constituição 93/2016.

No entender do Tribunal de origem, essa iniciativa é incompatível com princípio da separação dos poderes e da legalidade, pois o Poder Executivo atuou em seara que a EC 93/2016 reservou ao legislador estadual.

[...]

Pois bem. A compreensão alcançada nos julgados colacionados acima aplica-se, da mesma forma, ao atual art. 263 da Carta Estadual, uma vez que não há, na Constituição Federal, autorização para vinculação de receita orçamentária a entidades de proteção ambiental ou de desenvolvimento urbano. A dotação orçamentária para esses fins deve constar na lei do orçamento anual, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo.

Noutra vertente, quanto ao art. 332, nos julgados acima mencionados (ADI 780-MC e ADI 4.102), não se vislumbrou inconstitucionalidade na destinação de percentual da receita tributária do exercício em prol da Fundação de Amparo à Pesquisa — FAPERJ.

Compreendeu-se que, nesse caso, a vinculação encontra amparo no art. 218, § 5º, da Constituição Federal, que faculta aos Estados atrelar parcela de sua receita orçamentária a entidade de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica.

A orientação exposta acima continua sendo adotada pela jurisprudência desta CORTE, fixada no sentido de que, em regra, por desrespeito ao artigo 167, IV, da Constituição Federal, são inconstitucionais todas as normas que estabeleçam vinculação parcial de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, uma vez que limitam a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, e, conseqüentemente, acabam por contrariar o princípio da separação de poderes.

[...]

Portanto, efetivamente, o Decreto 45.874/2016, ao desvincular 30% da receita orçamentária destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa — FAPERJ, violou o art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como os arts. 2º (separação de poderes) e art. 165, III, (iniciativa privativa do Poder Executivo para inciar o processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal.

Todavia, considerando-se a invalidade do art. 263 da Constituição Estadual, por violação aos mesmos dispositivos da Constituição Federal, tenho que não há óbice a que o Governador do Estado proceda, por meio de Decreto, à desvinculação consentida pelo art. 76-A do ADCT.

Por fim, quanto à desvinculação incidente sobre os fundos cujos repasses foram instituídos por lei - o Fundo de Habitação de Interesse Social - FEHIS, pela Lei Estadual no 5.149/2007, e o Fundo de Administração Fazendária - FAF, pela Lei Estadual no 1.650/1990 - , o conflito estabelece-se entre o Decreto impugnado e as normas infraconstitucionais, o que inviabiliza o controle abstrato de constitucionalidade, uma vez que se está diante de questão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade.

Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para julgar parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, DECLARANDO INCONSTITUCIONAL a desvinculação determinada pelo Decreto

*Estadual 45.874/2016 apenas quanto à Fundação Carlos Chagas
Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ.*

Isto posto, não seria razoável inferir que a Desvinculação das Receitas do Estado - DRE, instituída pela Emenda nº 93/16, se estenda, a critério do Poder Executivo, a fundos que tenham proteção constitucional específica.

Nesse sentido, é indubitável que o STF reconheceu a não auto-aplicabilidade do artigo 76-A do ADCT e que não existe competência do Chefe do Poder Executivo para desvincular receita cuja vinculação encontra assento constitucional.

Por outro lado, não se vislumbra óbice ao Governador de Estado, no âmbito de suas atribuições, promover diretamente a desvinculação de receitas que façam parte da base de cálculo de repasses à Fundos Estaduais, desde que estes não possuam igual previsão na Constituição Federal no que se refere à vinculação de suas receitas.

Aqui importa dar relevância à *ratio decidendi* do Acórdão do STF que, embora não tenha tratado especificamente sobre o Fecp - Fundo de Combate à Pobreza, trouxe elementos suficientes para permitir raciocínio aplicável à questão.

É sabido que a decisão não alcança, automaticamente, todos os fundos em situação similar ao objeto nela tratado. Mas é razoável entender que os fundamentos exarados no acórdão do Colendo Tribunal Supremo podem ser igualmente aplicados para referidos fundos, sob pena de se ferir o princípio da isonomia de tratamento aos jurisdicionados.

De outra monta, resta possível trazer à baila a teoria da transcendência dos motivos determinantes inicialmente mencionada no Parecer da PGE. Seu alicerce consiste em transcender os motivos que fundamentaram determinada decisão para vincular outras de objetos análogos àquele. A ideia torna a permitir o raciocínio de que a aplicação do instituto em comento configura, ainda que nada se tenha debatido singularmente sobre o Fecp, a possibilidade de se emprestar os fundamentos exarados do acórdão ora tratado, em razão da proximidade entre a forma de instituição do fundo.

Em outras palavras, é possível concluir (ou inferir) que a desvinculação relativa à Fundo cuja vinculação é estabelecida em norma constitucional, só se aproveitaria se fosse regulamentada em normativo de igual hierarquia. À guisa de exemplo, tem-se a Faperj, para a qual foi atribuída vinculação de receita expressa na Constituição Federal – e também disposta em Constituição Estadual - razão pela qual o Supremo Tribunal Federal entendeu que apenas eventual EC, de iniciativa do poder legislativo estadual poderia guardar matéria.

Feitas estas considerações, curioso é o caso do Fecp que, além de previsto em Constituição Federal, foi instituído, no âmbito do ERJ mediante lei, qual seja, Lei Estadual nº 4.056/02.

Assim, encaminhando para a conclusão, entende-se, quanto ao Fecp, a título de argumentação, haveria mínima necessidade de lei ordinária estadual ou emenda constitucional, capaz de viabilizar a desvinculação de sua receita.

Registra-se, em complemento, que a Desvinculação da Receita Estadual foi tema de discussão na augusta Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ, com a edição da Emenda nº 73/19¹⁷⁹ e, mais recentemente, da Emenda nº 85/21. Tais normas constitucionais, autorizaram a desvinculação de saldos das disponibilidades financeiras porventura existentes nos caixas dos fundos estaduais, incluindo o Fecp, a partir do exercício de 2021.

Como se vê, a desvinculação autorizada pelo constituinte estadual derivado não alcançou as receitas destinadas aos fundos, mas, tão somente, suas disponibilidades financeiras líquidas, ou seja, as sobras de caixa, após deduzidas todos os restos a pagar.

Por fim, temos a decisão desta Corte de Contas no processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, referente à prestação de contas do Governo do Estado do Rio de

¹⁷⁹ Art. 1º Acrescenta o artigo 94 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 94 São desvinculados das destinações constitucionais e legais previstas, 30% (trinta por cento) da **disponibilidade financeira (saldo)** dos Fundos do Estado do Rio de Janeiro, do Poder Executivo, 20% (vinte por cento) para o Fundo Especial da Polícia Militar do Estado do Rio De Janeiro – FUNESPOM – e 20% (vinte por cento) para o Fundo Especial do Corpo de Bombeiros do Estado do Rio De Janeiro – FUNESBOM.

§ 1º Os recursos desvinculados previstos no caput deverão ser transferidos à Conta Única do Tesouro Estadual até 31 de janeiro do exercício seguinte ao da apuração da disponibilidade financeira.

§ 2º Fica excetuada da base de cálculo da desvinculação prevista no caput a parcela integrante do Fundo Especial da Polícia Militar do Estado do Rio De Janeiro – FUNESPOM – oriunda da contribuição consignada do soldo do servidor policial militar em folha de pagamento.”

Janeiro do exercício de 2019, que considerou imprópria a desvinculação de receitas do Fecp, sendo objeto de Determinação.

Ultrapassada esta etapa, resta assentar minha discordância quanto à fundamentação legal utilizada pelo corpo para apontar a ilegalidade da Desvinculação, ora em referência. Não pode prosperar a indicação do artigo 80, § 1º do ADCT, como sendo a regra que impede a realização da desvinculação das receitas do Fecp, como bem apontado, aliás, pela Procuradoria Geral do Estado - PGE.

Nota-se que a norma invocada pela a instância técnica, alcança, na realidade, o Fundo de Combate à Pobreza no âmbito do Poder Executivo Federal. Tanto assim, que as receitas mencionadas nos incisos de I a III, do art. 80, referem-se, exclusivamente, a receitas da União e seu § 2º remete expressamente ao art. 79, que trata da instituição do fundo pelo Poder Executivo Federal, como se observa:

"Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida.

Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.

Art. 80. Compõem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza:

I – a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de oito centésimos por cento, aplicável de 18 de junho de 2000 a 17 de junho de 2002, na alíquota da contribuição social de que trata o art. 75 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

II – a parcela do produto da arrecadação correspondente a um adicional de cinco pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos supérfluos e aplicável até a extinção do Fundo;

III – o produto da arrecadação do imposto de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição;

IV – dotações orçamentárias;

V– doações, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas do País ou do exterior;

VI – outras receitas, a serem definidas na regulamentação do referido Fundo.

§ 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.

§ 2º A arrecadação decorrente do disposto no inciso I deste artigo, no período compreendido entre 18 de junho de 2000 e o início da vigência da lei complementar a que se refere a art. 79, será integralmente repassada ao Fundo, preservado o seu valor real, em títulos públicos federais, progressivamente resgatáveis após 18 de junho de 2002, na forma da lei.

Além disso, verifica-se que o § 2º do art. 80 do ADCT faz menção expressa a Lei Complementar a que se refere o art. 79. Neste sentido, observa-se que foi sancionada a Lei Complementar Federal nº 111/01, que regulamentou os artigos 79, 80 e 81 do ADCT, quanto à aplicação das receitas pelo fundo, no âmbito do Poder Executivo Federal.

Não obstante, resta claro a inaplicabilidade da desvinculação das receitas do Fecp, ora realizada pelo GERJ. Essa prática resultou na redução dos recursos que deveriam ser aplicados no combate à pobreza e às desigualdades sociais, na forma prevista pelo artigo 82 do ADCT, da Constituição Federal e pela Lei Estadual nº 4.056/02. Tal fato será considerado, em meu voto, na irregularidade relativa à execução das despesas do Fecp em objetivos não previstos no artigo 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, e em valor inferior ao estabelecido pela citada legislação, consoante análise do item II.8.2.3, que será realizada adiante.

Isto posto, e em retorno à análise da base de cálculo do valor das receitas que deveriam ser destinadas ao combate à pobreza e às desigualdades sociais, verifica-se, na tabela a seguir, que a arrecadação relativa ao adicional do ICMS, totalizou R\$4,91 bilhões. Foram consideradas as receitas alocadas pelo GERJ na fonte típica, código 122 – *Adicional de ICMS – Fecp* (R\$3,44 bilhões) e na fonte 108 – *Receita Desvinculada Tesouro* (R\$1,47 bilhão), que registra o valor arrecadado e aplicado em outros programas de governo, em face da desvinculação da receita efetuada pelo GERJ.

Tabela 138 - Execução Orçamentária da Receita do Fecp

Natureza da Receita	Descrição	Arrecadação		
		108	122	Total
1118022101	Adicional ICMS – Principal	1.456.738.570	3.399.056.662	4.855.795.232
1118022201	Adicional ICMS - Multas e Juros	5.789.130	13.507.968	19.297.098
1118022301	Adicional ICMS - Dívida Ativa	3.817.679	8.907.917	12.725.596
1118022401	Adicional ICMS - Dívida Ativa – Multa e Juros	597.823	1.394.920	1.992.743
1910011116	Multas Previd. Legis Específica - Natureza Não Formal - Principal	6.336.430	14.785.003	21.121.433
1910011316	Multas Previd. Legis Específica - Natureza Não Formal - Dívida Ativa	219.238	511.555	730.792
1321005102	Juros de Títulos de Renda - Cotas Renda Fixa – Principal	-	2.083.547	2.083.547
Total		1.473.498.870	3.440.247.571	4.913.746.441

Fonte: SiafeRio

Nota 1: Foram consideradas as receitas classificadas na fonte de recursos 122 (R\$3.440.247.571) e 108 (R\$1.473.498.870), nas naturezas de receita referentes ao Fecp.

Nota 2: Valores Históricos

II.8.2.3. Execução das Despesas do Fecp por Programa de Governo

Conforme disposto no artigo 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, os recursos do Fecp devem ser prioritariamente utilizados nas áreas de complementação financeira da renda familiar, habitação, educação, ações de saúde, urbanização de morros e favelas, atendimento a idosos em situação de abandono, assistência social e outros programas de relevante interesse social.

Considerando, no entanto, a desvinculação das receitas do Fecp, realizada pelo GERJ, a execução das despesas por programa de governo contempla somente o valor de R\$3.27 bilhões, não alcançado, dessa forma, o valor total recebido, R\$4,91 bilhões.

Por essa razão, a ilustração, a seguir, demonstra apenas as despesas liquidadas com base na fonte de recursos 122 – *Adicional de ICMS – Fecp*. No item “Demais Programas” agregam-se as despesas liquidadas, cujo valor, individual, não ultrapassa R\$100 milhões.

Nota-se a adequação dos gastos realizados com essa fonte de recursos, em face do que dispõe o artigo 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, porém, como já



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

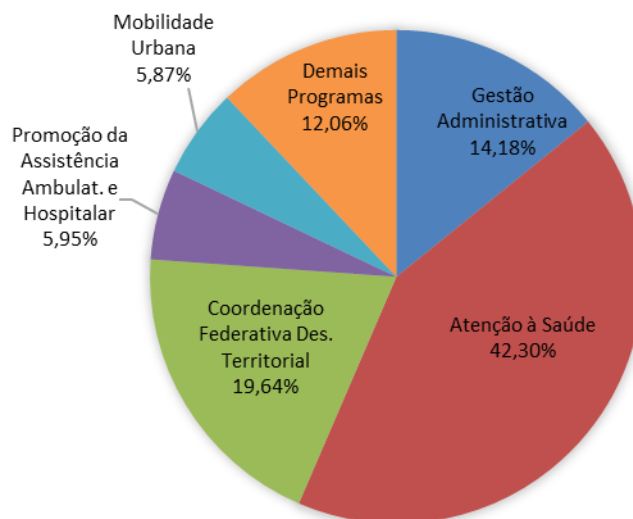
Fls.

ressaltado, o gasto com o Fecp não atingiu o montante total apurado (R\$4,91 bilhões):

Gráfico 10 – Execução das Despesas por Programa de Governo

R\$1

Programas	Despesa Liquidada
	2020
Gestão Administrativa	464.133.056
Atenção à Saúde	1.384.642.359
Coordenação Federativa e Des. Territorial	642.991.794
Promoção de Assist. Ambulatorial e Hospitalar	194.675.743
Mobilidade Urbana	192.092.856
Demais Programas	394.685.510
Total	3.273.221.318



Fonte: SiafeRio e Relatórios Oficiais Fecp 2020 - Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado.

Nota 1: Demonstra-se na tabela os programas cujos valores liquidados foram maiores que R\$100 milhões, com base no exercício de 2020.

Nota 2: Valores históricos.

Como se observa, o GERJ não aplicou, nas ações voltadas ao combate à pobreza e às desigualdades sociais, todo o valor da receita recebida oriundo da cobrança do adicional de 2% do ICMS.

Do valor total arrecadado, R\$4,91 bilhões, foram aplicados somente R\$3,44 bilhões nas ações típicas do Fecp, sendo R\$1,47 bilhões destinados a outro fim, majoritariamente em Segurança Pública e Previdência Social (pagamento de pessoal), em razão da desvinculação da receita, como relata o corpo instrutivo:

Constata-se que os recursos desvinculados, registrados na fonte de recursos 108 foram gastos, majoritariamente, na função 06 – Segurança Pública e 09 – Previdência Social, objetivando o pagamento de pessoal ativo e inativo, em desacordo, portanto, com os objetivos do Fecp, conforme previsto no Art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02.

A fim de comprovar a aplicação dos recursos desvinculados em desacordo com os objetivos determinados pelo art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, a tabela seguir demonstra a aplicação dos recursos da FR 108:

Tabela 139 – Aplicação dos recursos da FR 108

		R\$1	
Função / Elemento de Despesa	Liquidado	Pago	
18 - Gestão Ambiental	3.801.564,16	3.801.564,16	
Contrib. Entidades Fechadas de Previdência	5.290,92	5.290,92	
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	3.796.273,24	3.796.273,24	
09 - Previdência Social	35.968.724,12	35.968.724,12	
Aposentadorias e Reformas	29.578.414,03	29.578.414,03	
Pensões do RPPS e do Militar	6.390.310,09	6.390.310,09	
06 - Segurança Pública	1.948.175.980,99	1.929.636.758,00	
Aposentadorias e Reformas	12.784,42	12.784,42	
Auxílio Alimentação	8.961.068,20	6.182.536,61	
Auxílio Transporte	12.547.160,33	7.959.779,53	
Auxílio-Fardamento	1.544.840,36	1.420.868,98	
Contratação Por Tempo Determinado	417.684,20	417.684,20	
Contrib. Entidades Fechadas de Previdência	333.869,50	333.869,50	
Despesas de Exercícios Anteriores	6.625.403,14	6.568.214,95	
Material de Consumo	9.332.163,34	4.666.081,67	
Obrigações Patronais	89.978.471,54	85.412.777,88	
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	51.873.818,31	51.870.987,35	
Outras Despesas Variáveis - Pessoal Militar	443.158.297,65	441.742.545,54	
Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e	957.864,80	636.358,20	
Outros Benefícios Previdenciários do Servidor	7,20	7,20	
Pensões do RPPS e do Militar	85.624,32	85.624,32	
Sentenças Judiciais	17.258,92	17.258,92	
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	487.487.418,33	487.470.059,64	
Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Milit	834.842.246,43	834.839.319,09	
Total	1.987.946.269,27	1.969.407.046,28	

Fonte: SiafeRio

Nota: O total acima é superior ao total de recursos nas naturezas de receita referentes ao Fecp uma vez que a FR 108 recebe recursos de outras naturezas.

Assim sendo, farei constar em meu voto a **Irregularidade nº 03** devido à inobservância ao disposto no artigo 82 do ADCT da Constituição Federal, empregando os recursos vinculados ao Fecp fora dos objetivos do fundo, em desrespeito art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, acompanhada das **Determinações n.ºs 03 e 04**, respectivamente para aplicar todos os recursos do Fecp, observando



os objetivos previstos no art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, uma vez que deixaram de ser aplicados no programa de combate à pobreza e às desigualdades sociais, o montante de R\$1,47 bilhão, e para abster-se de promover a desvinculação de recursos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Fecp.

Quanto a responsabilidade por esta irregularidade, a mesma alcança ambos os gestores do período em análise nas presentes contas, uma vez que, ao longo de todo o exercício, todos os recursos desvinculados foram aplicados em descumprimento ao art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, e, portanto, deixaram de ser aplicados no programa de combate à pobreza e às desigualdades sociais, o montante de R\$1,47 bilhão.

II.8.2.4. Demais Aplicações dos Recursos do Fecp - Limites Legais

O corpo instrutivo, considerando o princípio da materialidade, priorizou a verificação da execução dos recursos do Fecp vinculados às seguintes áreas:

- a) 5% dos recursos do Fecp deverão ser destinados, alocados, obrigatoriamente ao Fundo Estadual de Interesse Social – Fehis, sob pena de acarretar irregularidade das contas do Governo, podendo levar à sua rejeição (art. 3º, §3º);
- b) Os gastos com pessoal nas ações que utilizem recursos do Fecp ficam limitados a 50% do total estimado de receita do fundo constante no orçamento anual (art. 3º, §4º).

Adiante, será efetuada a análise quanto à aplicação dos recursos do Fecp nas áreas selecionadas pela instância técnica.

II.8.2.4.1. Destinação dos Recursos do Fecp ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis

De natureza meramente contábil, o Fehis, instituído pela Lei Estadual nº 4.962, de 20/12/2006, tem por objetivo a aplicação de recursos em programas que garantam acesso à habitação digna e adequada, priorizando a população de mais baixa renda, a fim de erradicar o déficit habitacional do estado, conforme artigo 2º de sua Lei de criação.

A principal fonte de recursos do Fehis advém do próprio Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Fecp. De acordo com o artigo 3º § 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, o Governo do Estado deve destinar ao Fehis, obrigatoriamente, 5% dos recursos provenientes do Fecp, sob pena de, em caso de descumprimento, “acarretar irregularidade das Contas, podendo levar à sua rejeição”.

A seguir, demonstra-se o valor da base de cálculo para o repasse de recursos ao Fehis, levando-se em conta toda a receita arrecadada com o adicional do ICMS, não sendo considerado no cálculo, portanto, o valor da desvinculação da receita promovida pelo GERJ:

Tabela 140 - Percentual destinado ao Fehis

Descrição	R\$1
	Valor
Receita arrecadada (FECp) (a)	4.913.746.441
Valor mínimo a ser aplicado no Fehis (b = 5% de a)	245.687.322
Despesa liquidada/destinada ao Fehis (c)	97.969.919
Destinação a menor (b – c)	147.717.403
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	1,99%

Nota 1: O montante destinado ao Fehis foi obtido do SiafeRio.

Nota 2: Apresenta-se divergência entre o percentual calculado pela Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado, em seu relatório, uma vez que na sua apuração é descontado o montante correspondente à desvinculação das receitas (30% - EC 93/2016 – DRE) na base de cálculo para o Fehis, temática já tratada anteriormente. Da mesma forma o montante destinado ao FEHIS encontra-se a maior em relação à nossa apuração, obtida do SiafeRio.

Sobre o tema, o corpo instrutivo assim se manifesta:

Verifica-se assim que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não destinou o montante correspondente a 5% (cinco por cento) dos recursos do Fecp ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - Fehis. O total de recursos destinado (despesa liquidada), da ordem de R\$ 97.969.919 correspondeu a 1,99% da receita

arrecadada do Fecp (R\$ 4.913.746.441), descumprindo-se assim ao que dispõe o artigo 3º, §3º da Lei 4.056/02.

(...)

O Relatório do Órgão Central de Controle Interno (CGE) calcula que os recursos destinados ao Fehis, da ordem de R\$ 97,97 milhões, corresponderam tão somente a 1,99% da receita arrecadada do Fecp. (Tabela 87, fl. 177). Segundo o Relatório da CGE, fls. 177 a 186, a Seplag e a Sefaz foram alertadas sobre a correta destinação de recursos do Fecp no Fehis, originando 3 (três) solicitações de Auditoria a fim de cumprir os ditames da Lei 4.056/02 e às determinações desta Corte, sem que tivesse logrado êxito.

Tal descumprimento constitui-se em irregularidade das Contas de Governo, podendo levar à sua rejeição, com emissão de parecer contrário à sua aprovação, nos exatos termos do disposto no mesmo dispositivo legal.

Conforme já exposto nas Contas de Governo de 2019, a prática reiterada de não cumprimento ao art. 3º, §3º da Lei Estadual nº 4.056/02, descumprindo-se decisões pretéritas desta Corte de Contas em sede de Contas de Governo, será motivo de **Irregularidade nº 4 e Determinação nº 4**.

O Ministério Público junto a esta Corte acompanhou o entendimento da instância técnica e opina pela irregularidade das contas, como se destaca a seguir:

*Na verdade, a gravidade dos ilícitos apurados quanto à destinação e aplicação dos recursos do FECp, com a flagrante violação das normas do §2º e §7º do artigo 3º da Lei Estadual nº 4.056/02 - desvirtuamento das receitas do FECp – e da regra do artigo 3º da mesma LE - aplicação pelo FEHIS de percentual abaixo do definido pelo dispositivo legal –, bem como suas graves consequências sociais e financeiras já se mostram mais que suficientes para reputar tais fatos como **irregularidade**, a macular estas contas.*

*Sendo assim, mantendo a sua coerência em relação aos exercícios anteriores, o Ministério Público de Contas corrobora a sugestão da instância instrutiva e propõe seja o fato apontado neste item do parecer reputado como **irregularidade** nesta prestação de contas. (grifos originais)*

II.8.2.4.1.1. Das Razões de Defesa apresentadas pelo GERJ

Diante da irregularidade apontada, o GERJ apresentou razões de defesa em 17.05.2021, conforme já mencionado. Após análise, o corpo instrutivo se manifesta

pela manutenção da irregularidade apontada inicialmente, afastando a tese defensiva, conforme se verifica:

DAS RAZÕES DE DEFESA APRESENTADAS

A defesa inicia apresentando breve histórico da implementação da denominada DRE (Desvinculação das Receitas de Estados, Municípios e Distrito Federal), com a edição da Emenda Constitucional nº 93/16, de 08 de setembro de 2016, adicionando, ao ADCT da C.F., o artigo 76-A. e, ato contínuo, com a edição do decreto estadual nº 45.874, de 28 de dezembro de 2016. O Decreto tinha por objeto regular a aplicação do comando Constitucional Federal, delimitando os repasses atinentes à Faperj, ao Fecam, Fehis e FAF, reduzindo-os em 30% correspondentes a DRE. Nos dizeres da defesa,

“a publicação do referido Decreto visava dar transparência à aplicabilidade da desvinculação de receita”.

Prossegue apontando para a representação de inconstitucionalidade contra o Decreto nº 45.874/2016, acatada no âmbito do Tribunal de Justiça do ERJ (Processo nº 0000924-16.2017.8.19.0000), tendo sido, em seguida, objeto de Recurso Extraordinário (RE 1244992/RJ) que culminou com a decisão do Ministro Alexandre de Moraes pela inconstitucionalidade da desvinculação determinada pelo Decreto Estadual nº 45.874/2016 apenas no que se referia à Faperj. Traz à colação excerto do voto do Sr. Ministro do STF.

Conclui este ponto asseverando que a inconstitucionalidade decidida abrangeu tão somente a Faperj, não tendo sido dado o mesmo tratamento ao Fehis.

Avança a defesa contrapondo o entendimento manifesto desta Corte com aquele exposto tanto pela Assessoria Jurídica da Sefaz como pela Procuradoria Geral do Estado, no tocante à desvinculação da receita do Fecp. Este ponto foi devidamente abordado quando do exame da irregularidade nº 3, motivo pelo qual não será abordado nesta oportunidade.

Fato é que a defesa ora trazida a este Tribunal, no que toca à desvinculação da receita do Fecp, reafirma o entendimento da Sefaz, ratificado pela PGE, já consignado nas Contas de Governo de 2018 e 2019 segundo o qual

“os recursos do FECP não configuram uma exceção ao mecanismo da DRE, conforme o disposto no §1º do art.80 do ADCT”.

Por fim tem-se às fls. 9.764/9.765, argumentações defensivas no tocante ao dispositivo objeto do art. 3º, parágrafo 3º da Lei Estadual nº 4.056, de 30 de dezembro de 2002. Quadro apresentado à fl.

9.766 consigna a destinação de recursos do Fecp ao Fehis da ordem de R\$97,7 milhões, o que representa 2,85% dos recursos do Fecp. Ressalte-se que a base de cálculo utilizada pelo Governo do Estado deduz, do montante total dos recursos do Fundo, quantia equivalente a 30% a título de desvinculação de recursos, seguindo o entendimento do Governo Estadual.

O descumprimento ao dispositivo objeto do artigo 3º, § 3º da Lei 4.056/02 é justificado pela administração Estadual da seguinte forma:

“Relativamente a legislação do fundo, depreende-se da interpretação do mesmo que não há previsão de “índice constitucional” específico a ser alcançado pela aplicação de receitas no FEHIS, mas sim, de percentual de recursos a serem destinados ao fundo, nos termos do art. 3º, parágrafo 3º da Lei que o instituiu, ou seja, uma vinculação de recursos cuja despesa de execução não é obrigatória no mesmo exercício financeiro.

Na mesma linha, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, em seu art. 8º, Parágrafo Único, determina que “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”.

Logo, os recursos arrecadados e destinados ao FEHIS, que não foram aplicados no exercício de sua arrecadação, podem ser aplicados em exercício futuro...

No que concerne ao alcance do percentual mínimo de gasto, o ERJ entende que não há previsão de “índice constitucional” específico a ser alcançado pela aplicação de receitas no FEHIS, mas sim, de percentual de recursos a serem destinados ao fundo, logo, os recursos arrecadados e destinados ao FEHIS, que não foram aplicados no exercício de sua arrecadação, podem ser aplicados em exercício futuro.”

DA ANÁLISE DA DEFESA APRESENTADA

Preliminarmente, destaca-se que esta também corresponde à Irregularidade de nº 04 apresentada pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas.

No que tange à desvinculação de recursos do Fecp, a análise apresentada quando da apreciação da Irregularidade nº 3 dissipa qualquer dúvida quanto ao equívoco em aplicar-se a desvinculação de recursos ao Fecp, sem olvidar que a questão se constitui matéria já sobejamente contraditada por esta Corte.

Ademais, mesmo se aceito fosse a aplicação da desvinculação de recursos do Fecp para fins de apuração do cumprimento ao artigo 3º,

§ 3º da Lei 4.056/02, como faz uma vez mais o Governo do Estado, ainda assim atinge-se percentual de 2,85%, inferior aos 5% determinados em Lei, correspondendo em destinação a menor ao Fehis de R\$74,01 milhões.

Este Corpo Instrutivo ratifica seu entendimento bem como os cálculos efetuados que apontam para a destinação ao Fehis de R\$97,96 milhões, representando 1,99% da receita arrecadada, descumprindo-se assim ao que dispõe o artigo 3º, §3º da Lei 4.056/02. A justificativa para o descumprimento ao referido dispositivo legal não pode ser aceita. O artigo 3º, § 3º é claro ao estabelecer a obrigatoriedade de destinação do percentual de 5% dos recursos do Fecp, sob pena de acarretar irregularidade das contas do Governo, podendo levar à sua rejeição. Neste sentido importante trazer à colação excerto do voto do d. Relator das Contas de Governo do exercício de 2019, Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento que assim expressa:

“Cumpre ressaltar que o art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02 – alterado pela Lei Complementar nº 183/18 –, além de estipular o percentual mínimo de recursos do Fecp que deverão ser destinados ao Fehis, previu, expressamente, que seu descumprimento enseja a aposição de Irregularidade nas Contas do Estado do Rio de Janeiro, com sua consequente rejeição, conforme exposto a seguir:

Art. 3º Os recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, deverão ser aplicados prioritariamente nas seguintes ações:

*§ 3º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá destinar, obrigatoriamente, 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo de que trata a presente Lei Complementar para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, **sob pena de acarretar irregularidade das contas do Governo, podendo levar à sua rejeição** (grifo nosso).*

*Desse modo, em razão da destinação de percentual de recursos do Fecp ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis) em montante inferior ao determinado pelo art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, acompanho as instâncias instrutivas e faço constar, a esse respeito, a **Irregularidade nº 6** e a **Determinação nº 14** no dispositivo de meu Voto.”*

Ademais e não menos importante, ressalte-se o que já foi apontado por este Corpo Instrutivo ao examinar essa mesma questão quando da apreciação das Contas de Governo do Estado referentes ao exercício de 2019. Assim se manifestava o Corpo Instrutivo:

“... Em que pese não haver dispositivo legal expresso que determine a execução total dos recursos destinados ao Fehis dentro do próprio exercício, e sim a obrigação de o Estado aplicar os recursos de acordo com a finalidade do Fundo, não perdendo a vinculação independente do exercício em que ocorra, de acordo com o parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal,

entende-se que a prática reiterada do ERJ em destinar percentuais de recursos do FECP menores, sem ao menos recompor qualquer parcela pretérita, vai de encontro ao objetivo do legislador ordinário estadual, que procurou destacar um mínimo de recursos do FECP a serem aplicados em objetivos específicos traçados, quando da criação do Fehis, em políticas públicas de habitação de interesse social previstas na Lei Estadual nº 4.962/06 “.

Ratifica-se essa manifestação nas Contas sub examine.

*Dessa forma, o Corpo Instrutivo entende que a **Irregularidade**, seguida da determinação respectiva, devem ser mantidas.*

O Ministério Público Especial, no entanto, reformula seu entendimento anterior, em razão da defesa apresentada pelo GERJ, afastando a irregularidade proposta pelo corpo instrutivo, para considerá-la como Ressalva, conforme Parecer de fls. 9917/9918, a saber:

*No entanto, mesmo não chancelando a tese de defesa do jurisdicionado para esta ocorrência – embora a reconheça como uma tese idônea -, e admitindo-se a desvinculação dos recursos do Fecp conforme exposição no item 2.3, o Ministério Público de Contas reformula o posicionamento adotado no parecer ministerial datado de 10.05.2021; reconhecendo a superação das demais irregularidades apontadas no primeiro parecer, reputo como medida mais razoável e proporcional a **ressalva** aposta na conclusão deste parecer.*

*Embora o próprio Governo admita o descumprimento da lei, mesmo considerando a desvinculação, valem aqui as mesmas razões de excepcionalidade motivadas pela crise sanitária da covid-19. Ademais, apesar de a Lei Estadual nº 4056/02 mencionar expressamente a consequência de irregularidade, o próprio legislador em seguida afirmou: “...**podendo** levar à sua rejeição.” Examinando o texto legal, entendo que o legislador não quis interferir na competência constitucional deste Egrégio Tribunal de Contas, deixando, portanto, a esta Corte a possibilidade de considerar tal fato como ressalva. Observe-se que o próprio Parlamento - a augusta Assembleia Legislativa deste Estado -, ao julgar estas contas, poderá qualificar o fato como irregularidade em última instância, se assim entender por bem.*

II.8.2.4.1.2. Da Análise de Mérito

Matéria já consolidada nesta Corte, o descumprimento do limite de 5% das receitas do Fecp para aplicação no Fehis, foi apontado como irregularidade nas

prestações de contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro do exercício de 2018 (processo TCE-RJ nº 101.949-1/19) e de 2019 (processo TCE-RJ nº 101.730-3/20).

A principal controvérsia ocorre quanto à obrigação da aplicação dos recursos dentro do próprio exercício financeiro, como entendem as instâncias técnicas deste Tribunal, ou se seria possível aplicá-los nos decorrer dos exercícios futuros, como defende o GERJ.

Pois bem. A Lei Estadual nº 4.056/02, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 183/18, que instituiu o Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Fecp), não deixa dúvidas ao dispor no § 3º do artigo 3º, que o GERJ tem que destinar, obrigatoriamente, 5% dos recursos do Fecp para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis, sob pena de acarretar irregularidade das contas. Vejamos (grifei):

Art. 3º (...)

*§ 3º O Governo do Estado do Rio de Janeiro deverá destinar, obrigatoriamente, 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo de que trata a presente Lei Complementar para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, **sob pena de acarretar irregularidade das contas do Governo**, podendo levar à sua rejeição.*

Ora, se o descumprimento dessa norma pode levar à irregularidade das contas, parece claro que a comprovação da aplicação desses recursos deva ser realizada anualmente, haja vista o caráter anual da prestação de contas.

Noutro passo, a tese levantada pelo GERJ, de que não haveria a necessidade de comprovação anual da aplicação desses recursos, mas, sim, no decorrer dos exercícios futuros, deixa de prosperar haja vista que, historicamente, o GERJ em nenhum momento destinou ao Fehis os valores não repassados nos exercícios pretéritos.

Ao contrário, o que se vê é que o descumprimento do limite legal vem ocorrendo há diversos exercícios, sem a devida efetivação da compensação financeira nos exercícios seguintes. Considerando os repasses obrigatórios de 2017 a 2020, verifica-se, na tabela a seguir, que o GERJ deixou de destinar ao Fehis, nesse período, R\$1,14 bilhão, ressaltando que não há reserva financeira ou

qualquer perspectiva de sobra caixa para aplicação desses recursos, nem mesmo planejamento orçamentário para tanto.

Percebe-se, é verdade, um aumento do percentual da receita repassada, mas ainda muito aquém do alcance do limite obrigatório:

Tabela 141 - Destinação de Recursos ao Fehis – 2017 a 2020

Descrição	2017	2018	2019	2020
% aplicado	1,04	1,12	1,41	1,99
% mínimo para o Fehis	10,00	10,00	5,00	5,00
Destinação a menor (R\$)	412.260.507	421.173.219	164.432.833	147.717.403

Fonte: Contas de Governo de 2017 a 2020.

Registra-se, a título de informação, que, caso considerássemos o valor efetivamente aplicado no Fehis, ou seja, após o efeito da desvinculação das receitas do Fecp promovida pelo GERJ, os recursos repassados, no montante de R\$97,97 milhões, atingiriam somente 2,85% das receitas arrecadadas nesta fonte, bem inferior, ainda, ao limite legal de 5% dos recursos.

Desse modo, e constatado o repasse a menor de recursos ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis), alcançando, apenas, 1,99% do valor arrecadado, em descumprimento ao disposto no artigo 3º, §3º da Lei Estadual nº 4.056/02, acompanho a instância técnica e faço constar em meu voto a **Irregularidade nº 04** e a **Determinação nº 05**.

Quanto a responsabilidade por esta irregularidade, o Corpo Instrutivo fez a seguinte consideração:

Como já exposto no tópico relativo às Considerações Iniciais, o limite de aplicação definido na Lei Estadual nº 4.056/02 é anual e que, devido à dinâmica das fases da despesa, não se afiguraria como sendo a melhor técnica de análise para a verificação do referido cumprimento a repartição de acordo com o período de gestão dos responsáveis.

Não obstante, a instância instrutiva demonstrou o montante da despesa liquidada conforme o período de mandato dos responsáveis:

Tabela 142 - Despesa Liquidada - Fehis - Período Gestão

Período Gestão	Valor Liquidado (R\$)
01.01.2020 a 28.08.2020	56.026.802
29.08.2020 a 31.12.2020	41.943.117
TOTAL	97.969.919

Diante do exposto, esta irregularidade alcança ambos os gestores do período em análise nas presentes contas, uma vez que foi constatado o repasse a menor de recursos ao Fehis, em descumprimento ao disposto no artigo 3º, §3º da Lei Estadual nº 4.056/02, no exercício de 2020.

II.8.2.4.1.3. Outras Informações

Em complemento, o corpo instrutivo manifesta-se no sentido de que os valores não repassados ao Fehis nos exercícios de 2019 e 2020, devam ser levados à conta de créditos a receber, contabilizados em favor do fundo, como consignado na instrução:

O Corpo Instrutivo já registrava, quando do exame das Contas de Governo de 2019, a determinação do Plenário na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2018, segundo a qual o ERJ deveria apresentar e cumprir um cronograma de repasses ao Fehis a fim de sanear o montante devido ao Fundo entre os exercícios de 2016 a 2018 (R\$1.164,95 milhões).

Também foi acentuado ainda, na oportunidade, que tal determinação perdera seu objeto em virtude da promulgação da Lei Estadual nº 8.643, de 04.12.2019, a qual incluiu o §3º no artigo 3º na Lei de criação do Fehis, a saber:

§ 3º O percentual não aplicado no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social, a partir do exercício de 2015 até o exercício que se encerra em 31 de dezembro de 2018, não se converterá em obrigação de aplicação em exercícios posteriores ao Estado.

A despeito desse dispositivo pré-citado, em face da não destinação do montante legal ao Fehis por dois exercícios seguidos, 2019 e 2020, tem-se o montante total correspondente a R\$ 312,05 milhões que deixou de ser destinado ao Fundo de Habitação do Estado.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Com relação à destinação a menor do exercício em análise, reitera-se a necessidade da 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, atentando que a vigência do Fecp foi prorrogada até o exercício de 2023, sujeitando sua não aplicação à irregularidade das contas.

Verifico a adequação do procedimento de registro contábil no ativo do Fehis, referente ao valor não repassado nos exercícios de 2019 e 2020, no montante de R\$312,05 milhões, estando de acordo com a proposta da instância técnica, a qual fará parte da **Determinação nº 05**.

II.8.2.4.2. Despesas com Pessoal com Recursos do Fecp

Para o cálculo das despesas com pessoal, a Lei Estadual nº 4.056/02 estabelece em seu artigo 3º, § 4º, que a base de cálculo para gastos dessa natureza corresponderá a 50% do total das receitas do Fecp, estimadas na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Deve ainda ser observado que as despesas com pessoal estejam diretamente relacionadas com as áreas de Educação, Educação Universitária, Saúde e Assistência Social, como previsto no § 1º da Lei.

Considerando esses critérios, verifica-se que o GERJ comprometeu 8,36% do recursos destinados ao Fecp, com despesas de pessoal, empenhadas na fonte de recursos 122 – *Adicional de ICMS – Fecp*, dentro, portanto, do limite estabelecido pela Lei, como se demonstra:

**Tabela 143 - Percentual Aplicado em Despesas de Pessoal com recursos do Fecp**

		R\$1
Descrição		Valor
Receita Estimada do Fecp (a)		5.180.248.323
Despesas de Pessoal Liquidada – Função 10 - Saúde		54.415
Despesas de Pessoal Liquidada – Função 12 - Educação		433.106.548
Total Despesas de Pessoal Liquidada - FR 122 (b)		433.160.963
% aplicado em relação à receita FECP (b + c) ÷ (a)		8,36%

Fonte: SiafeRio e Lei Orçamentária Anual de 2020.

II.8.2.5. Resultado da Execução Orçamentária do Fecp

O Fecp apresentou resultado orçamentário positivo no exercício de 2020¹⁸⁰, registrando um superávit de R\$167,02 milhões. No cálculo do superávit foi considerada a arrecadação do adicional de ICMS efetivamente destinada ao fundo e registrada na fonte 122 – *Adicional de ICMS – Fecp*, excluindo-se do cálculo o valor da receita que foi desvinculada pelo GERJ.

Foram inscritos em restos a pagar processados - RPP o total de R\$144,28 milhões, inexistindo restos a pagar não-processados – RPNP, como se demonstra na tabela a seguir:

¹⁸⁰ O corpo instrutivo considerou a arrecadação total do adicional de ICMS, no entanto, o GERJ desvinculou 30% das receitas do Fecp, destinando aos programas do fundo, apenas R\$3.44 bilhões.

Tabela 144 - Resultado da Execução Orçamentária do Fecp

	R\$1
Execução Orçamentária	Valor
Receita Arrecadada	3.440.247.571
Despesa Liquidada	3.273.221.318
Resultado Orçamentário (superávit)	167.026.253
Despesa Empenhada (a)	3.273.221.318
Despesa Liquidada (b)	3.273.221.318
Despesa Paga (c)	3.128.937.266
Inscrição de RPNP (a – b)	0
Inscrição de RPP (b – c)	144.284.052

Fonte: Siafe-Rio.

O saldo de restos a pagar existentes desde o exercício de 2014, totaliza, R\$3,30 bilhões, o que gera uma disponibilidade de caixa negativa de R\$1,82 bilhões:

Tabela 145 - Disponibilidade de Caixa

Descrição	R\$
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.549.000.041
(-) RP Liquidados e Não Pagos	3.305.262.144
(-) Demais Obrigações	67.912.161
= Disponibilidade de Caixa Líquida	(1.824.174.264)

Fonte: Demonstrativo Consolidado Das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar (fls 8813 e 8814)

II.8.2.6. Relatório de Aplicação do Fecp

Previsto no parágrafo único do art. 4º da Lei Estadual nº 4.056/02, o relatório de aplicação do Fecp, relativo ao exercício anterior, deve ser publicado no primeiro dia útil do segundo mês do ano.

O GERJ apresentou Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do Fecp na Qualidade de Vida da População Fluminense – Exercício 2020, objetivando relatar a aplicação dos recursos advindos do fundo e os indicadores de qualidade de vida decorrentes das ações executadas nos exercícios anteriores.



Demonstra-se, a seguir, o resultado dos principais indicadores apresentados no estudo:

Tabela 146 - Indicador de pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema

Indicador (% do total da população)	2016	2017	2018	2019
Proporção de pessoas em situação de pobreza extrema	3,3	3,8	3,8	4,2
Proporção de pessoas em situação de pobreza	19,1	19,2	18,4	18,8

Fonte: Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do Fecp na Qualidade de Vida da População Fluminense – Exercício 2020

Sobre a matéria, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários:

As linhas de pobreza monetária, segundo dados da PNAD contínua, indicam a parcela da população que, abaixo desses limites, é considerada pobre. No Brasil, tem-se estabelecidas duas faixas de renda per capita que definem institucionalmente o acesso a diversas políticas e programas sociais: a primeira, para pessoas em famílias com renda per capita declarada de até R\$89, define a situação de pobreza extrema; a segunda, de R\$89,01 a R\$178, define as pessoas em situação de pobreza.

Constata-se, entre os exercícios de 2016 e 2019, um incremento tanto do percentual de pessoas em situação de pobreza extrema como da população em situação de pobreza. Os dados estão atualizados até 2019. Consoante o Estudo, em 2019, o percentual de pessoas em situação de pobreza extrema representou cerca de 718 mil pessoas, ao passo que o percentual de pessoas em situação de pobreza representou cerca de 3,2 milhões de pessoas.

Medida de desigualdade de renda das mais usadas na literatura econômica, o Índice de Gini calculado para o Estado do Rio de Janeiro evidencia não somente um incremento na desigualdade de renda em relação ao exercício de 2018 como também se revela o mais elevado de toda a série histórica, com crescimento monotônico ao menos desde 2017. Em outros termos, a desigualdade de renda vem piorando crescentemente desde 2017, mensurada pelo Índice de Gini.

O gráfico 2 do Estudo de Impacto Gerado pela Aplicação dos Recursos do Fecp na Qualidade de Vida da População Fluminense – exercício 2020, volume 29, evidencia a crescente piora na desigualdade de renda da população do Estado do Rio desde 2015.

Esses dados indicam que as políticas públicas implementadas para o combate à pobreza e às desigualdades não estão sendo capazes de reduzir o empobrecimento da população fluminense.

II.8.3. Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - Fised

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro (CERJ) autoriza, em seu art. 183, §6º¹⁸¹, a criação do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – Fised.

O Fised, regulamentado pela Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 186/19, tem por objetivo “*apoiar programas e projetos na área de segurança pública, de prevenção à violência, e desenvolvimento social que sejam a eles associados*”.¹⁸²

O art. 2º da LC Estadual nº 178/17, em consonância com o art. 183, §7º, da Constituição do ERJ¹⁸³, definiu os seguintes recursos para a composição do Fised:

I – 5% (cinco por cento) da compensação financeira a que se refere o art. 20, § 1º, da Constituição Federal, a que faz jus o Estado do Rio de Janeiro, quando se tratar de petróleo e gás extraído da camada do pré-sal, nos termos do art. 183, § 7º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

II – os consignados na Lei Orçamentária Anual e nos seus créditos adicionais;

III – as doações, auxílios e subvenções de entidades públicas ou privadas;

IV – os decorrentes de empréstimo;

V – as receitas decorrentes das aplicações de seus recursos orçamentários e extraorçamentários, observada a legislação aplicável; e

VI – outras receitas.

Cumprе ressaltar que os recursos devem ser controlados de forma especial e individualizada, de acordo com o disposto no art. 2º, §§ 1º, 2º e 3º, da Lei que instituiu o Fundo, *in verbis*:

Art.2º (...).

§ 1º Os recursos descritos nos incisos anteriores serão, mensalmente, creditados em conta especial, sob a denominação

¹⁸¹ Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional nº 70/17.

¹⁸² Art. 1º da LC Estadual nº 178/17.

¹⁸³ Art. 183, §7º da Constituição Estadual – “Constituirá recurso para o fundo de que trata o §6º deste artigo, entre outros, 5% (cinco por cento) da compensação financeira a que se refere o Art. 20, §1º, da Constituição Federal, calculados na forma da lei complementar, a que faz jus o Estado do Rio de Janeiro, quando se tratar de petróleo e gás extraído da camada do pré-sal.”

Fundo Estadual de Investimentos e ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - FISED.

§ 2º O FISED terá contabilidade própria, com escrituração geral, independente de qualquer outro órgão dele integrante.

§ 3º O saldo positivo do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – FISED, apurado em balanço no término de cada exercício, será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

No que tange à aplicação desses recursos, a LC Estadual nº 178/17 dispõe sobre a possibilidade do Fundo apoiar: (i) programas e projetos na área de segurança pública (art. 4º); e (ii) projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública (art. 5º); cujas destinações, dentre outras, se enquadrem nos incisos dos respectivos artigos.

Conforme art. 7º da lei instituidora do fundo, “*Os gastos anuais com os projetos fundados no art. 5º, caput e incisos, não poderão ser inferiores a 25% (vinte e cinco por cento) do total de recursos disponíveis*”.

Por fim, importante destacar que os recursos deste Fundo poderão ser aplicados diretamente pelo Estado ou repassados através de convênios, acordos, ajustes ou outra modalidade prevista em lei, que se enquadre nos objetivos fixados pela LC Estadual nº 178/17.¹⁸⁴

II.8.3.1. Receitas que Compõem a Base de Cálculo do Fised

O Estado do Rio de Janeiro, em atendimento ao previsto no art. 2º, §§ 1º a 3º, da LC Estadual nº 178/17, criou a Unidade Orçamentária “*UO 51660 - Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – Fised*” e instituiu a fonte de recurso “*103 – Royalties para Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social*”.

O total dos recursos a serem aplicados pelo Fised em 2020 corresponde a R\$342,42 milhões, conforme tabela a seguir:

¹⁸⁴ Art. 8º da LC Estadual nº 178/17.

Tabela 147 – Recursos a serem aplicados pelo Fised

		R\$1
Descrição	Receitas provenientes de Compensação Financeira (PRÉ-SAL)	Receita Arrecadada
1390001108	<i>Royalties</i> pela Produção do Petróleo - Até 5%- PRÉ-SAL	1.947.998.021
1390001110	<i>Royalties</i> pela Produção do Petróleo - Excedente a 5%- PRÉ-SAL	1.467.009.284
1390001111	Participação Especial PRÉ-SAL	6.689.281.818
9390001109	Dedução - Demais Patrim - <i>Royalties</i> Petróleo - Transf. Municípios - PRÉ SAL - Principal	-486.999.505
Subtotal (A)		9.617.289.619
Desvinculação das Receitas do Estado (DRE - EC 93/2016) - (B) = 30% x A		2.885.186.886
Base de cálculo do FISED - (C) = (B - A)		6.732.102.733
Subtotal (D) - Valor a Destinar = (C * 5%)		336.605.137
Outras Receitas do FISED		
1321005102	Juros de Títulos de Renda – Cotas Renda Fixa – Principal	5.811.702
Subtotal (E)		5.811.702
Total dos Recursos a serem aplicados pelo FISED = (D + E)		342.416.839

Fonte: SiafeRio.

Vale registrar trecho do Corpo Instrutivo sobre o tema:

“Cabe ressaltar que, a exemplo do apurado pelo órgão central de contabilidade do Estado – Subcont (fl. 227), foi considerada a Desvinculação de Receitas do Estado – DRE (EC nº 93/2016) no percentual de 30%, para efeito de cálculo do valor a ser destinado ao fundo, entretanto, o valor total da receita apurado antes da DRE por aquele órgão apresenta-se menor do que o acima informado.

O cálculo da Subcont considera receitas de Royalties, de Participações Especiais e Fundo Especial maiores do que as efetivamente recebidas e deduções de receitas inexistentes.”

Em consulta ao SiafeRio e ao site da Secretaria de Estado de Fazenda¹⁸⁵, verifica-se que a receita total seria distribuída desta forma:

Tabela 148 – Demonstrativo da receita de *royalties*, participação especial e fundo especial

		R\$1
Receitas	Receita por FR	Total
1390001103 - Dem Rec Pat - <i>Royalties</i> pela Produção do Petróleo - Até 5%		776.438.293
104 - Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo	765.306.446	
108 - Receita Desvinculada Tesouro - EC 93/2016 ADCT - Artigo 76-A	11.131.847	

¹⁸⁵ <<http://www.fazenda.rj.gov.br/petroleo/novo/index.html>>

1390001105 - Dem Rec Pat - <i>Royalties</i> pela Produção do Petróleo - Excedente a 5%	601.947.196
104 - Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo	590.532.264
108 - Receita Desvinculada Tesouro - EC 93/2016 ADCT - Artigo 76-A	11.414.933
1390001106 - Dem Rec Pat - Participação Especial Exploração do Petróleo	321.071.618
104 - Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo	306.599.036
108 - Receita Desvinculada Tesouro - EC 93/2016 ADCT - Artigo 76-A	14.472.581
1390001107 - Dem Rec Pat - Fundo Especial do Petróleo - FEP	8.103.455
104 - Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo	7.981.903
108 - Receita Desvinculada Tesouro - EC 93/2016 ADCT - Artigo 76-A	121.552
1390001108 - Dem Rec Pat - <i>Royalties</i> pela Produção do Petróleo - Até 5%- PRÉ-SAL	1.947.998.021
104 - Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo	1.928.479.959
108 - Receita Desvinculada Tesouro - EC 93/2016 ADCT - Artigo 76-A	19.518.062
1390001110- Dem Rec Pat - <i>Royalties</i> pela Produção do Petróleo - Excedente a 5%- PRÉ-SAL	1.467.009.284
104 - Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo	1.447.389.870
108 - Receita Desvinculada Tesouro - EC 93/2016 ADCT - Artigo 76-A	19.619.414
1390001111 - Dem Rec Pat - Participação Especial PRÉ-SAL	6.689.281.818
104 - Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo	6.598.599.098
108 - Receita Desvinculada Tesouro - EC 93/2016 ADCT - Artigo 76-A	90.682.720
Receitas Acumuladas no Exercício	11.811.849.686

Fonte: SiafeRio.

II.8.3.2. Execução das Despesas do Fised

No exercício de 2020, o montante da execução da despesa, na unidade orçamentária “51660 – Fised”, foi de R\$390,48 milhões, conforme se vê na tabela abaixo:

Tabela 149 – Execução da despesa do Fised por unidade gestora e função

		R\$1		
Função	UG	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
Segurança Pública	140100 - Secretaria de Estado de Governo e Rel. Institucionais	17.190.237	17.190.237	16.704.553
	200900 - Subsecretaria de Finanças - Pagto. Concessionárias	63.932.264	63.932.264	50.298.296
	210100 - SEPLAG	201.965	201.965	201.965
	210600 - Subsecretaria Militar da Casa Civil	2.016.643	2.016.643	1.974.484
	250100 - Secretaria de Estado de Adm. Penitenciária	166.172.408	166.172.408	161.277.498
	260400 - SSP - Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro	38.783.693	26.816.412	24.122.996

		Rubrica	Fls.	
	261100 - Secretaria de Estado de Polícia Militar - SEPM	66.974.064	66.974.064	63.168.542
	266600 - Fundo Est. de Invest. e Ações de Seg. Publica e Desenv. Social	1.920	1.920	1.920
	424100 - Fundação para Infância e Adolescência	14.211.577	14.211.577	12.355.193
Subtotal (I)		369.484.770	357.517.489	330.105.446
Assistência Social	324200 - F.L.XIII	10.800.000	10.800.000	10.800.000
	326100 - Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS	20.760.906	20.760.906	20.664.601
	490100 - SEDSODH	1.405.397	1.405.397	1.405.397
Subtotal (II)		32.966.304	32.966.304	32.869.998
TOTAL (I) + (II)		402.451.074	390.483.793	362.975.444

Fonte: SiafeRio.

Da análise da tabela acima, verifica-se que a unidade gestora da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP) – 250100 – foi responsável pela aplicação da maior parte dos recursos – na função Segurança Pública, liquidando despesas no valor de R\$166.172.408, o que corresponde a 42,56% do total da despesa executada (R\$390.483.793). A tabela a seguir demonstra a execução da despesa no âmbito da SEAP:

Tabela 150 – Execução da despesa do Fised na SEAP por programa, ação e grupo de despesa

			R\$1
Programa	Ação	Grupo de Despesa	Despesas Liquidadas
0450 - Gestão do SUAS, Proteção Social e Redução da Pobreza	4594 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Social Associados à Segurança Pública	Pessoal e Encargos sociais	-
		Outras Despesas Correntes	166.172.408
Total Geral			166.172.408

Fonte: SiafeRio.

Cabe destacar que na Prestação de Contas de Governo Estadual, no exercício de 2019 ¹⁸⁶, esta Corte determinou à Secretaria Geral de Controle Externo-SGE que:

DETERMINAÇÃO Nº 16
À Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE)

Considerar como risco de auditoria a utilização de recursos do Fised, advindos de royalties e participações especiais, para o pagamento de despesas com pessoal no exercício de 2019, em violação ao disposto no art. 8º, in fine, da Lei nº 7.990/89, incluindo tal

¹⁸⁶ Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20.

irregularidade em base de dados, a fim de subsidiar fiscalizações futuras.

Em resposta a esta determinação, após a análise detalhada da execução da despesa do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social - Fised por programa, ação e grupo de despesa, constatou-se que a administração estadual não utilizou recursos do Fised para pagamento de despesas com pessoal. De todo modo, a 4ª CAC incluiu em sua base de dados, como risco de auditoria, a utilização de recursos do Fised advindos de *royalties* e participações especiais, para o pagamento de despesas com pessoal.

Diante do exposto, considero a determinação cumprida.

II.8.3.3. Apuração do Mínimo Previsto no art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17

A tabela a seguir apresenta as despesas liquidadas do Fised por programa e ação:

Tabela 151 – Despesas liquidadas do Fised por programa e ação

		R\$ 1
Programa	Ação	Despesas Liquidadas
0002 - Gestão Administrativa	4595 - Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública da Polícia Militar	31.587.302
	4596 - Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública da Polícia Civil	11.382.009
	4597 - Pagamento de Despesas com Serviços de Utilidade Pública - Administ Penitenciária	20.977.754
Subtotal (I)		63.947.065
0449 - Promoção e Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente	5695 - Apoio a Programas e Projetos da Infância e Adolescência - FISED	14.211.577
Subtotal (II)		14.211.577
0450 - Gestão do SUAS, Proteção Social e Redução da Pobreza	4594 - Apoio a Projetos de Desenvolvimento Social Associados à Segurança Pública	166.172.408
	5579 - Apoio a Programas e Projetos de Assistência Social - FISED	32.966.304
Subtotal (III)		199.138.712

Programa	Ação	Despesas Liquidadas
0476 - Gestão de Pessoas no 4445 - Gestão do Trabalho do Policial Militar Setor Público		12.319.373
Subtotal (IV)		12.319.373
0478 - 4579 - Reestruturação e Manutenção das Unidades da Polícia Civil		29.026.483
Prevenção à 5614 - Modernização da Secretaria de Estado de Polícia Militar		54.650.347
Violência e 5713 - Operação Governo Presente - FISED		17.190.237
Combate à		
Criminalidade		
Subtotal (V)		100.867.067
TOTAL (I) + (II) + (III) + (IV) + (V)		390.483.793

Fonte: SiafeRio.

Após análise dos dados das ações relativas ao desenvolvimento social, a saber: “5579 – Apoio a Programa e Projetos de Assistência Social – Fised”, e “5695 – Apoio a Programas e Projetos da Infância e Adolescência – Fised”, observa-se que o ERJ aplicou, respectivamente, os montantes de R\$32,97 milhões e R\$14,21 milhões, totalizando R\$47,18 milhões, equivalente a apenas 13,78% dos recursos destinados ao Fised, descumprindo o mínimo anual de 25% previsto no art. 7º da LC Estadual nº 178/17.

Neste aspecto, o Corpo Instrutivo ressalta:

“... os valores executados (R\$166.172.408) na ação 4594 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Social Associados à Segurança Pública, conforme consulta realizada ao SiafeRio, dizem respeito ao custeio administrativo da unidade gestora 250100 – Secretaria de Estado de Administração Penitenciária, sem relação com ações de desenvolvimento social, valendo destacar, inclusive, que a maior parte do valor executado (R\$123.479.764) na natureza de despesa 3.3.90.39.03 – Preparo e distribuição de alimentos e/ou bebidas, refere-se à ação 8227 – Fornecimento de Alimentação aos Custodiados, relativa ao Programa 0467 – Segurança Alimentar e Nutricional (fls. 2861 – LOA)”

Tendo em vista que este é o terceiro exercício seguido em que a aplicação de recursos nos projetos definidos no artigo 5º da referida lei ocorre em percentual (13,78%) inferior ao mínimo previsto (25%), manifesto-me de acordo com a manifestação do Corpo Instrutivo, corroborada pelo Ministério Público Especial, no sentido de incluir no dispositivo deste Voto tal fato como **Impropriedade nº 26** e

Determinação nº 35, em razão da inobservância ao art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17.

II.8.3.4. Apuração da Destinação dos Recursos à Vinculação Constitucional

Com vistas à apuração do cumprimento da vinculação constitucional, o Corpo Instrutivo considerou as liquidações de despesas suportadas com recursos da Fonte “103 – Royalties da Segurança Pública e Desenvolvimento Social”, no valor total de R\$390,48 milhões.

No exercício de 2020, constata-se que o Estado aplicou valor superior ao previsto no §7º do art. 183 da Constituição do ERJ, de modo que, com base no cálculo realizado pelo Corpo Técnico deste Tribunal, ocorreu uma aplicação a maior em R\$48,07 milhões, restando cumprido o mínimo previsto em tal dispositivo, de acordo com o demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 152 – Demonstrativo da aplicação dos recursos constitucionalmente vinculados

	R\$1
Descrição	Valor
Valor mínimo a aplicar (a)	342.416.839
Valor aplicado pelo Fised (despesa liquidada)	390.483.793
(-) RPP cancelados	0
Valor Aplicado pelo FISED na Fonte 103 (b)	390.483.793
Percentual do valor aplicado pelo Fised	114,04%
Valor Aplicado a maior (c) = (b) – (a)	48.066.954

Fonte: SiafeRio.

Neste ponto, o Ministério Público Especial acompanha de forma parcial a manifestação do Corpo Instrutivo. Isto porque, diferentemente da instância instrutiva, entende que deve ser utilizado o montante referente à despesa paga, qual seja de R\$362.975.444, o que, ao proceder à apuração, levaria à aplicação a maior de R\$20.558.605 no exercício de 2020, restando, também sob essa ótica, cumprido o §7º do art. 183 da CERJ.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

II.9. SEGURANÇA PÚBLICA

II.9.1. Fundamentos Constitucionais e Estrutura Estadual

A segurança pública, compreendida como dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, “*é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio*”¹⁸⁷, por meio dos órgãos listados no art. 144, incisos I a V, da Constituição Federal.

Por paralelismo constitucional, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro estabelece em seus artigos 183 e seguintes que a função de segurança pública será exercida pela (i) Polícia Civil, que exercerá as funções de polícia judiciária e apuração de infrações penais, exceto as militares; (ii) pela Polícia Militar, a quem cabe a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; e (iii) pelo Corpo de Bombeiros Militar, a quem compete, além das atribuições definidas em lei, a execução de atividades de defesa civil.

Quanto à administração da Segurança Pública no ERJ, nos termos do Decreto Estadual nº 46.544/19, extinguiu-se a Secretaria de Estado de Segurança – Seseg e foram criadas as Secretarias de Estado da Polícia Militar - SEPM e de Polícia Civil – Sepol, cujas estruturas organizacionais foram estabelecidas por meio dos Decretos Estaduais n.ºs 46.600/19 e 46.601/19, respectivamente.

Permanecem vinculados à SEPM o Fundo Especial da Polícia Militar – Funespom, o Conselho de Administração dos Fundos, o Fundo Especial da Secretaria de Segurança Pública – Funessp e o Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança e Desenvolvimento Social – Fised.

Da mesma forma, os Fundos Especiais da Academia Estadual de Polícia Sylvio Terra – Acadepol e da Polícia Civil – Funespol seguem vinculados à Sepol,

¹⁸⁷ Art. 144, caput da CF/88.

sendo que não foram identificadas alterações na estrutura estadual relativa ao Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro – CBMERJ, que continua fazendo parte da estrutura da Secretaria de Estado de Defesa Civil – Sedec.

O Instituto de Segurança Pública – Riosegurança – ISP passou a ser vinculado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, por meio do artigo 3º do Decreto Estadual nº 47.273/20.

II.9.2. Orçamento da Segurança

Compulsando o tópico II.4.1.2.2 – Execução da Despesa, verifica-se que quase a totalidade da despesa empenhada na função Segurança Pública em 2020 foi liquidada, alcançando o montante de R\$9,31 bilhões. Tal valor corresponde a 15,70% do total da despesa liquidada pelo Estado, excluídas as despesas intraorçamentárias, sendo a segunda função com maior participação, após a função Previdência Social. Em comparação ao exercício de 2019, a variação real foi de - 14,63%.

Vale destacar que as fontes de recursos da função ora em análise foram abordadas nos tópicos II.4.1.2.1 e II.8.3 deste Voto, que tratam, respectivamente, da Execução da Receita e do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (Fised).

Na tabela abaixo, estão demonstradas a despesa liquidada na função Segurança Pública, no período de 2017 a 2020, por subfunções, e a respectiva participação no total das despesas realizadas em 2020:

Tabela 153 – Evolução da despesa liquidada na função Segurança Pública por subfunções - Período 2017 a 2020

Código Subfunção	Subfunção					R\$1
		2017	2018	2019	2020	Partic. %
122	Administração Geral	7.481.480.568	8.083.057.592	8.014.851.799	8.555.656.572	91,82
125	Normatização e Fiscalização	370.021.423	511.025.318	352.232.644	95.932.023	1,03
126	Tecnologia da Informação	-	-	-	40.763.329	0,44
181	Policciamento	193.039.317	238.792.984	699.959.298	309.459.222	3,32
182	Defesa Civil	51.350.654	101.155.998	137.902.179	87.716.095	0,94
183	Informação e Inteligência	2.470	1.283	-	-	-
243	Assistência à Criança e ao Adolescente	-	-	-	14.211.577	0,15
302	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	328.566	69.652.383	68.091.817	66.087.564	0,71
306	Alimentação e Nutrição	347.532.892	336.259.824	212.016.472	33.513.031	0,36
332	Relações do Trabalho	11.422.693	15.043.074	12.884.467	16.099.490	0,17
334	Fomento ao Trabalho	172.450	-	-	0,00	0,00
421	Custódia e Reintegração Social	6.547.445	12.054.836	27.318.840	14.536.234	0,16
422	Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	80.210.642	74.643.847	94.554.887	63.358.248	0,68
781	Transporte Aéreo	7.246.454	18.674.662	3.710.896	3.431.311	0,04
782	Transporte Rodoviário	2.894.106	1.112.176	30.601.151	16.702.154	0,18
-	Total	8.552.219.981	9.461.473.976	9.654.124.451	9.317.466.850	100

Fonte: SiafeRio.

 Nota: Excluídas despesas intraorçamentárias
 Valores históricos.

Da análise da tabela anterior, depreende-se que 92% dos recursos foram destinados à subfunção 122 – Administração Geral (R\$8,55 bilhões), que abrange as despesas com manutenção e funcionamento da máquina administrativa, e 8% para as demais subfunções (R\$761,81 milhões). O percentual destinado à subfunção 122 obteve um aumento de 11% quando comparado com o exercício de 2019, enquanto o aplicado nos programas e ações das demais subfunções teve um decréscimo significativo de 53%.

Além disso, a parcela restante das despesas liquidadas acima mencionada, no percentual de 8%, concentrou-se nas seguintes subfunções: 181 – Policiamento (40% - R\$309,46 milhões), 125 – Normatização e Fiscalização (12% - R\$95,93

milhões), 182 - Defesa Civil (12% - R\$87,72 milhões) e 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial (9% - R\$66,09 milhões).

No que tange à subfunção 181 – Policiamento, foi apurado que 96% (R\$296,89 milhões) do valor total da despesa liquidada (R\$309,46 milhões) equivale aos valores aplicados nestes programas de governo: “0450 – Gestão do Suas, Proteção Social e Redução da Pobreza” (R\$166,17 milhões – 54%), “0478 – Prevenção à Violência e Combate à Criminalidade” (R\$104,20 milhões – 34%) e “0479 – Segurança no Trânsito” (R\$26,52 milhões – 8%).

Já na subfunção 125 – Normatização e Fiscalização, a despesa liquidada de R\$95,93 milhões foi aplicada no programa de governo “0479 – Segurança no Trânsito” (R\$78,74 milhões – 82%) e “0478 – Prevenção à Violência e Combate à Criminalidade” (R\$17,19 milhões – 18%):

- Programa de governo “0479 – Segurança no Trânsito”: a maior parte dos recursos foi destinada à ação “Atendimento do Serviço de Registro de Veículos – 4111”, no valor de R\$40,37 milhões. Também foram destinados R\$15,35 milhões para ação “Atendimento do Serviço de Habilitação de Motoristas – 4120”, R\$12,60 milhões para “Fiscalização no Trânsito – 4442” e R\$10,42 milhões para “Fiscalização e Educação no Trânsito” – 1115. As ações foram executadas pela Secretaria de Estado da Casa Civil – SECC (R\$20,78 milhões) e pelo Detran-RJ (R\$57,96 milhões);

- Programa de governo “0478 – Prevenção à Violência e Combate à Criminalidade”: R\$17,19 milhões foram destinados de forma integral à ação “Operação Governo Presente – Fised – 5713”, cuja unidade gestora é a SECC.¹⁸⁸

Quanto à subfunção 182 – Defesa Civil, foram aplicados R\$87,66 milhões, destinados, em sua quase totalidade, ao programa “0444 – Prevenção e Resposta ao Risco e Recuperação de Áreas Atingidas por Catástrofes”¹⁸⁹, principalmente na

¹⁸⁸ Nesta temática, cabe destacar a realização da Auditoria Operacional Ordinária (Fiscalização nº 267/2020), cadastrada como processo nº TCE-RJ 101.262-6/20, em cumprimento à Determinação nº 49 constante da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019. Tal auditoria tem como finalidade “Avaliar a eficiência, a eficácia, a economia e a efetividade das ações de segurança pública implementadas pelo Poder Executivo, com foco nas Áreas e Circunscrições Integradas de Segurança Pública contempladas com bases de policiamento comunitário/de proximidade da Operação Segurança Presente, sendo englobada a ação “5713 – Operação Governo Presente – Fised”. Seus resultados serão analisados nos tópicos relativos à Intervenção Federal e aos Índices de Criminalidade Estratégicos.

¹⁸⁹ O programa tem a finalidade de “Identificar e prevenir riscos associados a catástrofes ambientais e acidentes causados por falhas

ação “Operacionalização de Unidade da Defesa Civil Estadual/CBMERJ – 2676” (R\$65,55 milhões – 75%), executada à conta do Fundo Especial do Corpo de Bombeiros – Funesbom (R\$58,59 milhões).

Por fim, tratando-se da subfunção 302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial, o montante de R\$66,09 milhões foi aplicado, também em sua quase totalidade, no programa “0002 – Gestão Administrativa”, especificamente na ação “Apoio à Operacionalização da Saúde do Policial Militar - 2978” (R\$66,07 milhões), com o Fundo da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – Funespom como unidade gestora.

Para melhor ilustrar a forma de utilização dos recursos na função Segurança Pública, a tabela a seguir apresenta a evolução histórica das despesas liquidadas, por grupo de despesa:

Tabela 154 – Evolução da despesa liquidada na função Segurança Pública por grupo de despesa - Período 2016 a 2020

	R\$1				
Grupo de despesa	2016	2017	2018	2019	2020
Pessoal e Encargos Sociais	7.226.615.113	6.931.254.491	7.235.086.922	7.866.632.362	7.893.723.474
Outras Despesas Correntes	1.738.717.387	1.606.080.906	2.071.928.814	1.676.467.110	1.330.042.273
Investimentos	189.282.818	14.884.284	154.458.240	111.024.980	93.701.103
Total	9.154.615.318	8.552.219.681	9.461.473.976	9.654.124.451	9.317.466.850

Fonte: SiafeRio.

Nota: Excluídas despesas intraorçamentárias - Valores históricos.

Dessa forma, constata-se que a participação permaneceu linear em comparação ao exercício anterior. Quanto à variação em relação ao exercício de 2019, houve um decréscimo real¹⁹⁰ em todos os grupos: de 11% em Pessoal e Encargos Sociais, 30% em Outras Despesas Correntes e 25% em Investimentos; devendo-se levar em consideração a redução no total de recursos aplicados nesta função.

humanas, além de promover ações de reparo aos danos causados pelos desastres e apoiar o restabelecimento da rotina da comunidade”.

¹⁹⁰ Variação real 2020/2019, apurada a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,276178 e índice 2020: 1,128901).

II.9.3. Da Intervenção Federal na Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro

A intervenção federal na segurança pública, determinada em 16.02.2018, pelo Decreto nº 9.288/18, com vigência até 31.12.2018 ¹⁹¹, envolveu um amplo conjunto de ações, com vistas ao término do grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro.

Cumpre destacar que os principais normativos acerca do assunto são:

Tabela 155 - Referência normativa da Intervenção

Tipo de Norma	N.º	Data	Ementa
Decreto Federal	9.288	16.02.2018	Decreta intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública. (Revogado pelo Decreto Federal nº 9.917/19)
Decreto Federal	9.410	13.06.2018	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. (Revogado pelo Decreto nº 9.870/19)
Portaria Normativa Gabinete de Intervenção Federal	06	13.06.2018	Aprova o Plano de Preparação da Transição da Gestão Administrativa e Operacional na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (1ª Edição)
Lei Federal	13.700	02.08.2018	Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, no valor de R\$1.200.000.000,00.
Decreto Federal	9.477	22.08.2018	Altera, parcialmente, grupos de despesa constantes da Lei nº 13.700, de 2 de agosto de 2018, no âmbito da Presidência, no valor de R\$500.000.000,00.
Portaria Normativa Gabinete de Intervenção Federal	22	11.10.2018	Aprova o Plano Estratégico da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (2ª Edição/2018).
Portaria Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro	25	14.11.2018	Aprova o Plano de Legado da Intervenção Federal (1ª Edição).
Portaria Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro	52	25.02.2019	Aprova o Plano de Aquisições da Intervenção Federal.

¹⁹¹ As atividades do Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIF) foram estendidas até 01/12/2020.

Tipo de Norma	N.º	Data	Ementa
Decreto Federal	9.870	27.06.2019	Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro e remaneja cargos em comissão.
Decreto Federal	10.192	27.12.2019	Altera o Decreto nº 9.870, de 27 de junho de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro e remaneja cargos em comissão.
Decreto Federal	10.547	20.11.2020	Altera o Decreto nº 9.870, de 27 de junho de 2019, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro e remaneja cargos em comissão.
Fonte: Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9288.htm > Acesso em 21.04.2021. < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9410.htm > Acesso em 21.04.2021. < plano-de-preparacao-da-transicao.pdf (intervencaoefederalrj.gov.br)> Acesso em 21.04.2021 < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13700.htm > Acesso em 21.04.2021. <9477 (planalto.gov.br)> Acesso em 21.04.2021 < plano-revisado.pdf (intervencaoefederalrj.gov.br)> Acesso em 21.04.2021. < Planodolegado.pdf (intervencaoefederalrj.gov.br)> Acesso em 21.04.2021. < plano-de-aquisicoes.pdf (intervencaoefederalrj.gov.br)> Acesso em 21.04.2021. <D9870 (planalto.gov.br)> Acesso em 21.04.2021. <D10192 (planalto.gov.br)> Acesso em 21.04.2021. <D10547 (planalto.gov.br)> Acesso em 21.04.2021.			

Conforme se vê na tabela abaixo, os Objetivos Estratégicos (OE) definidos pelo Gabinete de Intervenção Federal (GIF), durante o período da Intervenção, são os seguintes:

Tabela 156 — Objetivos Estratégicos (OE) Estabelecidos pelo GIF-RJ

OE	Descrição	Apresentação
OE/01	Diminuir, gradualmente, os índices de criminalidade.	Redução dos índices relacionados às modalidades criminosas de letalidade violenta (homicídio doloso, latrocínio, morte decorrente de intervenção policial e lesão corporal seguida de morte), roubo de veículo, roubo de rua e roubo de carga.
OE/02	Recuperar, incrivelmente, a capacidade operativa das Secretarias de Estado e OSP intervencionados do Estado do Rio de Janeiro.	Aperfeiçoamento dos fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: doutrina, organização (e processos), adestramento (capacitação), material, educação, pessoal e infraestrutura (DOAMEPI).
OE/03	Articular, de forma coordenada, as instituições dos entes federativos.	Fomento do compartilhamento de responsabilidades na Área de Segurança Pública, por meio do estabelecimento de instrumentos normativos (projetos de lei, decretos, instruções normativas etc)
OE/04	Fortalecer o caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional.	Fortalecimento do caráter institucional da Segurança Pública e do Sistema Prisional como atividade técnico-operacional, minimizando fatores políticos.

OE/05	Melhorar a qualidade e a gestão do Sistema Prisional, das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados.	Modernização do Sistema Prisional, das Secretarias de Estado e dos OSP intervencionados, por meio da elaboração de projetos, em diversas áreas funcionais.
OE/06	Implantar estruturas necessárias ao planejamento, coordenação e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal.	Condução do planejamento e gerenciamento das ações estratégicas da Intervenção Federal, por meio da ativação de estruturas organizacionais.

Fonte: Disponível em: <plano-revisado.pdf (intervencaoefederalrj.gov.br)> Acesso em 21.04.2021.

II.9.3.1. Plano de Legado da Intervenção Federal

O Plano de Legado, aprovado pela Portaria do Gabinete de Intervenção Federal nº 25/2018, define as tarefas necessárias à catalogação e ao registro do patrimônio adquirido na forma de recursos tangíveis e intangíveis que serão herdados pelos órgãos intervencionados, além de tratar do planejamento de ações que visam à manutenção do legado construído durante a Intervenção Federal, de modo a dar continuidade às ações na área da Segurança Pública do Estado. Neste sentido, os objetivos específicos são os seguintes:

- *Discriminar os bens, serviços, procedimentos administrativos, normativos e operacionais, e as demais melhorias legadas ao Sistema de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro;*
- *Discriminar os instrumentos que buscam a garantia da continuidade do legado da intervenção federal no sistema de segurança do Estado Rio de Janeiro;*
- *Regular as atividades de transferência da Gestão do Legado na área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro;*
- *Catalogar as atividades realizadas no período da Intervenção Federal, detalhando os resultados das ações emergenciais e estruturantes, que agregarão valor à Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro;*
- *Orientar o planejamento e a execução das atividades realizadas pelo GIFRJ, pelas Secretarias e OSP intervencionados, visando evitar a solução de continuidade dos procedimentos e ações relacionados ao atingimento dos Objetivos Estratégicos (OE), com a finalidade de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública, após o término da intervenção;*
- *Orientar os Órgãos de Segurança Pública e Secretarias Estaduais intervencionados, de maneira a garantir a inclusão, em seus respectivos planejamentos, dos meios materiais, orçamentários, financeiros e capacidade laborativa capacitada, necessários à continuidade das ações levadas a efeito pela Intervenção.*

Em que pese a previsão de que o prazo para a catalogação das melhorias entregues ao Governo do ERJ, no âmbito da intervenção federal, seria encerrado em 31.12.2018, observou-se que o prazo para o encerramento das atividades do Gabinete de Intervenção Federal no Estado do Rio de Janeiro foi estendido para até 01.12.2021, de acordo com o disposto no artigo 10 do Decreto Federal nº 9.870/19, alterado pelo Decreto Federal nº 10.547/20.

Em prosseguimento, relacionada ao Plano de Legado, foi editada a Portaria Federal nº 52, de 25.02.2019, que aprovou o Plano de Aquisições da Intervenção Federal na Área de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, sendo que suas informações foram atualizadas até novembro de 2018.

Rememoro que compete à Corte de Contas Estadual a atribuição de fiscalização da gestão dos recursos e bens do ERJ, com fulcro no art. 71, incisos II e VI, da Constituição Federal.

Em consulta ao site do Gabinete de Intervenção Federal, o Corpo Instrutivo aponta que *“consta informação de que o Banco de Dados do Legado Tangível e Intangível da Intervenção Federal (BDLTI), criado para organizar o registro de todos os bens entregues à SEPM, à Sepol, ao CBMERJ, à Secretaria de Defesa Civil e à Seap está sendo auditado, tendo sido disponibilizado, até que os extratos do BDLTI sejam publicados o infográfico que se segue, que consubstancia as entregas realizadas pelo Gabinete até novembro de 2020”*.

Nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2019 (Proc. TCE-RJ nº 101.730-3/20), a Improriedade nº 29 e a Determinação nº 48 foram fixadas em razão da ausência de previsão orçamentária com finalidade específica de auxiliar os gastos com a manutenção do legado após a Intervenção, para que fosse incluída no Plano Plurianual 2020-2023.

Assim, este Tribunal realizou Auditorias de Acompanhamento nos seguintes órgãos intervencionados: Secretaria de Estado de Defesa Civil – Sedec, SEPM, Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – Seap e Sepol; para *“Acompanhar a implementação das ações do Governo do Estado que garantam a*

efetividade do legado, tangível e intangível, da Intervenção Federal na Segurança Pública”, dando ênfase aos bens tangíveis.

A seguir, estão listados os Achados de Auditoria verificados pelas unidades técnicas desta Corte, após conclusão dos trabalhos realizados na SEPM, Sedec e Seap no exercício de 2019:

Tabela 157 – Achados das auditorias realizadas objetivando o acompanhamento das ações do Governo do Estado relacionadas ao legado

Quant.	Descrição	Órgão Proc. TCE-RJ nº		
		Sedec 102.065-8/19	SEPM 102.068-0/19	Seap 102.069-4/19
1	Ausência do cadastro patrimonial de bens permanentes doados pela Intervenção Federal.	X	X	X
2	Ausência de identificação, quando cabível, de bens permanentes doados pela Intervenção Federal afixando nos mesmos o seu número patrimonial.	X	X	X
3	Ausência de registro de movimentação de bens móveis doados pela Intervenção Federal.	X	X	X
4	Ausência de registros contábeis relativos à incorporação dos bens doados pela Intervenção Federal, cujos Termos de Doação tenham sido publicados há mais de 60 (sessenta) dias.	X	-	X
5	Ausência de registros, nos controles patrimoniais e contábeis, relativos à depreciação dos bens permanentes doados pela Intervenção Federal que já se encontram em condições de uso.	X	X	X
6	Ausência do Certificado de Aprovação emitido pelo CBMERJ, relativo à prevenção de incêndios, para as unidades que receberam os bens doados pela Intervenção Federal.	X	X	X

Achados		Órgão Proc. TCE-RJ nº		
Quant.	Descrição	Sedec 102.065-8/19	SEPM 102.068-0/19	Seap 102.069-4/19
7	Há bens doados pela Intervenção Federal em locais que os expõem a riscos de avarias ou perda devido às condições de guarda ou armazenamento inadequadas.	-	-	X
8	Ausência de recursos, materiais e humanos, suficientes para a plena utilização de todos os equipamentos doados pela Intervenção Federal.	-	-	X
9	Ausência de classificação, como itens críticos, de bens doados pela Intervenção Federal e que exigem manutenção.	X	X	X
10	Há bens tangíveis doados pela Intervenção Federal à Sepol em utilização fora da área da segurança pública.	-	-	-

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – Scap e Sistema de Informações Processuais – Infobase.

Ademais, foi realizada auditoria de acompanhamento¹⁹² na Sepol, a qual encontra-se em fase preliminar, sem decisão pelo Plenário do TCE-RJ. As demais, realizadas na Sedec, na SEPM e na Seap, foram apreciadas em conjunto pelo princípio da conexão processual na sessão de 29.07.2020, figurando como principal o processo relativo à SEPM, na qual foi proferida a seguinte decisão:

(...)

VOTO:

I- Pela **COMUNICAÇÃO**, nos termos do artigo 26, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, ao atual Secretário de Estado de Polícia Militar, para que, no prazo máximo improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias, adote as providências necessárias ao cumprimento das **DETERMINAÇÕES** a seguir elencadas, bem como promova a juntada, aos autos, de toda a documentação comprobatória de seu efetivo cumprimento:

a) Efetuar a identificação dos bens permanentes, priorizando aqueles doados pelo GIFRJ, atentando para a necessidade de controle individual dos itens que compõem um conjunto e, ainda, para aqueles que possuem número de série, a inserção de tal

¹⁹² Processo TCE-RJ nº 100.542-7/20.

identificação nos controles patrimoniais associados ao seu número patrimonial (Achado 2);

b) Efetuar os registros contábeis e os controles patrimoniais relativos à depreciação dos bens doados pelo GIFRJ, cujos termos de doação tenham sido publicados há mais de 60 (sessenta) dias (Achado 5).

c) Editar norma interna instituindo modelo de cadastro padronizado a ser utilizado por todas as unidades para os bens móveis, nos termos da legislação vigente (Achado 1);

d) Editar norma interna instituindo a definição dos bens permanentes cujos números patrimoniais não deverão ser afixados em sua estrutura, de forma a evitar danos e limitação de uso e, ainda, os prazos para que os bens sejam identificados a partir de seu recebimento pela SEPM (Achado 2);

e) Editar norma interna instituindo a forma como deve ser efetivada a coordenação e o acompanhamento dos controles de bens pela Diretoria de Patrimônio, normatizando modelos, prazos para os registros e inventários e relatórios de acompanhamento da Diretoria de Patrimônio (Achados 1 a 2);

f) Editar norma interna instituindo modelos de controles patrimoniais da movimentação dos bens de consumo e dos bens móveis, nos termos da legislação vigente, dispondo, minimamente, de informações quanto à data e hora da movimentação (saída e entrada), responsáveis pela entrega e pelo recebimento do bem (com nome, matrícula e rubrica), destino, identificação do bem e natureza da utilização (Achado 3);

g) Elaborar o inventário de bens patrimoniais atualizado, onde reste comprovada a identificação como itens críticos, nos termos do art. 4º c/c art. 11, ambos do Decreto Estadual nº 46.687/19, de todos os bens que exigem manutenção adquiridos pelo GIFRJ e recebidos pela SEPM (Achado 6);

h) Efetuar o cadastro patrimonial dos bens, com prioridade para aqueles que foram doados pela Intervenção Federal, contendo, minimamente, descrição e valor do bem móvel, características físicas e técnicas, termo de garantia vinculado à emissão de nota fiscal e informações da apólice de seguro, quando couber (Achado 1);

i) Estabelecer, por meio de normativos internos, os procedimentos relativos à depreciação de bens, de modo que os controles patrimoniais e contábeis reflitam, permanentemente, a real composição do seu ativo (Achado 4);

j) Elaborar um plano de ação com cronograma detalhado das etapas para a obtenção do Certificado de Aprovação emitido pelo CBMERJ, relativo à prevenção de incêndios, de todas as suas unidades, com prioridade para aquelas que guardam, de forma temporária ou permanente, os bens doados pelo GIFRJ (Achado 5);

k) Elaborar ou atualizar o Plano Anual de Manutenção da SEPM, atentando para a forma e para o conteúdo mínimo elencados no

art. 15, § 1º, incisos I a V, do Decreto Estadual nº 46.687/19 (Achado 6);

l) Adotar as medidas necessárias para que a estimativa orçamentária quanto à manutenção dos bens da SEPM, consignada no Projeto de Lei Orçamentária relativo ao exercício de 2021, seja subsidiada pelo Plano Anual de Manutenção da SEPM, elaborado de acordo com o disposto no item II, em atendimento ao dever descrito no art. 15, § 2º, do Decreto Estadual nº 46.687/19 (Achado 6).

m) Em reiteração à Determinação nº 48, constante da Decisão Plenária proferida em Sessão de 01/06/2020, sobre as Contas de Governo do ERJ relativas ao exercício de 2019 (Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20), adote medidas cabíveis, junto às instâncias competentes, de modo a incluir, no âmbito da SEPM, planejamento orçamentário com o propósito de amparar a fixação de dotação orçamentária suficiente à manutenção do legado dos bens tangíveis e intangíveis doados ao ERJ, pela União, por intermédio das ações da Intervenção Federal, bem como fazer constar, na proposta de revisão do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2024, programação setorial específica para tal finalidade;

II- Pela **COMUNICAÇÃO**, nos termos do artigo 26, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, ao atual Controlador da Secretaria de Estado de Polícia Militar, para que, no prazo máximo improrrogável de 180 (cento e oitenta) dias, adote as providências necessárias ao cumprimento das **DETERMINAÇÕES**, a seguir elencadas, bem como promova a juntada aos autos de toda a documentação comprobatória de seu efetivo cumprimento:

a) Efetuar o acompanhamento do aperfeiçoamento dos controles patrimoniais da SEPM, em atendimento às determinações desta Corte de Contas, de forma a proteger os ativos que visam à permanência da capacidade operativa da Secretaria (Achados 1 a 4);

b) Efetuar o acompanhamento da regularização das edificações da SEPM, mediante o Certificado de Aprovação emitido pelo CBMERJ, relativo à prevenção de incêndios, em atendimento às Determinações desta Corte de Contas, de forma a proteger os ativos que visam à permanência da capacidade operativa da Secretaria (Achado 5);

c) Efetuar o acompanhamento da definição dos itens críticos, da elaboração do Plano Anual de Manutenção e, ainda, da estimativa orçamentária para manutenção de bens da SEPM relativa ao exercício de 2021, em observância ao Decreto Estadual nº 46.687/19 e às Determinações desta Corte de Contas, de forma a proteger os ativos que visam à permanência da capacidade operativa da Secretaria (Achado 6);

III- Pela **COMUNICAÇÃO**, nos termos do artigo 26, § 1º, do Regimento Interno, ao atual Secretário de Estado da Casa Civil e Governança, para ciência do teor das Determinações relativas ao

Achado 6 da presente Auditoria e para que se atente à seguinte **RECOMENDAÇÃO**:

a) *Efetivar a implantação do Sistema Informatizado de Bens Móveis do Estado – SBM-RJ e, ainda, priorizar a SEPM em seu cronograma de implantação, tendo em vista a relevância e a materialidade dos bens doados pelo GIFRJ (Achado 1);*

IV- Pela **COMUNICAÇÃO**, nos termos do artigo 26, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, ao atual Controlador-Geral do Estado do Rio de Janeiro, para que cumpra a seguinte **DETERMINAÇÃO**:

a) *Acompanhe e fiscalize o efetivo cumprimento das Determinações expedidas pelo TCE-RJ nesta Auditoria Governamental (Achados 1 a 6);*

V- Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Gabinete de Intervenção Federal na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (GIFRJ) e ao Tribunal de Contas da União (TCU), dando-lhes ciência da presente Decisão.

(...)

Vale citar, ainda, que, no tópico 2.9.3.4 da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019, o Relator mencionou a necessidade de fiscalização por este Tribunal das medidas adotadas pelo Estado na seara dos órgãos de segurança pública, de modo a preservar o legado intangível e a continuidade das ações, resultando na Determinação nº 49 à SGE, que foi atendida pela constituição do Relatório¹⁹³ constante do processo TCE-RJ nº 101.262-6/2020, o qual encontra-se em fase preliminar, sem deliberação plenária.

Como já mencionado acima, as atividades relativas à Intervenção Federal foram prorrogadas para até o dia 01.12.2021 e, considerando que ainda estão em curso, o exame do legado da Intervenção Federal será analisado de maneira global nos autos do Processo TCE-RJ nº 102.068-0/19.

II.9.4. Indicadores Estratégicos de Criminalidade (IEC)

¹⁹³ Trata-se de Relatório de Auditoria Governamental, na modalidade Auditoria Operacional, que visa a “Avaliar a eficiência, a eficácia, a economia e a efetividade das ações de segurança pública implementadas pelo Poder Executivo, com foco nas Áreas e Circunscrições Integradas de Segurança Pública contempladas com bases de policiamento comunitário/de proximidade da Operação Segurança Presente, com vistas – conforme Determinação de nº 49, proferida no processo TCE-RJ 101.730-3/20 (Contas de Governo ERJ referente ao exercício de 2019) – à preservação do legado intangível e à continuidade das ações levadas a efeito pelo Gabinete de intervenção Federal, considerando, entre outros aspectos, o possível não alcance, no 2º semestre de 2019, das metas estabelecidas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro (IEC).”

II.9.4.1. Impacto da Covid-19 e Considerações Preliminares

Inicialmente, importante destacar os impactos decorrentes da Covid-19 nos índices de criminalidade relativos ao exercício de 2020, tendo em vista, sobretudo, as medidas de isolamento impostas para conter a pandemia, que afetou diretamente as relações sociais, os comportamentos individuais e, em consequência, os registros de ocorrência realizados nas delegacias e dos indicadores de criminalidade do Estado.

O Instituto de Segurança Pública, órgão responsável pela análise e acompanhamento dos índices de criminalidade, divulgou Estudo – Segurança Pública em Números (2020), divulgado pelo ISP¹⁹⁴, com a evolução dos principais indicadores de criminalidade e atividade policial do Estado do Rio de Janeiro de 2003 a 2020, no qual foi possível verificar os crimes mais impactados pela pandemia do Covid-19.

Outro ponto de destaque no tema aqui abordado é o programa de governo “0478 – Prevenção à Violência e Combate à Criminalidade”, constante do PPA – 2020-2023, que objetiva a redução dos índices de violência e criminalidade.

Logo abaixo, estão listadas as ações que nele se inserem, extensivas às demais funções, contudo, delimitadas às ações executadas no exercício de 2020:

Tabela 158 – Despesa liquidada no programa de governo 0478 – Prevenção à Violência e Combate à Criminalidade

						R\$1
Função	Subfunção	Ação	Despesa Liquidada	Partic. %	Priorid. PPA 2020-2023	
6 – Segurança Pública	125 – Normatização e Fiscalização	5713 – Operação Governo Presente - Fised	17.190.237	14	-	
	Total (A)		17.190.237	14	-	
	181 - Policiamento	2046 - Inteligência e Segurança da Informação	986.232	1	-	
		2055 – Operacionalização da Polícia Civil	587.726	0	-	
		2061 – Operacionalização Especial e Especializada da Polícia Militar	1.286.729	1	X	

¹⁹⁴ http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/uploads/SegurancaemNumeros2020.pdf

Função	Subfunção	Ação	Despesa Liquidada	Partic. %	Priorid. PPA 2020-2023
		2062 – Manutenção da Polícia Pacificadora	789.400	1	X
		2878 – Gestão da Frota da Polícia Militar	14.206.760	12	-
		4446 – Operacionalização do Centro de Comando e Controle	279.583	0	X
		4579 – Reestruturação e Manutenção das Unidades da Polícia Civil	29.026.483	24	X
		5614 – Modernização da Secretaria de Estado de Polícia Militar	54.650.347	45	-
		8060 – Gestão da Frota da Polícia Civil	1.221.862	1	-
		8197 – Gestão do Sistema Integrado de Metas	2.004	0	-
		8250 – Operacionalização da Polícia Técnico-Científica	1.158.655	1	-
		Total (B)	104.195.781	86	-
		Total Geral (A + B)	121.386.018	100	
14 – Direitos da Cidadania	125 – Normatização e Fiscalização	1166 – Patrulhamento de Regiões Críticas da Cidade – Operação Governo Presente	4.057.651	80	X
		5613 – Fiscalização do Trânsito de Mercadorias e Combate ao Tráfico – Op. Rota Segura	1.030.379	20	X
		Total (C)	5.088.030	100	-
		Total Geral (A + B + C)	126.474.048	-	-

Fonte: SiafeRio.

PPA – 2020-2023 Volumes 1 e 2 – Disponível em:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/faces/menu_structure/servicos?_afLoop=38873017428818982&datasource=UCMSe_rver%23dDocName%3AWCC189241&_adf.ctrl-state=13xg352zv6_71> Acesso em 30.04.2021.

Nota: Excluídas despesas intraorçamentárias
Valores históricos.

Conforme pode ser verificado na tabela acima, destacam-se as seguintes ações, que correspondem a 83% do total da despesa liquidada no referido programa de governo (R\$126,47 milhões), a saber: “5614 – Modernização da Secretaria de Estado de Polícia Militar” (R\$54,65 milhões – 43%), “4579 – Reestruturação e Manutenção das Unidades da Polícia Civil” (R\$29,03 milhões – 23%), “5713 – Operação Governo Presente – Fised” (R\$17,19 milhões – 14%) e “1166 – Patrulhamento de Regiões Críticas da Cidade – Operação Governo Presente” (R\$4,06 milhões - 3%).

Cumprе ressaltar que as ações “5713” e “1166”¹⁹⁵, no que se refere ao montante, foram consideradas de forma conjunta por ambas terem relação com a

¹⁹⁵ Com a atuação de policiais militares e agentes treinados, esta ação tem por prioridade proporcionar segurança e bem-estar à população e está incluída no Anexo VIII – Anexo de Metas e Prioridades para 2020 do Plano Plurianual PPA – 2020-2023.

Operação Governo Presente, objeto da Determinação nº 49 das Contas de Governo do Estado relativas ao exercício de 2019.

De acordo com o que foi abordado no tópico relativo ao legado da Intervenção, em cumprimento à referida Determinação foi realizada, no âmbito da Secretaria de Controle Externo, Auditoria Operacional Ordinária (Fiscalização nº 267/2020), cadastrada sob o nº TCE-RJ 101.262-6/2020, cuja ênfase da fiscalização se deu sobre o legado intangível, analisando, dentre outros aspectos, a sua relação com as metas estabelecidas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. O referido processo encontra-se em fase preliminar, aguardando apreciação plenária quanto ao relatório elaborado pela equipe técnica do TCE-RJ.

II.9.4.2. Aspectos Normativos da Segurança Pública

Na tabela a seguir, estão relacionados os normativos que basearam a análise:

Tabela 159 – Referencial Normativo Estadual - Indicadores Estratégicos de Criminalidade

Tipo de Norma	Nº	Data	Ementa
Lei	3.329	28.12.1999	Cria o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – Riosegurança - ISP ¹⁹⁶ e dá outras providências.
Decreto	41.931	25.06.2009	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.
Decreto	36.872	17.01.2005	Cria o Sistema Estadual de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal, e dá outras providências.
Resolução SESEG	932	19.02.2016	Regulamenta o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores estratégicos de Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro a que alude o Decreto Nº 41.931, de 25/06/09, e dá outras providências.
Decreto	46.775	23.09.2019	Altera o Decreto Nº 41.931, de 25 de junho de 2009, e dá outras providências. (Revogado pelo Decreto Estadual nº 47.402/20).
Decreto	47.402	15.12.2020	Confere nova disposição sobre o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/LegislacaoISP001.pdf>. Acesso em 22.04.2021.

<[Decreto 41.931 - 25/06/09 -Dispõe sobre o sistema de definição e gerenciamento de metas para os indicadores estratégicos de criminalidade do Estado do Rio de Janeiro \(planejamento.rj.gov.br\)](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto41931de250609.pdf)>. Acesso em 22.04.2021.

<http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Decreto36872de170105.pdf>. Acesso em 22.04.2021.

¹⁹⁶ Sigla atualizada nos termos do Decreto Estadual nº 46.544/19.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

<[Microsoft Word - Resolução SESEG N. 932 de 19 de fevereiro de 2016 - SIM alterado Boas Praticas \(proderj.rj.gov.br\)](#)>.
Acesso em 22.04.2021.
[encurtador.com.br/dGO08](#). Acesso em 22.04.2021.
<[Decreto 47402_15122020.pdf \(proderj.rj.gov.br\)](#)>. Acesso em 22.04.2021.

A edição do Decreto 47.402/20, que revogou o Decreto Estadual nº 46.775/19, objetivou dar nova disposição sobre o Sistema de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro (IEC).

Em seu art. 2º, estabeleceu os indicadores estratégicos de criminalidade que terão metas para fins de aplicação do sistema de gerenciamento, uma vez que impactam sobremaneira a sensação de segurança, a saber: *letalidade violenta*, o que inclui homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte; *roubos de veículos*; *roubos de rua* (a transeuntes, em coletivos e de celulares) e *roubos de carga*; divididos nos grupos de *crimes contra a vida e contra o patrimônio*.

O novo decreto salienta, na sua ementa, o atendimento a decisão de 18.08.2020 proferida pelo STF em sede de ADPF nº 635¹⁹⁷, relacionada ao indicador “*morte por intervenção de agente do Estado*”.

Já o Decreto Estadual nº 36.872/05, que criou o Sistema Estadual de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal – SEESP, indica em seu artigo 2º que o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro – Riosegurança – Isp é o órgão responsável pela análise e acompanhamento dos dados estatísticos relativos aos índices de criminalidade, estando disponíveis em seu website as estatísticas de segurança, as quais serão abordadas no próximo tópico.

II.9.4.3. Estatísticas de Segurança

¹⁹⁷ “O Tribunal, por maioria, conheceu parcialmente da presente arguição de descumprimento de preceito fundamental para: 1. Indeferir, por ora, o pedido de medida cautelar, no que tange à ordem para “determinar ao Estado do Rio de Janeiro que elabore e encaminhe ao STF, no prazo máximo de 90 (noventa) dias, um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança fluminenses, que contenha medidas objetivas, cronogramas específicos e previsão dos recursos necessários para a sua implementação”, constante do item “a” da p. 84 da inicial;”

Consoante as bases de dados disponibilizadas no site do Riosegurança - ISP, a tabela abaixo apresenta os indicadores estratégicos de criminalidade dispostos no Decreto Estadual nº 41.931/09, e alterações, destacando-se a evolução no período de 2016 a 2020:

Tabela 160 – Evolução dos indicadores estratégicos de criminalidade (Período de 2016 a 2020)

Indicadores		2016	2017	2018	2019	2020	Varição 2020/2019 (%)
Letalidade Violenta	Homicídio Doloso	5.042	5.346	4.950	4.004	3.544	-11
	Morte por Intervenção de Agente do Estado	925	1.127	1.534	1.814	1.245	-31
	Latrocínio	239	237	174	117	87	-26
	Lesão Corporal Seguida de Morte	56	39	56	45	31	-31
	Total	6.262	6.749	6.174	5.980	4.907	-18
Roubos de Veículos		41.696	54.366	52.097	39.749	25.425	-36
Roubos de Rua	Transeuntes	93.818	85.993	88.422	78.329	46.291	-41
	Coletivos	13.731	15.273	15.660	15.534	9.226	-41
	Celulares	19.549	24.380	26.538	26.788	16.437	-39
Total		127.098	125.646	130.620	120.471	71.954	-40
Roubo de Carga		9.874	10.599	9.182	7.456	4.985	-33

Fonte: Disponível em: < www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html > Acesso em 30.04.2021.

Nota: Dados colhidos na última Base de Dados disponibilizada, atualizada com as retificações, "Estatísticas de segurança: série histórica mensal no estado desde 01/1991".

Neste ponto, a tabela acima demonstra uma análise da evolução histórica dos resultados dos indicadores estratégicos de criminalidade desde o exercício de 2016, com a variação entre 2019 e 2020, enquanto a tabela a seguir compara os resultados com as metas previamente estabelecidas:

Tabela 161 – Comparativo metas x resultados: 2º Semestre de 2020

Indicadores	Meta	Resultado	Varição
	Quant.	Quant.	%
CVLI	1.890	1.705	-10
Roubo de Veículos	16.667	11.630	-30
Roubos de Rua	50.546	34.212	-32
Roubo de Carga	3.111	2.429	-22

Fonte: Disponível: < [23Ciclo2semestre2020.pdf \(proderj.rj.gov.br\)](#) > Acesso em 22.04.2021.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Nota: CVLI (homicídio doloso + latrocínio + lesão corporal seguida de morte).

Aqui, destaco que as metas demonstradas nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2019 e, conseqüentemente, o afastamento então identificado, como ressaltou a equipe da auditoria operacional (tópico 3.3 do Relatório – proc. TCE-RJ nº 101.262-6/2020), ocorreram devido à distorção no Decreto que estabeleceu as metas para o IEC referente ao 21º ciclo (2º semestre de 2019), *“induzindo a uma conclusão de descumprimento de metas, quando, na realidade, o ocorrido foi um subdimensionamento das metas.”*

Por fim, ressalvo, deve-se ter em vista que, considerando os reflexos da pandemia, a avaliação dos números apresentados não é oportuna, seja no primeiro ou no segundo parâmetro. Os impactos da pandemia também foram evidenciados no supracitado Estudo – Segurança Pública em Números (2020), divulgado pelo ISP¹⁹⁸, conforme trecho abaixo:

(...)

É importante ressaltar que a comparação do ano de 2020 com os anos anteriores, assim como sua interpretação, foram prejudicadas pelo impacto causado pelas medidas de distanciamento social, que contribuíram para redução de certos crimes, como aqueles contra o patrimônio, e para a mudança de padrões nas dinâmicas de outros crimes, como estelionato em ambiente virtual.”

(...)

No entanto, rememoro que as medidas constantes da proposta de encaminhamento do Relatório da Auditoria Operacional realizada (Proc. TCE-RJ nº 101.262-6/2020), a serem apreciadas pelo Plenário desta Casa, principalmente acerca daquelas relacionadas ao Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas, poderão subsidiar o exame das próximas Contas de Governo Estadual.

¹⁹⁸ Disponível em: <http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/SegurancaemNumeros2020.pdf> . Acesso em 27.04.2021.

II.10. PREVIDÊNCIA

O atual arcabouço normativo para gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS foi inaugurado com a reforma previdenciária instituída pela Emenda Constitucional nº 20, de 15.12.1998, tendo por principal instrumento infraconstitucional a Lei Federal nº 9.717/98, cabendo destacar, entre as principais exigências normativas introduzidas, o caráter contributivo e solidário e a observância ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Em âmbito estadual, a Lei nº 3.189/99 instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - Rioprevidência, autarquia criada para gerir os ativos financeiros, visando ao custeio de pagamentos dos proventos de aposentadoria e de reforma, das pensões e de outros benefícios previdenciários aos seus segurados e respectivos dependentes. Por sua vez, a Lei Estadual nº 5.109/07 extinguiu o Instituto de Previdência do ERJ - Iperj e transferiu ao Rioprevidência a competência para habilitação, administração e pagamento dos benefícios previdenciários previstos na legislação estadual.

Em 06.11.2012, foi editada a Lei Estadual nº 6.338, com objetivo de promover o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, principalmente, a partir da segregação de massas, mediante a criação de dois planos – um financeiro e outro atuarial.

O Plano Financeiro foi estruturado sob o regime de repartição simples, destinado aos servidores¹⁹⁹ ocupantes de cargos efetivos que ingressaram no serviço público até a data do início do funcionamento da entidade gestora do Regime de Previdência Complementar²⁰⁰, a Fundação de Previdência Complementar do ERJ - RJPrev, e seus pensionistas, bem como aos militares e seus dependentes. Já o

¹⁹⁹ 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.

²⁰⁰ Criado pela Lei Estadual nº 6.243, de 21/05/2012, administrado pela entidade fechada de previdência complementar RJPrev.

Plano Previdenciário abarcou os demais servidores, admitidos no serviço público a partir de 04.09.2013.

Posteriormente, em 12.12.2019, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 103 (A Nova Previdência), que reformulou os Regimes Geral e Próprios de Previdência Social, foi editada a Lei Federal 13.954/2019, de 16.12.2019, que dispôs sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares. A partir de então, a legislação dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos deixou de ser aplicada ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados e do Distrito Federal.

II.10.1. Regime Próprio de Previdência do ERJ

O presente tópico dedica-se à análise dos resultados do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) mantido pelo ERJ, à luz da legislação em vigor, dos parâmetros que compõem os resultados de 2020 dos Planos Financeiro e Previdenciário do Rioprevidência e do resultado da Avaliação Atuarial dos referidos Planos para o exercício.

Ademais, realiza-se o confronto das receitas, despesas e resultado previdenciário dos Planos Financeiro e Previdenciário de 2020 com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO e as projeções atuariais apresentadas nas avaliações dos planos.

Destaco que será abordado em tópico exclusivo, conforme os parâmetros da legislação vigente, as receitas, despesas e o resultado do Fundo de Proteção Social dos Militares (SPSM: SEPM, CBMERJ e Pensão – UG 123422).

Cumpra esclarecer ainda que somente a partir do mês de junho de 2020 as receitas e despesas com as folhas dos militares aposentados/reformados e pensionistas do SPSM foram contabilizadas na UG específica 123422, tendo sido até então registradas na UO 20340201 (Plano Financeiro do Rioprevidência).

²⁰¹ Composta pelas UGs 123400 (UG Polo), 123401 (ALERJ), 123402 (TCERJ), 123403 (TJERJ), 123404 (Poder Executivo) e 123410 (MPERJ), todas pertencentes ao Plano Financeiro do Rioprevidência.

II.10.1.1. Plano Financeiro

O último Relatório de Avaliação Atuarial (2020)²⁰², registra 304.342 segurados no plano financeiro, sendo 115.383 ativos, 137.617 inativos e 51.342 pensionistas, apresentando a relação de 0,61 servidores ativos para cada inativo/pensionista. Esta relação é um fator de grande impacto sobre o equilíbrio das contas previdenciárias.

A tabela a seguir apresenta, de forma segregada, os números de segurados relativos aos dois últimos relatórios atuariais:

Tabela 162 - Segurados do Plano Financeiro – ERJ 2019/2020

Ano	Ativo	Inativo	Pensionista	Total de Segurados	Ativo/Inat. e Pens.
2020	115.383	137.617	51.342	304.342	0,61
2019	116.431	137.571	51.729	305.731	0,62

Fonte: Relatórios de Avaliação Atuarial 2019 e 2020.

Destaco que os servidores militares do ERJ não foram contemplados no cálculo atuarial, a partir do Relatório de Avaliação Atuarial de 2019, em função da Lei Federal nº 13.954, de 16.12.2019, que dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares. Até a data da elaboração da Avaliação Atuarial de 2020, o ERJ ainda não havia editado norma estadual sobre o tema.

Destarte, a referida avaliação atuarial valeu-se das regras estabelecidas pelas Emendas Constitucionais nº 20/98, nº 41/03, nº 47/05, nº 70/12 e nº 88/15, em atenção ao disposto no art. 4º, § 9º, da Emenda Constitucional nº 103/19²⁰³.

²⁰² Contas de Governo do exercício de 2020, volume 30.

²⁰³ § 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

II.10.1.1.1. Receitas do Plano Financeiro

A tabela a seguir apresenta as receitas do Plano Financeiro do Rioprevidência (UG 123400), evidenciando os valores históricos e sua variação real entre os exercícios de 2019 e 2020, bem como a participação de cada receita em relação ao total, no exercício de 2020.

Tabela 163 – Receitas do Plano Financeiro – ERJ 2019/2020

Receitas Previdenciárias Arrecadadas	Valores Históricos		Var. Real 20/19	Dif. Real 20/19	Part. 2020
	2019	2020			
Receitas Orçamentárias Correntes	13.903.998.483	11.881.975.005	-24,40%	-4.330.400.326	79,43%
Impostos	3.790.902	1.335.012	-68,85%	-3.330.768	0,01%
Contribuições dos Segurados	2.857.415.436	1.958.370.350	-39,37%	-1.435.763.721	13,09%
Receita Patrimonial	10.851.806.844	9.773.052.118	-20,33%	-2.816.026.458	65,34%
Royalties e PE	10.805.337.198	9.754.195.721	-20,15%	-2.778.009.939	65,21%
Receita de Valores Mobiliários	38.268.979	15.339.905	-64,54%	-31.520.783	0,10%
Receita de Exploração Patr. Imob.	8.200.666	3.516.491	-62,07%	-6.495.737	0,02%
Outras Receitas Correntes	190.985.301	149.217.526	-30,89%	-75.279.379	1,00%
Compensação Previd. RGPS para RPPS	128.896.584	104.478.468	-28,30%	-46.549.107	0,70%
Demais Receitas Correntes	62.088.717	44.739.058	-36,26%	-28.730.272	0,30%
Receitas Orçamentárias de Capital	94.130.816	59.363.355	-44,21%	-53.112.301	0,40%
Alienação de Bens	5.028.000	-	-	-6.416.621	0,00%
Alienação de Bens Imóveis	5.028.000	-	-	-6.416.621	0,00%
Amortização de Empréstimos	89.102.816	59.363.355	-41,07%	-46.695.680	0,40%
Receitas Intraorçamentárias Correntes	5.196.981.570	3.016.994.635	-48,65%	-3.226.383.816	20,17%
Contribuições Patronais	3.626.574.365	2.505.948.097	-38,87%	-1.799.186.160	16,75%
Restituições	1.563.004.758	503.176.680	-71,52%	-1.426.635.108	3,36%
Demais Receitas Intraorç. Correntes	7.402.447	7.869.858	-5,95%	-562.548	0,05%
Total Geral	19.195.110.869	14.958.332.995	-31,07%	-7.609.896.443	100,00%

Fonte: SiafeRio.

Nota 1: Valores históricos. A Variação real e a diferença real 2020/2019 foram calculadas a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,27617760349055 e índice 2020: 1,12890080399491).

Nota 2: A partir de 2018 as contas Multas e Juros, Dívida Ativa e Multas e Juros de Dívida Ativa passaram a ser registradas no grupo Impostos, Taxas e Contribuição de Melhoria, anteriormente eram apresentadas no grupo de Outras Receitas Correntes.

Conforme tabela anterior, a receita arrecadada pelo Plano Financeiro no exercício de 2020 foi de R\$14,96 bilhões, ou seja, 31,07% menor, em termos reais, em relação ao exercício anterior (queda de 22,07% em termos nominais).

Esse decréscimo se deu, conforme informa o Corpo Técnico, pela diminuição das receitas de *royalties* e participações especiais decorrentes da exploração de petróleo e gás natural no ERJ; pela redução da receita de contribuição patronal e de segurados; e pela redução da receita de restituições.

A queda das receitas de *royalties* e participações especiais decorrentes da exploração de petróleo e gás natural no ERJ, deve-se basicamente à redução do preço internacional do barril de petróleo, ainda que o câmbio favorável e o aumento de produção de petróleo do ERJ tenham sido fatores positivos no cálculo dessas receitas.

No que tange à frustração de receita advindas das contribuições previdenciárias, patronal e dos servidores, aponta-se o impacto da criação do Sistema de Proteção Social do Militar (SPSM) e de sua segregação do Plano Financeiro.

No que concerne à diminuição da receita intraorçamentária de restituições, o Corpo Instrutivo indica o pagamento excepcional, em 2019, de restituição de R\$732,41 milhões realizada pelo o Tesouro do ERJ ao Rioprevidência²⁰⁴, determinada pelo DE nº 46.115/2017, de 17.10.2017.

O Corpo Técnico destaca ainda que entre as receitas intraorçamentárias correntes, consta a arrecadação de Contribuição Patronal do Militar – Subalínea 7218051101, no valor de R\$89.811.351, que não se enquadraria como tal por não fazer parte do RPPS. O registro só passou a ser contabilizado em conta apartada relativa ao SPSM a partir de junho/2020.

Por fim, o Corpo Instrutivo constatou que o valor total das receitas de 2020 do Plano Financeiro, apresentado no Anexo 4 do RREO²⁰⁵ do 6º bimestre de 2020 foi de R\$15,57 bilhões, tendo sido inferido que foram somadas as receitas do RPPS (UG 123400), no valor de R\$14,96 bilhões com as receitas do SPSM (UG 123422), no valor de R\$607,89 milhões.

Tal fato será objeto da **Impropriedade nº 27**.

²⁰⁴ Em virtude da utilização no exercício de 2012, pela Secretaria de Estado de Fazenda, do fluxo financeiro de R\$450,00 milhões dos direitos sobre os *royalties* e participações especiais, autorizado pelo DE nº 43.873/2012, de 08.10.2012.

²⁰⁵ Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro.

Contudo, como observado pelas instâncias instrutivas, não haverá determinação para a impropriedade acima, uma vez que as informações relativas ao SPSM já constam de forma separada no RREO do 1º bimestre de 2021.

II.10.1.1.1 Vinculação dos Royalties e Participações Especiais ao Rioprevidência

Em 2020, foram disponibilizados ao Rioprevidência R\$9,75 bilhões de *royalties* e participações especiais, registrados na Fonte de Recursos 231 (Recursos Próprios do Rioprevidência). O montante equivale a 82,58% do total desta receita (R\$11,81 bilhões), depois de deduzidos os valores do pagamento da dívida contratual com a União e as deduções legais referentes à cota-parte dos municípios, ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano - Fecam, ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – Pasep, ao Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – Fised, e do serviço da dívida com a União²⁰⁶.

No entanto, o Corpo Técnico informa que ao calcular o valor devido constata-se um repasse a maior para o Rioprevidência no montante de R\$5,41 milhões.

A Sefaz/RJ, em relação à diferença do exercício de 2020, alega²⁰⁷ que:

“Destaca-se que a contabilização da receita do Rioprevidência pode ser afetada por questões entre o Banco do Brasil e o Tesouro, quanto ao ingresso ocorrido ao final do exercício ser transferido para a conta bancária do Rioprevidência no ano seguinte conforme detalhado na NOTA TÉCNICA CONJUNTA SEFAZ SUPOF/SUBFIN/SUBCONT N° 04 /2020 a qual demonstrou que R\$ 10.028.270 (dez milhões, vinte e oito mil, duzentos e setenta reais) ingressados em 2019 foram transferidos para a conta bancária do Rioprevidência em 2020 (Anexo II), aumentando o valor da receita no ano em análise. No mesmo sentido, R\$ 9.776.612 (nove milhões, setecentos e setenta e seis mil, seiscentos e doze reais), receita do final do exercício de 2020, foi registrada em 2021 conforme Anexo III. Ressaltamos ainda que cabe ao Rioprevidência retornar a esta SEFAZ o montante de R\$ 528.529,41 referente ao FECAM de dezembro de 2020, conforme Anexo IV.”

²⁰⁶ Decreto Estadual nº 43.911/12.

²⁰⁷ Contas de Governo de 2020, volume 32.

O Corpo Técnico observa que mesmo que as considerações da Sefaz/RJ sejam levadas em conta, a diferença ainda persistiria, em R\$5,13 milhões para 2020. Pelo fato de o repasse ser maior do que o apurado por essa corte não ensejará determinação.

Destaco que a diferença de repasse apurada nas contas de Governo de 2019, a menor em R\$146,93 milhões, será tratada no tópico relativo à análise das determinações de 2019.

II.10.1.1.2. Despesas do Plano Financeiro

O Corpo Técnico destaca que, conforme já mencionado, as despesas com as folhas dos militares aposentados/reformados e pensionistas do SPSM só passaram a ser contabilizadas na UG específica 123422 a partir de junho de 2020, constando nos demonstrativos do Plano Financeiro do Rioprevidência até aquele mês.

Assim sendo, uma parte das despesas com aposentados e pensionistas militares está consignada na UO 20340 (Plano Financeiro Rioprevidência) e outra parte na UO 20342 (Fundo SPSM).

A tabela a seguir apresenta as despesas do Plano Financeiro do Rioprevidência (UO 20340)²⁰⁸, evidenciando os valores históricos e sua variação real entre os exercícios de 2019 e 2020, bem como a participação de cada despesa em relação ao total, no exercício de 2020.

Tabela 164 – Evolução das despesas previdenciárias liquidadas – 2019/2020

Despesa Previdenciária Liquidada	Valores Históricos		Var. Real. 20/19	Dif. Real 20/19	Part. 2020
	2019	2020			
Despesas Administrativas	2.529.625.176	3.754.892.797	31,31%	1.010.650.503	19,28%
Despesas Correntes	2.527.979.729	3.689.793.227	29,11%	939.259.429	18,94%
Despesas de Capital	1.645.447	65.099.570	3399,77%	71.391.074	0,33%
Despesas com benefícios Previd.	19.082.390.659	15.723.313.136	-27,11%	-6.602.458.740	80,72%
Despesas Correntes	19.082.390.659	15.723.313.136	-27,11%	-6.602.458.740	80,72%

²⁰⁸ Composta pelas UGs 123400 (UG Polo), 123401 (ALERJ), 123402 (TCERJ), 123403 (TJERJ), 123404 (Poder Executivo) e 123410 (MPERJ), todas pertencentes ao Plano Financeiro.

Aposentadorias e reformas	14.619.799.757	11.660.778.786	-29,44%	-5.493.598.471	59,87%
Pensões do RPPS e do Militar	4.459.308.112	4.062.534.349	-19,41%	-1.104.670.846	20,86%
Demais Despesas Previdenciárias	3.282.790	-	-100,00%	-4.189.423	0,00%
Total Geral	21.612.015.835	19.478.205.933	-20,27%	-5.591.808.237	100,00%

Fonte: SiafeRio.

Nota 1: Valores históricos. A Variação real e a diferença real 2020/2019 foram calculadas a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,27617760349055 e índice 2020: 1,12890080399491).

Nota 2: A tabela considera as despesas do SPSM na UG 123400 até junho/2020.

As despesas liquidadas em 2020, tiveram uma redução de 20,27%, em termos reais, em relação ao exercício anterior, que poderia ser ainda maior se não fossem consideradas as despesas com as folhas dos militares aposentados/reformados e pensionistas do SPSM até junho de 2020, conforme já mencionado.

As despesas liquidadas com benefícios previdenciários no exercício apresentaram decréscimo real de 27,11%, em comparação com as liquidadas no exercício de 2019, apresentando uma redução real nessas despesas de R\$6,6 bilhões, ocasionado, principalmente, pela criação do Sistema de Proteção Social do Militar (SPSM) e sua segregação do Plano Financeiro realizada no decorrer do exercício de 2020.

Quanto às despesas administrativas liquidadas, o aumento real foi de 31,31% em comparação com a despesa liquidada no exercício anterior. Este significativo aumento deve-se ao fato de que no exercício 2020 foram repassados R\$3,53 bilhões para adimplemento das obrigações com investidores estrangeiros, referentes às operações de antecipação de *royalties* e participações especiais, contra R\$2,23 bilhões em 2019.

O Corpo Instrutivo destaca que o valor total das despesas de 2020 do Plano Financeiro, apresentado no Anexo 4 do RREO²⁰⁹ do 6º bimestre de 2020 foi de R\$23,28 bilhões, tendo sido inferido que foram somadas às despesas do RPPS, a despesa total liquidada com benefícios previdenciários com os aposentados e pensionistas militares, no valor de R\$6,24 bilhões. Tal fato já está sendo objeto da **Impropriedade nº 27**.

²⁰⁹ Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro.

Destaco que não haverá determinação para a impropriedade acima uma vez que as informações relativas ao SPSM já constam de forma separada no RREO do 1º bimestre de 2021.

Faço constar ainda que, nas prestações de Contas de Governo de 2018 e 2019, apurou-se que nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis não constaram texto ressaltando a existência de créditos concedidos no valor R\$1,4 milhão e R\$3,09 milhões, a outras unidades gestoras para a execução de despesas administrativas do Rioprevidência, ensejando Determinação nos dois Pareceres Prévios.

No exercício de 2020 os créditos concedidos para outras unidades gestoras para a execução de despesas administrativas do Rioprevidência totalizaram o valor final de R\$32,54 mil, destacando que na presente prestação de contas constam as notas explicativas às Demonstrações Contábeis²¹⁰ da Autarquia.

II.10.1.1.3. Resultado do Plano Financeiro

A tabela a seguir evidencia o resultado negativo apresentado pelo Plano Financeiro do Rioprevidência em 2020, na ordem de R\$4,52 bilhões, e a evolução da diferença entre as receitas e despesas previdenciária nos últimos seis exercícios financeiros.

Cabe lembrar que, em relação às receitas e despesas de 2020, os valores apresentados na tabela referem-se apenas ao Plano Financeiro. No entanto, conforme já mencionado, apenas a partir do mês de junho de 2020 as receitas e despesas com as folhas dos militares aposentados/reformados e pensionistas do SPSM passaram a ser contabilizadas na UG específica, tendo sido consignadas até então no Plano Financeiro do Rioprevidência.

Tabela 165 – Evolução do resultado previdenciário (2015/2020)

R\$ bilhões

²¹⁰ Contas de Governo do exercício de 2020, Volume 31.

Demonstrativo Previdenciário	Valores Históricos					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Receitas Previdenciárias (A)	12,87	4,52	12,61	19,48	19,19	14,96
Despesas Previdenciárias (B)	13,93	16,03	23,61	21,67	21,61	19,48
Despesas Administrativas	0,57	0,25	4,33	2,76	2,53	3,76
Desp. com Benefícios Previd.	13,36	15,78	19,28	18,91	19,08	15,72
Resultado Previdenciário (A) - (B)	-1,06	-11,51	-11,00	-2,19	-2,42	-4,52

Fontes: SiafeRio e Contas de Governo de 2015 a 2018. Foram consideradas as receitas arrecadadas e despesas liquidadas.

Nota: As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

O Corpo Instrutivo destaca que o agravamento do déficit previdenciário no biênio 2019/2020 deve-se, à redução de receitas (diminuição de 22,07%, em termos nominais, em relação ao exercício anterior), justificada pela diminuição das receitas de *royalties* e participações especiais decorrentes da exploração de petróleo e gás natural no ERJ (-9,73%), redução da receita de contribuição de segurados e patronal (intraorçamentária) e redução da receita de restituições.

Além disso, houve aumento das despesas advindas das obrigações com investidores estrangeiros, referentes às operações de antecipação de *royalties* e participações especiais. No exercício de 2020 foram pagos R\$3,53 bilhões, contra R\$2,23 bilhões em 2019, correspondendo a um aumento nominal de 58,38%.

O GERJ vem realizando operações de antecipações de receitas em favor do Rioprevidência há mais de uma década, comprometendo, continuamente, uma parcela significativa da arrecadação do ERJ com o pagamento das obrigações correspondentes. A adoção deste tipo de medida, em que pese importe o alívio momentâneo para o caixa do ERJ, transfere para administrações e gerações futuras o ônus de arcar com os encargos financeiros.

Nesta seara, revela-se oportuna a transcrição do levantamento histórico elaborado pelo Corpo Instrutivo das principais operações de crédito realizadas pelo ERJ, para aportar recursos ao Rioprevidência nos últimos anos:

- Em 2007²¹¹, foram antecipados, junto ao Tesouro Nacional, os vencimentos de parte dos papéis emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, os Certificados Financeiros do Tesouro - CFT's, quando da celebração do acordo de consolidação da dívida do Estado em 1999. Essa antecipação seria realizada novamente em 2011 e 2012, razão pela qual os CFT's, que eram títulos da dívida federal e que só podiam

²¹¹ Processo TCE – RJ nº 104.728-1/08 - Prestação de Contas de Governo do ERJ referente ao exercício de 2007.

ser resgatados diretamente na STN, esgotaram-se antes do prazo originalmente estabelecido para o seu fluxo no contrato de renegociação da dívida em 1999;

- *Nos anos de 2013²¹² e 2014²¹³, foram feitas vendas de fluxos futuros da receita de royalties e participações especiais. Em 2013, foram realizadas duas vendas diretas à Caixa Econômica Federal - CEF e ao Banco do Brasil – BB, cuja arrecadação perfez o valor total da ordem de R\$3.300,00 milhões. Já em 2014, constituíram-se operações de emissões de títulos lastreados na receita de royalties e participações especiais a que o ERJ teria direito, feitas no mercado internacional em junho e novembro daquele ano, gerando uma arrecadação próxima a R\$5.354,00 milhões. Nesse mesmo ano ocorreu um saque na Conta B de R\$450,00 milhões, que é uma conta bancária atrelada à privatização do antigo Banco do Estado do Rio de Janeiro – Banerj. Esses recursos foram inteiramente vertidos ao caixa do Rioprevidência;*
- *Em 2015²¹⁴, a Lei Complementar Estadual nº 163, de 31.03.2015, autorizou o saque de 37,5% dos Depósitos Judiciais e Extrajudiciais existentes no Banco do Brasil para capitalizar o Rioprevidência e, no final daquele ano, a Lei Complementar Federal nº 151, de 05.08.2015, autorizou o saque de 70% dos Depósitos Judiciais e Administrativos relacionados a processos que o ERJ fosse parte, fatos que permitiram que o Governo do ERJ arrecadasse, naquele ano, o montante da ordem de R\$7.311,00 milhões em receitas extraordinárias, dos quais em torno de R\$6.651,00 milhões foram destinados ao cofres do Rioprevidência; e*
- *No exercício de 2018 foi realizada nova emissão de títulos, lastreadas em recebíveis de royalties e participações especiais, gerando o ingresso de R\$1.867,22 milhões no caixa da autarquia previdenciária. Ressalta-se que, apesar dos riscos que as antecipações possam representar para a sustentabilidade do sistema previdenciário a longo prazo, a operação realizada em 2018 faz parte do Programa de Ajuste de Liquidez da carteira ativa do Rioprevidência, uma das medidas pontuais de ajuste da receita previstas no Plano de Recuperação Fiscal – PRF, instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/2017, 19.05.2017.*

Este assunto também é analisado no tópico II.10.5. Operação Delaware.

II.10.1.1.4. Dados Atuariais do Plano Financeiro

²¹² Processo TCE – RJ nº 105.879-8/14 - Prestação de Conta de Governo do ERJ referente ao exercício de 2013.

²¹³ Processo TCE – RJ nº 101.885-1/15 - Prestação de Conta de Governo do ERJ referente ao exercício de 2014.

²¹⁴ Fonte: Processo TCE – RJ nº 102.203-6/16 - Prestação de Contas de Governo do ERJ referente ao exercício de 2015.

As análises contidas neste tópico baseiam-se no Relatório de Avaliação Atuarial dos Planos Financeiro e Previdenciário com data-base 30.09.2020²¹⁵, considerando os parâmetros definidos na Portaria MF nº. 464, de 19.11.2018.

II.10.1.1.4.1. Alíquotas do Custo Normal

Segundo o Relatório de Avaliação Atuarial, para determinação do Custo Previdenciário do Plano Financeiro, foi utilizado o regime financeiro de repartição simples, o qual dispensa a formação de reservas financeiras para cobrir benefícios que ultrapassem o período de um ano.

O estudo atuarial em tela apurou o Custo Normal Anual²¹⁶ do Fundo Financeiro em 116,29%, conforme apontado pelo atuário responsável, nos seguintes termos:

Considerando a taxa de juros 0%, apurou-se que para o custeio do Plano de Benefícios é necessário que as contribuições dos servidores e do Governo Estadual somem 116,29% da folha de remuneração de contribuição dos servidores ativos.

O Custo Normal praticado atualmente é de 42%, ou seja, inferior aos Custos Normais apurado na Avaliação Atuarial, com ambas as taxas.

Desta forma, o Tesouro Estadual deve aportar recursos financeiros neste Fundo de forma a cobrir as insuficiências de caixa e cobertura dos benefícios. É importante considerar que à medida que o tempo passa, o número de participantes em gozo de benefício aumenta, mas como este Fundo está fechado a novos ingressos, seu crescimento é limitado, tendendo a extinção após atingir determinado volume de despesas.

Depreende-se, portanto, que eventuais elevações no custo normal exigirão maiores aportes financeiros do Tesouro para a cobertura de insuficiências financeiras após o término das disponibilidades do Fundo Financeiro, considerando-se a inviabilidade de modificação da estrutura de custeio do respectivo Plano.

²¹⁵ Volume 30.

²¹⁶ Valor que manterá o plano equilibrado durante o período de um ano, a partir da data da avaliação atuarial.

II.10.1.1.4.2. Evolução do Resultado Técnico Atuarial do Plano Financeiro

A segregação de massa promovida pelo ERJ deu origem a dois grupos de segurados: um abrangido pelo Plano Financeiro, e o outro, pelo Plano Previdenciário, sendo o segundo, via de regra, superavitário, enquanto todo o déficit fica restrito ao primeiro.

A tabela a seguir demonstra, de forma consolidada, as receitas e despesas do Plano Financeiro consideradas para elaboração do Relatório de Avaliação Atuarial (Data-Base 30.09.2020):

Tabela 166 – Consolidado da reserva matemática – Plano Financeiro

R\$1	
Descrição	Valores
(+) Contribuição do Ente	16.700.496.488
(+) Contribuição do Aposentado	6.412.983.733
(+) Contribuição do Pensionista	3.834.641.604
(+) Contribuição do Servidor Ativo	8.350.248.244
(+) Compensação Previdenciária	11.424.942.608
(+) Ativo Garantidor do Plano Financeiro	1.203.088.115
(=) Total Receitas Previdenciárias	47.926.400.792
(-) Valor Presente dos Benefícios (concedidos e a conceder)	482.770.313.149
(=) Déficit Técnico Atuarial	-434.843.912.357

Fonte: Relatório Avaliação Atuarial 2020 – Volume 30.

A tabela a seguir demonstra o cálculo do Ativo Garantidor do Plano Financeiro efetuado no Relatório Atuarial:

Tabela 167 – Cálculo do ativo garantidor – Plano Financeiro

R\$1	
Descrição	Valores
Ativo do Fundo Financeiro (I)	7.853.376.691
Royalties e PE a Receber CP (II)	3.421.485.870
Bens e Direitos relativos às operações do RPPS (III)	92.320.548

Passivo Circulante (IV)	3.136.482.158
Ativo Garantidor do Fundo Financeiro (I) - (II) - (III) - (IV)	1.203.088.115

Fonte: Relatório Avaliação Atuarial 2020 – Volume 30.

A tabela a seguir demonstra a evolução do déficit técnico atuarial do Plano Financeiro do Rioprevidência nos exercícios de 2019 e 2020:

Tabela 168 – Evolução do déficit técnico 2019/2020– Plano Financeiro

Descrição Valores Históricos	Avaliação Atuarial	
	R\$1	
	Data Base 30.09.2019	Data Base 30.09.2020
Reservas Matemáticas concedidas e a conceder (I)	475.913.473.197	436.047.000.472
Ativo Garantidor do Plano Financeiro (II)	10.962.165.271	1.203.088.115
Déficit Técnico Atuarial (II) - (I)	-464.951.307.926	-434.843.912.357

Fonte: Relatórios Avaliação Atuarial 2019 e 2020 – Volumes 30 e 30, respectivamente.

O resultado atuarial apresentou déficit de R\$434,84 bilhões, correspondendo a uma redução nominal de 6,48%, frente ao exercício de 2019.

A queda nominal do Ativo Garantidor do Plano Financeiro (89,03% em relação à 2019), decorre da retirada dos '*Royalties* e Participações Especiais a Receber de Curto Prazo (CP). Cabe destacar que os valores dos 'Recursos de Petróleo a Receber de Longo Prazo (LP)' já haviam sido retirados em 2019.

Impende reafirmar que as operações de antecipação de receitas – sobretudo de *royalties* e participações especiais, promovidas pelo ERJ, em detrimento da cobertura de insuficiências financeiras com recursos do Tesouro Estadual – promovem desequilíbrio do panorama previsto no referido estudo técnico, agravando o déficit atuarial do sistema previdenciário estadual.

O trecho abaixo, extraído de documento elaborado pelo Rioprevidência, em sede de Auditoria Governamental²¹⁷, dá ênfase à questão:

²¹⁷ Processo TCE-RJ nº 103.058-8/17 - "Operação do Rioprevidência de captação no mercado internacional de capitais", fls. 34 a 52 do documento eletrônico "Evidência.pdf".

As operações realizadas ao longo dos últimos anos iniciadas em 2007 com a permuta de CFT com o Tesouro Nacional e depois em 2011, as operações com a Caixa e com o Banco do Brasil em 2013 e as operações de captação no mercado de capitais internacional realizadas em 2014, trouxeram um alívio que acabou excluindo a necessidade de recursos do Tesouro Estadual para o pagamento das despesas previdenciárias no período.

Em nenhum momento essas operações tiveram a pretensão de equalizar o deficit atuarial existente no sistema previdenciário estadual. As operações de liquidez dos ativos do Fundo foram necessárias para desonerar (sic) o Estado de aportar recursos para cobrir os deficits financeiros desses períodos e assim poder investir em educação, saúde e segurança.

II.10.1.1.5. Ativos do Plano Financeiro

A tabela a seguir apresenta a composição do Ativo do Plano Financeiro do Rioprevidência nos exercícios de 2019 e 2020, evidenciando a variação de cada um dos seus principais componentes:

Tabela 169 – Composição do Ativo do Plano Financeiro

Ativos	Valores Históricos		Diferença	R\$1 Var. 20/19
	31.12.2019	31.12.2020	20-19	
<i>Royalties e PE a Receber</i>	9.780.278.623	3.421.485.870	-6.358.792.753	-65,02%
Caixa + Disponível	88.963.872	56.404.657	-32.559.215	-36,60%
Dívida Ativa	835.545.250	131.869	-835.413.381	-99,98%
Fluxo do Fundes	640.445.787	649.069.119	8.623.332	1,35%
Créd. em Cobr. Admin. - ICMS Parcelado	1.448.569.112	756.918.228	-691.650.884	-47,75%
Imóveis	366.229.912	371.382.948	5.153.036	1,41%
Outros Créditos	1.764.367.335	2.597.984.000	833.616.665	47,25%
Ativo total	14.924.399.891	7.853.376.691	-7.071.023.200	-92,26%

Fonte: Relatórios Atuariais de 2019 e 2020.

Extraí-se, da tabela anterior, que o valor do ativo, utilizado para o cálculo do ativo garantidor no exercício de 2020, foi de R\$7,85 bilhões.

No entanto, o Corpo Instrutivo aponta que este valor refere-se ao mês 12 do SiafeRio. Ao extrair o montante do mês 14, foi constatado que o valor do ativo do

Plano Financeiro (Órgão 20340) seria de R\$4,45 bilhões, em virtude, principalmente, da devida baixa/desreconhecimento dos '*Royalties* e Participações Especiais a Receber a Curto Prazo' do ativo, em função de diversas determinações pretéritas deste Tribunal²¹⁸.

O ativo "Créditos em Cobrança Administrativa" (Créditos Tributários Parcelados a Receber) refere-se a valores relativos a direitos do Rioprevidência com base no Decreto Estadual nº 36.994/05²¹⁹, que incorporou ao patrimônio da entidade os recursos advindos dos créditos tributários parcelados de titularidade do ERJ. Entretanto, os ingressos não vinham sendo repassados pelo Tesouro do ERJ à autarquia, fazendo com que se acumulasse expressivo saldo a receber. Tal fato ensejou recorrentes Determinações nas Contas de Governo.

A despeito da regularização parcial da referida dívida do Tesouro do ERJ com o Rioprevidência em 2017 e 2019, consta o saldo em 31.12.2019 referentes a Créditos Tributários Parcelados a Receber (curto e longo prazo) de R\$1,45 bilhões. Esta questão é tratada com maiores detalhes no tópico relativo à análise das determinações da prestação de Contas de Governo de 2018.

No exercício de 2020 houve também regularização parcial dos referidos créditos a receber, contudo ainda consta um saldo pendente, em 31.12.2020, de R\$756.92 milhões. Tal fato será objeto da **Impropriedade nº 28** e da **Determinação nº 36**.

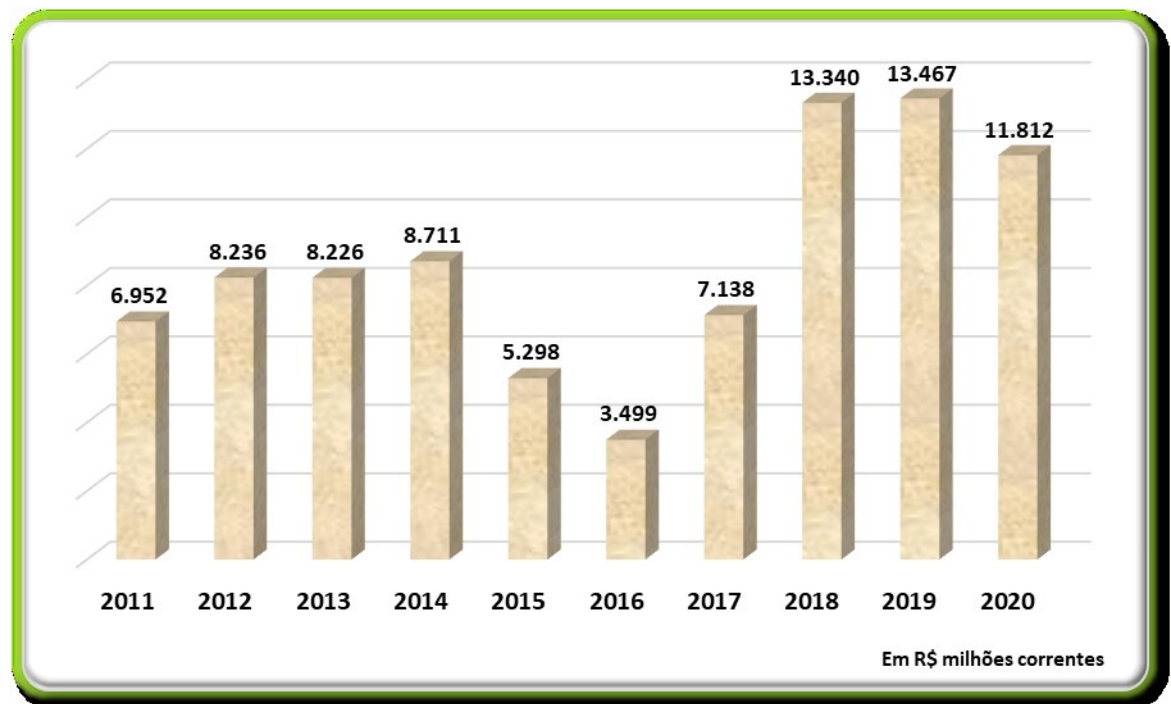
II.10.1.1.6. Panorama sobre as Receitas de Royalties e Participações Especiais

O gráfico a seguir apresenta a evolução da arrecadação das receitas de *royalties* e participações especiais do ERJ no período 2011/2020.

²¹⁸ Em 2019, também em função de determinações desta Corte, o Rioprevidência, procedeu ao desreconhecimento dos valores referentes aos '*Royalties* e Participações Especiais a Receber a Longo Prazo'. Estes valores foram apropriados na conta contábil 7.9.9.1.1.08.01 – RECURSOS DO PETRÓLEO A RECEBER, que passou a apresentar o valor de R\$160.914,06 milhões.

²¹⁹ Alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05.

Gráfico 11 – Evolução de receitas de royalties e participações especiais– 2011 a 2020



Fonte: Siafem/SIG e SiafeRio.

As receitas de *royalties* e participações especiais advindas do petróleo recebidas pelo ERJ em 2020 (R\$11,81 bilhões) tiveram um decréscimo nominal de 12,29% em relação à 2019 (R\$13,47 bilhões).

Vale destacar que a produção de petróleo do ERJ continuou a tendência de alta dos anos anteriores e registrou um crescimento de 11,48% em 2020 (853,80 milhões de barris)²²⁰, em comparação a 2019 (765,87 milhões de barris). Pelo quinto ano consecutivo, o ERJ apresentou o maior volume de extração da história, impulsionado principalmente pela produção da camada pré-sal, em especial, dos campos de Búzios e Lula²²¹.

²²⁰ Fonte: ANP.²²¹ Fonte: ANP.

II.10.1.2. Plano Previdenciário

O Plano Previdenciário foi instituído pela Lei Estadual nº 6.338/12, se caracteriza pelo regime de formação de reservas matemáticas e é destinado aos servidores civis efetivos²²² que ingressarem no serviço público a partir de 04.09.2013.

O Plano conta com 19.857 segurados²²³, sendo 19.753 ativos, 58 inativos e 46 pensionistas, apresentando uma relação de 189,93 servidores ativos para cada inativo/pensionista.

II.10.1.2.1. Receitas do Plano Previdenciário

As receitas do Plano Previdenciário do Rioprevidência, sua variação real entre os exercícios de 2019 e 2020 e a participação de cada receita em relação ao total, no exercício de 2020, são apresentadas na tabela a seguir:

Tabela 170 – Receitas Plano Previdenciário – ERJ 2019/2020

					R\$1
Receitas Previdenciárias	Valores Históricos		Var. Real	Dif. Real	Part.
	2019	2020			
Receitas Correntes	298.435.303	256.415.693	-24,00%	-91.388.568	56,95%
Contrib. dos segurados	126.075.395	122.506.862	-14,04%	-22.596.500	27,21%
Receita Patrimonial	172.292.715	133.908.831	-31,25%	-68.706.318	29,74%
Receitas Diversas	67.193	-	-100,00%	-85.750	0,00%
Rec. Intraorçam. Corrente	177.009.131	193.827.910	-3,14%	-7.082.605	43,05%
Receita de contrib. patronais	177.009.131	193.827.910	-3,14%	-7.082.605	43,05%
Total Geral	475.444.434	450.243.603	-16,23%	-98.471.173	100,00%

Fontes: SiafeRio.

Nota: Valores históricos. A Variação real e a diferença real 2020/2019 foram calculadas a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,27617760349055 e índice 2020: 1,12890080399491).

²²² A composição dos titulares do plano previdenciário está disposta no art. 7º da Lei Estadual nº 6.338/12.

²²³ Contas de Governo do exercício de 2020, volume 30.

Os valores acima apurados estão em consonância com o apresentado pelo Governo do ERJ no Anexo 4 do RREO²²⁴, referente ao 6º bimestre de 2020.

O Plano Previdenciário totalizou, no exercício de 2020, R\$450,24 milhões, em receitas arrecadadas, sendo R\$316,33 milhões oriundas de receitas de contribuição patronal e dos servidores e R\$133,91 milhões procedentes de receitas patrimoniais.

Verifica-se uma redução de 16,23%, em termos reais, no total das receitas arrecadadas em 2020, em relação ao exercício anterior, ocasionada principalmente pela diminuição na receita patrimonial (-31,25%).

II.10.1.2.2. Despesas do Plano Previdenciário

As despesas liquidadas do Plano Previdenciário do Rioprevidência e sua variação real, entre os exercícios de 2019 e 2020, bem como a participação de cada despesa em relação ao total, no exercício de 2020, são apresentadas na tabela a seguir:

Tabela 171 – Despesas Plano Previdenciário – ERJ 2019/2020

Despesa Previdenciária Liquidada	Valores Históricos		Var. Real 20/19	Dif. Real 20-19	Part. 2020
	2019	2020			
Administração	2.646.044	3.658.395	22,30%	753.143	43,92%
Previdência	2.142.367	4.671.885	92,90%	2.540.054	56,08%
Pensões	1.934.479	3.464.442	58,42%	1.442.272	41,59%
Outras despesas previdenciárias	207.888	1.207.444	413,79%	1.097.782	14,49%
Total Geral	4.788.411	8.330.281	53,89%	3.293.198	100,00%

Fonte: SiafeRio.

Nota: Valores históricos. A Variação real e a diferença real 2020/2019 foram calculadas a partir de valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2020 (índice 2019: 1,27617760349055 e índice 2020: 1,12890080399491).

²²⁴ Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário.

O valor total das despesas do Plano Previdenciário, liquidadas no exercício de 2020, difere do apresentado no Anexo 4 do RREO²²⁵ do 6º bimestre de 2020, pelo fato deste último não incluir as despesas administrativas.

Houve um aumento de 53,89%, em termos reais, do total das despesas liquidadas, no exercício de 2020, em relação ao exercício anterior, principalmente, em virtude do crescimento dos gastos com “Pensões” e com “Outras Despesas Previdenciárias”, que incluem as despesas com aposentadorias.

II.10.1.2.3. Resultado do Plano Previdenciário

A evolução do resultado do Plano Previdenciário do Rioprevidência é evidenciada na tabela a seguir:

Tabela 172 – Evolução do Resultado do Plano Previdenciário ERJ - 2019/2020

R\$1		
Valores Históricos	2019	2020
Demonstrativo Previdenciário		
Total das Receitas Previdenciárias (A)	475.444.434	450.243.603
Total das Despesas Previdenciárias (B)	4.788.411	4.671.885
Despesas Administrativas	2.646.044	-
Despesas com benefícios previd.	2.142.367	4.671.885
Resultado Previdenciário (A) - (B)	470.656.023	445.571.717

Fonte: SiafeRio.

Nota: Valores Históricos. As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo. No ano de 2020, as despesas administrativas deixaram de entrar no cômputo de resultado previdenciário.

O valor do resultado previdenciário do exercício de 2020 está em consonância com aquele apresentado pelo GERJ no Anexo 4 do RREO²²⁶ do 6º bimestre de 2020.

Importa destacar que, a diminuição nominal do resultado previdenciário no exercício de 2020, de 5,33%, em comparação com 2019, deve-se, sobretudo, ao

²²⁵ Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário

²²⁶ Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Previdenciário.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

expressivo aumento nominal nas despesas com benefícios previdenciários (118,07%), bem como à diminuição nominal das receitas previdenciárias (5,30%).

II.10.1.2.4. Dados Atuariais do Plano Previdenciário

Na apreciação constante do presente tópico, considerou-se o Relatório de Avaliação Atuarial dos Planos Financeiro e Previdenciário, com data-base em 30.09.2020, e os parâmetros definidos na Portaria MF nº. 464, de 19.11.2018.

II.10.1.2.4.1. Alíquotas do Custo Normal

O Relatório de Avaliação Atuarial de 2020 apurou o custo normal anual do Fundo Previdenciário em 35,25%. No tocante ao tema, merecem destaque as seguintes considerações do atuário responsável pela sua elaboração:

As contribuições estão definidas da seguinte forma: contribuições mensais dos servidores ativos: 14,00%, incidentes sobre a base contributiva de remuneração; contribuições mensais dos servidores aposentados e pensionistas: não contribuem para este Fundo; contribuições mensais do Estado: 22,00% sobre base contributiva de remuneração dos servidores ativos.

Além das receitas de contribuição, o Fundo Previdenciário conta também com receitas de Compensação Previdenciária dos servidores que se aposentam pelo Regime Próprio de Previdência Social e tiveram tempo de RGPS computado como tempo de serviço / tempo de contribuição para concessão do benefício.

Esta Avaliação Atuarial apurou que para o custeio do Plano de Benefícios é necessário que as contribuições dos servidores e do Governo Estadual somem 35,25% da folha de remuneração de contribuição dos servidores ativos.

Como a alíquota de contribuição praticada atualmente no Fundo Previdenciário (servidores ativos: 14,00% e Patronal Estado: 22,00%) é superior ao Custo Normal apurado na Avaliação Atuarial, sugerimos que sejam mantidos os percentuais atuais aplicados.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

II.10.1.2.4.2. Evolução do Resultado Técnico Atuarial do Plano Previdenciário

A apuração preliminar do Resultado Técnico Atuarial, na data-base 30.09.2020, evidenciou superávit técnico atuarial da ordem de R\$563,18 milhões, conforme exposto na tabela a seguir:

Tabela 173 – Cálculo reserva matemática – Plano Previdenciário

	R\$ 1
Descrição	Valores
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (aposentados)	-22.773.023,34
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras (aposentados)	-
(-) Valor Presente dos Benefícios Futuros (pensionistas)	-27.458.946,74
(+) Compensação Previdenciária	370.762,17
(=) Reservas matemáticas de benefícios Concedidos (RMBC)	-49.861.207,91
(-) Valor Presente dos benefícios Futuros	-5.754.035.860,53
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras - Serv Ativos	1.546.092.962,69
(+) Valor Presente das Contribuições Futuras – Ente sobre ativos	2.429.574.655,66
(+) Compensação Previdenciária	270.668.290,20
(=) Reservas Matemáticas de benefícios a Conceder (RMBaC)	-1.507.699.951,97
A - Reservas matemáticas Totais (RMBC + RMBaC)	-1.557.561.159,88
Ativo do Plano	2.120.742.954,941
b - Superávit Técnico Atuarial	563.181.795,06

Fonte: Relatório Avaliação Atuarial 2020 – Volume 30, fls. 15.

A tabela a seguir apresenta a evolução do resultado técnico atuarial, com os respectivos índices de cobertura, no período 2019/2020.

Tabela 174– Evolução do Resultado Técnico Atuarial – 2020/2019

			R\$1
Reservas e Ativo Líquido	Avaliação Atuarial 2019	Avaliação Atuarial 2020	Var (%) 20/19
Reservas matemáticas totais (A)	-1.012.753.691,57	-1.557.561.159,88	53,79%
Ativo líquido do plano (B)	1.676.664.015,97	2.120.742.954,94	26,49%
Resultado (superávit) atuarial = (A) + (B)	663.910.324,40	563.181.795,06	-15,17%
Índice de Cobertura = (B) / (A)	1,66	1,36	-17,76%

Fonte: Relatório Avaliação Atuarial 2020 – Volume 30.

O Corpo Técnico destaca que a diminuição nominal no superávit técnico atuarial no exercício de 2020, na ordem de 15,17%, em comparação com 2019, deve-se, sobretudo, ao expressivo aumento nominal das reservas matemáticas de 53,79%, em que pese o aumento nominal do ativo líquido do plano de 26,49%.

II.10.1.2.5. Ativo do Plano Previdenciário

A composição do Ativo do Plano Previdenciário do Rioprevidência, nos exercícios de 2019 e de 2020, é evidenciada na tabela a seguir, com destaque para a variação de seus principais componentes entre os exercícios:

Tabela 175 – Composição do Ativo líquido do Plano Previdenciário

		R\$1		
Valores Históricos			Dif. Nom.	Var. Nom.
	31.12.2019	31.12.2020	20-19	20/19
Ativos				
Caixa e Disponibilidades	67.193	381.102	313.909	467,18%
Investimentos	1.641.064.506	2.080.493.543	439.429.037	26,78%
Outros Créditos	35.532.317	39.868.310	4.335.993	12,20%
Ativo total	1.676.664.016	2.120.742.955	444.078.939	26,49%

Fonte: SiafeRio.

Conforme evidenciado, o principal ativo do Plano Previdenciário do Rioprevidência “Investimentos” responde por 98,10% do ativo total, no exercício de 2020.

O ativo “Outros Créditos” registra direitos do Plano Previdenciário contra o Tesouro do ERJ, referente ao provável atraso nos repasses de contribuições patronais e dos servidores (registrados nas contas contábeis analíticas 112320203, 112320207 e 113811701).

O atraso no repasse de contribuições coloca em risco o equilíbrio atuarial e financeiro do Plano, na medida em que o Tesouro ERJ, ao reter tais receitas, impede

que o plano invista estes recursos com fins de obter remuneração financeira, fundamental para a saúde financeira do plano no longo prazo.

É de primal importância manter o rigor nos controles da gestão do plano previdenciário, mesmo que em momentos de estresse fiscal, tendo em vista que medidas tomadas sob a lógica de curto prazo podem causar grande desequilíbrio no longo prazo, e levar à uma situação delicada similar àquela na qual se encontra o Plano Financeiro atualmente.

II.10.1.3. Repasse das Contribuições Previdenciárias

Em consulta ao SiafeRio, o Corpo Técnico detectou o registro de créditos a receber referente às contribuições patronais, tanto no Plano Financeiro, quanto no Previdenciário. Seriam devidos em torno de R\$22 milhões para o Plano Previdenciário e R\$232 milhões para o Plano Financeiro, referentes às competências de 1999 a 2020.

Nessa seara, o Corpo Instrutivo apresenta alegação do Rioprevidência²²⁷ que as referidas contribuições previdenciárias a receber já teriam sido repassadas à Autarquia e que os valores constantes no Ativo seriam inconsistências contábeis geradas pela crise fiscal de 2015, ou seja, saldos remanescentes nos registros de competência a anos pretéritos de conciliação junto aos órgãos que efetuaram os lançamentos. A instância instrutiva conclui:

Sendo assim, faz-se mister e com urgência a segregação das contribuições previdenciárias a receber (de segurados e patronal), cujos valores realmente encontram-se em atraso dos que foram repassados sem a devida “baixa” no ativo da autarquia.

Tal fato será objeto de Determinação nº 50.

O Ministério Público, por sua vez, traz à luz resposta da Controladoria-Geral do Estado sobre cumprimento da Determinação nº 53 da Prestação de Contas de 2019, sobre o mesmo tema, em que são relatados os esforços empreendidos pelo Estado desde 2018 com o fim de sanar as inconsistências contábeis entre o Tesouro

²²⁷ Demonstrações Contábeis do Rioprevidência, Volume 31, fls.43/46, Contas de Governo de 2019.

Estadual e o Rioprevidência, e entendimento do Corpo Instrutivo de que a determinação teria sido parcialmente cumprida. Contudo, o *Parquet* de Contas conclui por apontar tal fato como Improriedade.

No entanto, diante das providências em andamento, acompanharei o Corpo Instrutivo e não consignarei como Improriedade tal fato, apontando apenas a **Determinação nº 51** para que seja providenciada, com urgência, a segregação das contribuições previdenciárias a receber (de segurados e patronal), cujos valores realmente encontram-se em atraso dos que foram repassados sem a devida “baixa” no ativo da autarquia.

II.10.1.4. Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP

O CRP²²⁸, fornecido pelo Ministério da Previdência Social, tem por objetivo atestar o cumprimento, pelos entes federados, dos critérios e exigências estabelecidos na legislação, assim como dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específicas do MPS.

O Ministério Público Especial informa que o certificado do Regime de Previdência do Estado do Rio de Janeiro se encontrou em situação regular ao longo de 2020, sendo o último emitido em 13.10.2020 (nº 953001 - 190151), com validade vencida desde 12.04.2021. Em sua apuração, o *Parquet* de Contas destacou duas irregularidades que constam do “Extrato Externo dos Regimes Previdenciários”²²⁹:

Auditoria dos RPPS		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Aplicações Financeiras Resol. CMN - Adequação DAIR e Política Investimentos - Decisão Administrativa		Regular
Atendimento ao Auditor Fiscal em auditoria direta no prazo		Regular
Atendimento ao MPS em auditoria indireta no prazo		Regular

²²⁸ Instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/01 e regulamentado pela Portaria MPS nº 204/08.

²²⁹ Consulta ao site www.previdencia.gov.br, sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP - pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS.

<i>Auditoria dos RPPS</i>		
<i>Critério(s)</i>	<i>Descrição do Critério</i>	<i>Situação</i>
Caráter contributivo (Repasse) – Decisão Administrativa		<i>Regular</i>
Contas bancárias distintas para os recursos previdenciários		<i>Regular</i>
Escrituração Contábil – Consistência das Informações – Decisão Administrativa		<i>Regular</i>
Unidade gestora e regime próprio únicos		<i>Regular</i>
Utilização dos recursos previdenciários – Decisão Administrativa		<i>Irregular</i>

<i>Equilíbrio Financeiro e Atuarial</i>		
<i>Critério(s)</i>	<i>Descrição do Critério</i>	<i>Situação</i>
Equilíbrio Financeiro e Atuarial – Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises		<i>Irregular</i>

Desta forma, me alinho com o Ministério Público Especial e indicarei Comunicação ao Secretário de Estado de Fazenda, ao responsável pela Controladoria Geral do Estado, e ao Presidente do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - Rioprevidência para adoção de providências voltadas a atender as normas pertinentes ao RPPS, em especial as estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98, de forma a sanar os atuais critérios irregulares.

II.10.2. Sistema de Proteção Social do Militar - SPSM

O SPSM foi criado pela Lei Federal 13.954/2019 e pelas Instruções Normativas SPREV²³⁰ nº 05/2019 e nº 06/2020, determinando que, a partir do exercício de 2020, a legislação relativa ao Regime Geral de Previdência Social deixasse de ser aplicada ao SPSM.

²³⁰ Secretaria de Previdência, Ministério da Economia.

A referida lei, em seu artigo 3º § 2º inciso II, dispôs sobre a alteração das alíquotas de contribuição de ativos, inativos e pensionistas, para os proventos militares federais e estaduais, que em 2020 foi de 9,5% e, a partir de 1º de janeiro de 2021, passou para 10,5%.

No ERJ, o Rioprevidência é o responsável pela gestão do SPSM, de forma que a autarquia continuou a efetuar a execução orçamentária e financeira das folhas dos aposentados e pensionistas militares estaduais.

As receitas e despesas do SPSM foram segregadas por meio das seguintes medidas:

- i. criação de fonte de recursos própria (FR: 237) para registro das receitas do SPSM;
- ii. abertura de conta bancária para movimentação dos recursos financeiros;
- iii. criação da UG: 123422 - Fundo SPSM.

Cabe reiterar que, apenas a partir do mês de junho de 2020 as despesas com as folhas dos militares aposentados/reformados e pensionistas do SPSM passaram a ser contabilizadas na UG específica 123422, constando até então na UO 20340231 (Plano Financeiro do Rioprevidência).

Além disso, o registro da receita de contribuições militares também não considera os valores que foram recolhidos até junho/2020 na UG 123400.

O Anexo 4 do RREO²³² do 6º bimestre de 2020 consolidou as duas Unidades Gestoras, ou seja, agregou as receitas e despesas do RPPS com as receitas e despesas do Fundo SPSM. Tal fato já está sendo objeto da **Impropriedade nº 27**.

As receitas previdenciárias do Fundo SPSM (UG 123422), no exercício de 2020, alcançaram, a partir de junho, o montante de R\$607,89 milhões, conforme apresentado na tabela a seguir:

²³¹ Composta pelas UGs 123400 (UG Polo), 123401 (ALERJ), 123402 (TCERJ), 123403 (TJERJ), 123404 (Poder Executivo) e 123410 (MPERJ), todas pertencentes ao Plano Financeiro do Rioprevidência.

²³² Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro.

Tabela 176 – Receitas Previdenciárias do Fundo SPSM – 2020

Receitas Orçamentárias Previdenciárias	R\$
Receitas Correntes	607.886.280
Contribuições	606.382.965
Contribuição dos Pensionistas Militares - PM	42.022.477
Contribuição dos Pensionistas Militares - BM	5.025.027
Contribuição do Militar Ativo - PM	256.947.063
Contribuição do Militar Ativo - BM	96.807.498
Contribuição do Militar Inativo - PM	135.775.386
Contribuição do Militar Inativo - BM	69.805.513
Receita Patrimonial	150.147
Remuneração dos Investimentos em Renda Fixa	150.147
Outras Receitas Correntes	1.353.169
Compensações Financeiras entre Regimes	1.353.169
Receita Orçamentária Previdenciária Total	607.886.280

Fonte: SiafeRio.

Nota: Valores Históricos.

As despesas previdenciárias do Fundo SPSM (UG 123422), no exercício de 2020, a partir de junho, alcançaram o montante de R\$3,8 bilhões, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 177 – Despesas Previdenciárias Liquidadas do Fundo SPSM – 2020

Despesas Orçamentárias Previdenciárias	R\$
Aposentadorias e Reformas	3.095.992.871
Pensões	697.671.586
Sentenças Judiciais	2.448.954
PASEP	4.959.946
Despesas Orçamentária Previdenciária Total	3.801.073.357

Fonte: SiafeRio.

Nota 1: Valores Históricos.

Nota 2: Despesa discriminada por elemento de despesa.

O Corpo Instrutivo constatou que, no exercício de 2020, R\$3,8 bilhões foram liquidados na UG 123422, específica para o Fundo SPSM, enquanto R\$2,44 bilhões

foram liquidadas na UO 20340 (Plano Financeiro do Rioprevidência), totalizando a despesa liquidada com aposentados e pensionistas militares o montante de R\$6,24 bilhões.

Na tabela a seguir são demonstradas as despesas previdenciárias do Fundo SPSM (UG 123422) por fonte de recursos (FR):

Tabela 178 – Despesas Previdenciárias Liquidadas do Fundo SPSM por FR – 2020

Despesas Orçam. Previdenciárias por FR	R\$
237 - SPSM	604.779.537
231 - Recursos Próprios do Rioprevidência	829.819.708
100 - Ordinários Provenientes de Impostos	1.984.162.422
107 - Transf. Const. Proven. de Impostos	248.597.874
Demais Fontes de Recursos	133.713.816
Total	3.801.073.357

Fonte: SiafeRio.

Nota 1: Valores Históricos.

Nota 2: Despesa discriminada por elemento de despesa.

É possível constatar que, parte das despesas do Fundo SPSM, R\$829,82 milhões, é custeada por repasses da FR 231 (Recursos Próprios do Rioprevidência). Esta transação foi suportada por parecer²³³ da Procuradoria Geral do Estado, que permitiu a utilização do excesso das receitas de *royalties* e participações especiais para pagamento de benefícios aos militares do ERJ. Sobre tal fato, o Corpo Instrutivo se manifestou da seguinte forma:

Em que pese o parecer da Douta PGE, entendemos que as despesas do Fundo SPSM não podem ser custeadas pelos recursos a que o Rioprevidência tem direito, em virtude da Lei Estadual nº 3.189/99. São recursos destinados exclusivamente à capitalização do RPPS e não ao Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM).

O Processo SEI 040076/000015/2020 trata de consulta consubstanciada na Nota Técnica SEFAZ/SUPOF nº 03/2020 (doc. SEI 3020127), elaborada pela Superintendente de Relações Federativas, Transparência Fiscal e Projeções de Receita, com vistas à obtenção de orientação jurídica acerca dos seguintes quesitos:

²³³ SEI-040076/000015/2020.

1) A possibilidade de o RIOPREVIDÊNCIA ser a autarquia responsável pela gestão do Plano dos Militares, além do Plano Financeiro, apresentando segregação contábil conforme dispõe a legislação aplicável;

2) A viabilidade de as receitas do RIOPREVIDÊNCIA, em especial os R&PE, serem utilizadas para cobrir eventuais déficits do Plano Militar, além da cobertura do Plano Financeiro.

Em relação ao primeiro quesito, a ilustre Procuradora do Estado do Rio de Janeiro, Dra. Vanessa Huckleberry Portella Siqueira, à época Assessora Jurídica-Chefe da Secretaria de Estado de Fazenda, conclui, em 5 de fevereiro de 2020, pela viabilidade, nos seguintes termos (grifos originais):

Em que pese a previsão de separação contida no comando da novel norma, entendemos ser juridicamente viável que a gestão do sistema previdenciário militar possa ser conduzida pelo RIOPREVIDÊNCIA, desde que se proceda, é claro, à segregação contábil nos termos preconizados pelo citado caput do art. 24-C – inserido pela Lei Federal nº. 13.954/2019 no corpo do Decreto-Lei nº. 667/1969. Noutros termos, desde que a receita oriunda das contribuições militares seja especificamente vertida ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares.

Tal conclusão, vai ao encontro do regulamentado no §2º do art. 18 da Instrução Normativa nº 05, de 15 de janeiro de 2020, da Secretaria de Previdência, vinculada à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia:

Art. 18. O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

[...]

§ 2º O órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos do ente federativo poderá ser responsável pela gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares, devendo as receitas e despesas ser segregadas, vedada a utilização de recursos previdenciários para finalidades diversas daquelas previstas no inciso XII do art. 167 da Constituição Federal e no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998. (grifei)

Quanto ao segundo quesito da referida consulta, a parecerista conclui não haver óbice jurídico à utilização das receitas do Rioprevidência, em especial os R&PE, *in verbis*:

Quanto ao segundo questionamento albergado na Nota Técnica SEFAZ/SUPOF nº. 03/2020 (doc. SEI 3020127), entendemos que, ante a argumentação acima aduzida, o trecho que faz referência ao Plano Militar restou prejudicado.

Isso porque, conforme expusemos alhures, não há de se constituir eventual Plano Militar sem prévia determinação legal, mormente ante os imperativos constantes no art. 6º da Lei Estadual nº. 6.338/2012 e no art. 24-E do Decreto-Lei nº. 667/1969 (acrescentado pela Lei Federal nº. 13.954/2019).

No entanto, noutro giro. é de se convir que. mantida a gestão previdenciária dos militares sob a responsabilidade do RIOPREVIDÊNCIA. no Plano Financeiro, e desde que segregando-se contabilmente as respectivas contas, não haveria óbice jurídico à utilização das receitas oriundas dos direitos de propriedade do Estado do Rio de Janeiro sobre os Royalties e Participações Especiais decorrentes do art. 20. §1º. da Constituição da República, na forma designada pelo art. 8º da Lei Estadual nº. 6.338/2012 e pelo Decreto Estadual nº. 42.011/2009.

Aliás, diante da letra do parágrafo 1º do art. 24-C do Decreto-Lei nº. 667/1969 (também enxertado pela Lei Federal nº. 13.954/2019) - cuja redação preconiza competir ao ente federativo (leia-se Tesouro Estadual) a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões militares e da remuneração da inatividade -, seria uma temeridade retirar os militares da órbita de gestão do RIOPREVIDÊNCIA, porquanto quaisquer desequilíbrios porventura sobrevivendo no sistema dos militares reclamariam os esforços do Tesouro para saldá-los, sem que se conte, porém, com a correlata fonte de custeio, já que os recursos advindos dos Royalties e Participações Especiais estão, por força do inciso XII do art. 13 da Lei Estadual nº. 3.189/1999c/c com o art. 1º do Decreto na. 42.011/2009, atrelados ao RIOPREVIDÊNCIA, no âmbito do qual, por seu turno, em função da pretendida retirada dos militares, formar-se-ia uma sobra, pelo que a despesa atrelada a tal sorte de recursos teria sido deslocada.

III. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, em resposta à consulta apresentada, conclui-se não haver óbice jurídico à manutenção da gestão do sistema previdenciário militar do Estado do Rio de Janeiro a cargo do RIOPREVIDÊNCIA, desde que se proceda, é claro, à segregação contábil, nos termos preconizados pelo já mencionado caput do art. 24-C do Decreto-Lei no. 667/1969, modelo de gestão este a ser posteriormente referendado por lei específica, conforme explicita o art. 24-E do Decreto-Lei nº. 667/1969.

Neste sentido, mantida a gestão previdenciária dos militares sob a responsabilidade do RIOPREVIDÊNCIA, no bojo do Plano Financeiro, contanto que com a segregação contábil das contas a que se aludiu anteriormente, não haveria óbice jurídico à utilização das receitas oriundas dos direitos de propriedade do Estado do Rio de Janeiro sobre os Royalties e Participações Especial decorrentes do art. 20, §1º, da Constituição da República, na forma designada não apenas pelo art. 8º da Lei Estadual nº. 6.338/2012 como pelo Decreto Estadual nº. 42.011/2009.

Encaminhado os autos para a apreciação da Procuradoria Geral do Estado, o feito foi submetido à análise do Procurador Chefe da Procuradoria Previdenciária (PG 07), Dr. Erick Tavares Ribeiro, o qual aprovou parcialmente o parecer procuradora Vanessa Huckleblerry Portella Siqueira.

Em apertada síntese, o Procurador-Chefe concorda com a conclusão exarada em relação ao primeiro quesito da consulta, acrescentando, apenas, a necessidade de instituição de uma Taxa de Administração em cada um dos "planos", na forma do art. 15 da Portaria MPS n.º 402/2008.

Quanto ao segundo item, o procurador expressou sua contrariedade quanto à utilização dos recursos das compensações financeiras decorrentes da exploração do petróleo, nos seguintes termos (grifos originais):

*Feito este aparte, observe-se que a capitalização do Regime dos Militares (ou a cobertura de insuficiências financeiras deste plano) **não pode ocorrer em detrimento da capitalização do Plano Financeiro** hoje já administrado pelo RIOPREVIDÊNCIA. Dito de outro modo, a segregação da previdência dos militares não pode criar situação de desequilíbrio - financeiro ou atuarial - para o regime dos civis, com a transferência de recursos sem os quais o plano dos civis passaria a uma situação de déficit. E são vários os fundamentos, a começar pelo normativo.*

O art. 40 da CRFB impõe que os RPPS sejam estruturados segundo critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. Semelhante determinação consta da Lei n.º 9.717/98 (art. 1º) e da LRF (art. 69).

Esmiuçando os comandos legais, o Ministério da Previdência Social editou uma série de Portarias que, ao disciplinarem a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (Portaria MPS n.º 204/2008) e as normas aplicáveis às avaliações e reavaliações atuariais dos Regimes Próprios de Previdência Social – RPPS (Portaria MPS n.º 403/2008), preveem consequências danosas para os Estados que criarem situação de desequilíbrio no RPPS.

O TCE, igualmente, tem julgado irregulares as operações que signifiquem descapitalização da previdência (por exemplo, trocas de

ativos com o Estado, quando tais ativos não possuam no mínimo o mesmo valor).

Tudo isto significa que apenas podem ser transferidos contabilmente para o plano dos militares os valores superavitários dos planos hoje já existentes. Assim, a menos que se demonstre que, com a retirada dos militares, o plano financeiro será superavitário, não é possível a retirada de recursos do plano; ainda que o plano se torne superavitário, apenas a parcela representativa deste superávit pode ser transferida.

O mesmo ocorreu quando da entrada em vigor da segregação de massa: o novo plano, capitalizado, não poderia receber recursos oriundos do plano "antigo", se tal transferência de recursos significasse a descapitalização.

[...]

CONCLUSÃO

À luz do exposto, aprovo, com o acréscimo acima referido, o primeiro ponto do Parecer, opinando, ainda, pela devolução do feito à Secretaria de Fazenda para que complete sua Nota Técnica com dados que permitam verificar as questões expostas acima.

Por fim, o então Subprocurador-Geral do Estado, Dr. Reinaldo Frederico Afonso Silveira se manifesta pela aprovação parcial do Parecer AJUFAZ/SEFAZ nº 14/2020-VHPS, de autoria da Procuradora do Estado Vanessa Huckleberry Portella Siqueira, na forma do visto apresentado pelo Procurador-Chefe da Procuradoria Previdenciária, Erick Tavares Ribeiro.

Pois bem. Para análise, é preciso considerar a reforma da previdência materializada pela Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, e as normas infra legais subsequentes, notadamente a Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares.

Conforme o disposto no arts. 22, 42 e 142 da CF, a Lei Federal nº 13.954/2019 alterou a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares) e instituiu o SPSM. Notadamente, destaca-se as alterações promovidas na Lei nº 6.880/1980 e no Decreto-Lei nº 667/1969:

Art. 2º A Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 50-A. O Sistema de Proteção Social dos Militares das Forças Armadas é o conjunto integrado de direitos, serviços e

ações, permanentes e interativas, de remuneração, pensão, saúde e assistência, nos termos desta Lei e das regulamentações específicas.

...

Art. 53-A. A remuneração dos militares ativos e inativos é encargo financeiro do Tesouro Nacional.

...

Art. 25. O Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24-E. O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

Parágrafo único. Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.”

...

“Art. 24-H. Sempre que houver alteração nas regras dos militares das Forças Armadas, as normas gerais de inatividade e pensão militar dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, estabelecidas nos arts. 24-A, 24-B e 24-C deste Decreto-Lei, devem ser ajustadas para manutenção da simetria, vedada a instituição de disposições divergentes que tenham repercussão na inatividade ou na pensão militar.”

Evidencia-se, primordialmente, que a alteração promovida incorreu na diminuição do âmbito de aplicabilidade do RPPS, com a consequente instituição do SPSM, a qual trouxe um novo sistema, em separado, aos militares.

A questão foi regulamentada pela já mencionada Instrução Normativa nº 05, de 15 de janeiro de 2020, da Secretaria de Previdência, vinculada à Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia, da qual destaco os seguintes normativos:

Art. 13. Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares, nos termos do art. 24-C do Decreto-Lei nº 667, de 1969, na redação dada pela Lei nº 13.954, de 2019.

Parágrafo único. Compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento

das pensões militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva.

...

Art. 18. O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.

§ 1º Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estado, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

§ 2º O órgão ou entidade gestora do regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos do ente federativo poderá ser responsável pela gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares, devendo as receitas e despesas ser segregadas, vedada a utilização de recursos previdenciários para finalidades diversas daquelas previstas no inciso XII do art. 167 da Constituição Federal e no inciso III do art. 1º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998.

No Estado do Rio de Janeiro, forçoso aduzir que o Rioprevidência constitui-se como a autarquia previdenciária gestora dos recursos previdenciários de todos os seus servidores públicos estatutários e seus dependentes, conforme preconiza o artigo 1º da Lei Estadual nº 3.189/99, nos quais se englobam civis e militares .

Art. 1º Fica instituído o FUNDO ÚNICO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – RIOPREVIDÊNCIA com 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, concedidos e a conceder aos membros e servidores estatutários e seus dependentes, pelo Estado do Rio de Janeiro, suas autarquias e fundações.

As novidades advindas da reforma em comento não retiraram do âmbito do Rioprevidência a gestão previdenciária dos militares, embora tenha exigido a segregação contábil das receitas e despesas do novo sistema.

Sabido é que a Lei Federal 7.990/89, em seu artigo 8º, parágrafo segundo, traz a autorização expressa para utilização dos *royalties* para capitalização dos fundos de previdenciário, conforme se demonstra:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência.

Ademais, a já citada Lei Estadual 3.189/99, prevê em seu artigo 13 a autorização para o Poder Executivo incorporar ao patrimônio do Rioprevidência ativos dos quais destaco o inciso XII, que trata justamente da compensação financeira pela exploração de petróleo.

Art. 13 - Fica o Poder Executivo autorizado a incorporar ao patrimônio e do RIOPREVIDÊNCIA os seguintes ativos:

XII – direitos pertinentes às receitas a que o Estado do Rio de Janeiro faz jus por força do disposto no § 1º do art. 20 da Constituição Federal.

Nota-se que as receitas oriundas dos *royalties* não pertencem a um sistema específico, mas sim à autarquia previdenciária. Assim, é de se concluir que a continuação da condução da gestão dos recursos previdenciários dos militares feita pelo Rioprevidência não enfrenta qualquer óbice legal de ter parte de seus recursos vinculado ao RPPS.

Cuida observar, ainda, que o artigo 24-C, §1º, do Decreto-Lei nº 667/1969 preconiza que compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras, *in verbis*:

Art. 24-C. Incide contribuição sobre a totalidade da remuneração dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, cuja receita é destinada ao custeio das pensões militares e da inatividade dos militares

§ 1º Compete ao ente federativo a cobertura de eventuais insuficiências financeiras decorrentes do pagamento das pensões

militares e da remuneração da inatividade, que não tem natureza contributiva.

A prudência que exige a interpretação do supramencionado artigo exige afastar qualquer entendimento que vede a gestora dos recursos previdenciários utilizar sua fonte de custeio para reparar eventual resultado deficitário antes de se acionar o tesouro estadual.

Notadamente, a situação não traduz, por si só, desequilíbrio do RPPS. Isso porque os militares, que com a alteração legislativa foram por completo separados para o novo sistema previdenciário, estavam incluídos no plano de custeio do déficit atuarial do RPPS, conforme previsão da Lei Estadual nº 6.338/12, no qual não sobram dúvidas de que a legislação permitia a utilização das receitas advindas de *royalties* e participações especiais.

Neste diapasão, divirjo do Corpo Instrutivo e alinho-me ao entendimento esposado no parecer da Douta PGE, no sentido de que **não há óbice legal para que as despesas do Fundo SPSM sejam custeadas pelos recursos a que o Rioprevidência tem direito.**

II.10.3. Fundação de Previdência Complementar do ERJ (RJPrev)

O Regime de Previdência Complementar do ERJ, de caráter facultativo, foi criado pela Lei Estadual nº 6.243, de 21.05.2012, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 43.658, de 03.06.2012, sendo destinado ao custeio da aposentadoria dos servidores públicos civis que ingressarem no serviço público a partir de 04.09.2013, ou para aqueles que optaram pelo Regime²³⁴.

A mesma lei autorizou a criação da Fundação de Previdência Complementar do ERJ (RJPrev), entidade fechada de previdência complementar, estruturada na forma de fundação pública de direito privado, dotada de autonomia administrativa, financeira e gerencial, com a finalidade de administrar e executar Plano de

²³⁴ Participante: os servidores do ERJ mencionados no §2º do art. 1º da Lei estadual nº 6.243/12 que aderirem ao plano de benefícios administrado pela RJPrev; Participante sem patrocínio: o participante que, por qualquer das razões especificadas na legislação, optar por contribuir para o regime de previdência complementar de que trata esta Lei sem que haja contrapartida por parte do patrocinador.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Benefícios de caráter previdenciário complementar, na modalidade de contribuição definida, tendo início de vigência em 04.09.2013²³⁵.

II.10.3.1. Patrocinadores da Fundação RJPrev

Nos termos do art. 6º do Decreto Estadual nº 43.658/12, figuram, como patrocinadores do RJPrev, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Tribunal de Contas, o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como suas autarquias e fundações públicas.

O art. 1º da Lei Estadual nº 6.243/12, em seu § 3º, dispõe que as contribuições do patrocinador à Fundação RJPrev deverão ser pagas com recursos do orçamento de cada um dos órgãos, entidades ou Poderes, cujos respectivos valores deverão estar previstos no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual.

Além disso, o art. 33 da Lei Estadual nº 6.243/12 c/c art. 3º do Decreto Estadual nº 43.658/12, autorizou o ERJ a fazer aporte financeiro inicial a título de “adiantamento de contribuições do patrocinador”, conforme transcrito abaixo:

Art.33. Fica o Estado do Rio de Janeiro autorizado, em caráter excepcional, no ato de criação da RJPREV, a promover o aporte de até R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) a título de adiantamento de contribuição, para cobertura de despesas administrativas e/ou de benefícios de risco.

Parágrafo único. Fica autorizado o Poder Executivo a abrir créditos adicionais para o atendimento das despesas referidas no caput deste artigo.

Art. 3º - As despesas de implantação da Fundação de Previdência Complementar do Estado Rio de Janeiro - RJPREV, correrão à conta dos créditos especiais até o limite de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), nos termos das disposições da Lei estadual nº. 6.243, de 21 de maio de 2012.

II.10.3.2. Análise dos Demonstrativos Encaminhados pela Fundação RJPrev

²³⁵ Após a aprovação do regulamento do Plano de Benefícios pela Superintendência Nacional de Previdência Complementar (Previc) e publicação da Resolução Seplag nº 986, de 03/09/2013, que estabelece o início de funcionamento do Plano de Benefícios RJPrev-CD.

A Fundação RJPrev procedeu ao envio de seus Demonstrativos Contábeis e documentação anexa no bojo desta Prestação de Contas de Governo, acompanhados de Notas Explicativas e do Relatório de Avaliação Atuarial do Plano RJPrev-CD²³⁶.

A seguir estão relacionados pontos de destaque das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis encaminhadas a este Tribunal.

II.10.3.2.1. Custeio Administrativo

O custeio das despesas administrativas do RJPrev ocorre por meio de Taxa de Carregamento, incidente sobre a contribuição ou benefício do participante, e de Taxa de Administração, incidente sobre o saldo da conta individual de cada participante.

A tabela a seguir apresenta as receitas e despesas da gestão administrativa:

Tabela 179 – Receitas e Despesas da Gestão Administrativa

Descrição	R\$ mil	
	2019	2020
Receitas Administrativas	2.318	1.962
Despesas Administrativas	-3.411	-21.844
Fluxo de Investimentos	1.130	441
Resultado Administrativo	37	-19.441

Fonte: Notas Explicativas, Volume 33.

Neste ponto, o Corpo Instrutivo destaca que as despesas administrativas, no valor de R\$21,84 milhões, superam qualquer um dos limites previstos na Resolução CGPC nº 29/09²³⁷, conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 180 – Limites para Cobertura das Despesas Administrativas

R\$ mil

²³⁶ Volume 33.

²³⁷ Artigo 6º c/c artigo 10º.

Descrição	2019
Adições	29.198
Taxa de Administração até (1%)	292
Taxa de Carregamento até (9%)	2.628
<u>Despesas Administrativas</u>	<u>21.844</u>

Fonte: Demonstração da Mutação do Patrimônio Social - DMPS (Volume 33).

Ademais, reputo oportuno ressaltar que o RJPrev não cumpriu o prazo de 60 meses para o enquadramento de suas despesas administrativas aos termos previstos no art. 9  da Resolução CGPC n  29/09, motivo pelo qual, esta Corte vem reiteradamente determinando a necessidade de adequação das despesas administrativas ao normativo legal. Tal fato será objeto de **Impropriedade n  29** e **Determinação n  37**.

II.10.3.2.2. Exigível Operacional

O passivo referente à gestão administrativa do RJPrev compõe o exigível operacional, registrado no valor de R\$25,78 milhões, conforme detalhado na tabela a seguir:

Tabela 181 – Passivos referentes à Gestão Administrativa

Descrição	R\$ mil	
	2019	2020
Pessoal e Encargos	209	248
Fornecedores	1	21
Contribuições Associativas	-	-
Ressarcimento de Despesas	3	18
Retenções a Recolher	32	32
Tributos a Recolher	15	15
Outras Exigibilidades	6.673	25.444
Créditos Diversos	352	348
Saldo de Adiantamento de Contrib. - Patrocinador	6.321	25.096
(+) Adiantamento Contrib. Lei 6.243/2012	19.289	19.289
(+) Atualização Adiantamento Contrib.	4.938	5.508
(-) Utilização Fonte de Custeio	-17.906	-
<u>Total Exigível</u>	<u>6.993</u>	<u>25.778</u>

Fonte: Notas Explicativas, Volume 33.

A tabela a seguir apresenta a dívida do RJPrev, atualizada monetariamente, referente aos aportes realizados pelo Tesouro Estadual para cobertura de despesas administrativas²³⁸ equivale ao montante atualizado de R\$25,10 milhões.

Tabela 182 – Atualização dos valores aportados pelo Poder Executivo

	R\$ mil
Descrição	Valor
Saldo Anterior - 31.12.2019	24.227
(+) Adiantamentos em 2020	0
(+) Atualização Monetária	869
Saldo Final - 31.12.2020	25.096

Fonte: Notas Explicativas, Volume 33.

O Corpo Instrutivo informa que o montante atualizado da dívida, registrado no exigível do RJPrev encontra-se contabilizado na UG 999900 – Tesouro Estadual, conta contábil 1.2.1.21.98.34 – Créditos a receber do RJPrev, por aporte da Lei nº 6.243/12.

II.10.4. Auditoria Financeira²³⁹ – Distorções relacionadas ao Rioprevidência e ao SPSM

A conclusão da auditoria financeira, que teve por objetivo verificar se as demonstrações financeiras consolidadas do Estado do Rio de Janeiro refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31.12.2020 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário de acordo com a Lei nº 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as demais normas contábeis aplicáveis, foi apresentada nos termos abaixo:

Em nossa opinião, devido à importância dos assuntos descritos na seção 'Base para opinião', as demonstrações contábeis acima referidas não apresentam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira do Estado do Rio de

²³⁸ Conforme disposto no art. 33 da Lei 6.243/12 c/c o art. 3º do Decreto nº 43.658/12.

²³⁹ Processo TCE-RJ nº 107.384-2/2020, em anexo com decisão plenária em 12/05/2021.

Janeiro em 31 de dezembro de 2020, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável.

O Corpo Instrutivo destacou as ocorrências abaixo, constantes da auditoria financeira, que tem relação com o Rioprevidência.

1. Subavaliação do ativo e do passivo em decorrência da não evidenciação nas demonstrações contábeis do Rioprevidência do patrimônio das SPEs criadas, Rio Petróleo SPE S/A e Rio Oil Finance Trust.

A auditoria financeira verificou que não se encontram evidenciados os patrimônios das empresas, Rio Petróleo SPE S/A e Rio Oil Finance Trust, detentoras de direitos e obrigações dos títulos emitidos no mercado internacional, apontando para uma distorção estimada em mais de R\$1 bilhão para o ativo, bem como de R\$12,1 bilhões para o passivo, impactando diretamente na opinião adversa sobre os demonstrativos que integram o BGE de 2020, em razão da alta materialidade dos valores envolvidos na distorção.

Esta distorção será objeto da **Impropriedade nº 30 e Determinação nº 38, Determinação nº 39, Determinação nº 40 e Determinação nº 41.**

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

A equipe de auditoria identificou uma superavaliação da receita orçamentária do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência – órgão 20340 – Plano Financeiro, relativa ao exercício de 2020, no montante de R\$10.318.070.767,94, em virtude da apropriação como receita orçamentária de valores recebidos pela autarquia que deveriam ser considerados como aporte financeiro para cobertura de insuficiência financeira.

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

- *Créditos tributários parcelados de titularidade do Estado do Rio de Janeiro (Decreto Estadual nº 36.994/2005, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05);*
- *Créditos tributários e não tributários, inscritos até 1997 em Dívida Ativa do Estado do Rio de Janeiro até o exercício de 1997 (Decreto Estadual nº 25.217/1999);*

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

O recebimento de recursos, cujos direitos foram incorporados pelo ERJ ao patrimônio do Rioprevidência, enquanto estiverem vinculados legalmente ao Fundo Financeiro²⁴⁰, portanto, com a finalidade de cobrir insuficiências financeiras apuradas pelo RPPS, não afetam a execução orçamentária nem devem constar do ativo da autarquia, uma vez que há apenas a transferência de recursos financeiros do Tesouro do ERJ ao Rioprevidência.

No caso dos *Royalties* e Participações Especiais a Receber a Curto Prazo e a Longo Prazo, o Rioprevidência procedeu à sua devida baixa/desreconhecimento, nos exercícios financeiros de 2019 e 2020, no entanto o recebimento destes continuam a afetar a execução orçamentária, pois são consideradas receitas orçamentárias no Rioprevidência.

O Corpo Instrutivo alerta que esta ocorrência também foi apontada na auditoria financeira²⁴¹ realizada sobre os demonstrativos contábeis do Rioprevidência, referentes à 31.12.19, embasando Determinações a serem cumpridas pela referida autarquia.

Esta distorção será objeto da **Impropriedade nº 31 e Determinação nº 42.**

²⁴⁰ Artigo 8º da Lei Estadual nº 6.338/2012.

²⁴¹ Processo TCE-RJ nº 102.170-4/2020.

3. Superavaliação do passivo pela não realização da baixa de obrigações decorrentes de pagamentos de salários aos servidores do Rioprevidência, bem como de aposentadorias e pensões previdenciárias aos seus beneficiários.

A equipe de auditoria identificou superavaliação de R\$2.061.163.727,78 no saldo da conta Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo, integrante do Passivo Circulante do Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Rio de Janeiro encerrado em 31.12.20. A distorção foi obtida por meio da análise dos saldos das obrigações com servidores, aposentados e pensionistas, cujos fatos geradores ocorreram em exercícios financeiros anteriores ao exercício de 2020.

O procedimento concentrou-se em obrigações que, sabidamente, não se encontram pendentes de liquidação, tais como Pessoal a Pagar (salário, 13º salário e férias dos servidores) e Benefícios Previdenciário (Salário e 13º salários dos inativos), relativos a exercícios anteriores ao de 2020, correspondentes a 83,86% do saldo total em 31.12.20 da conta Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo.

(...)

Não obstante as informações prestadas pela entidade, analisando as demonstrações contábeis do Rioprevidência encerradas em 31.12.20, para o fim de dar efetivo cumprimento ao monitoramento determinado nos autos do processo referido, verifica-se que a situação apontada no exercício anterior não foi corrigida, uma vez que remanesce a distorção no saldo da conta Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo, apurada no valor de R\$1.135.116.166,31 em 31.12.20, que compreende os saldos contábeis dos órgãos 20340 (Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro), 20341 (Fundo do Plano Previdenciário do ERJ) e 20342 (Fundo do Sistema de Proteção Social do Militar).

Esta distorção será objeto da **Impropriedade nº 32 e Determinação nº 43.**

4. Superavaliação do Passivo pela não realização da devida “baixa” das obrigações decorrentes de pagamento de retenções e consignações sobre a folha de pagamento dos servidores do Rioprevidência, de aposentados e pensionistas.

A equipe de auditoria identificou superavaliação de R\$675.738.920,99 (seiscentos e setenta e cinco milhões, setecentos e trinta e oito mil, novecentos e vinte reais e noventa e nove centavos) no saldo da conta Demais Obrigações a Curto Prazo, integrante do Passivo Circulante do Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Rio de Janeiro encerrado em 31.12.20. A distorção foi

obtida por meio da análise dos saldos das consignações oriundas de desconto e/ou retenção sobre as folhas de pagamento de servidores, aposentados e pensionistas, cujos fatos geradores ocorreram em exercícios financeiros anteriores ao exercício de 2020.

O procedimento concentrou-se em valores relativos a exercícios financeiros anteriores ao exercício de 2020 na conta contábil 2.1.8.8.1.00.00 – Consolidação, uma vez que, segundo o PCASP (Plano de Contas Aplicável ao Setor Público) Federação 2020, as importâncias nela registradas dizem respeito a terceiros ou retenções em nome deles, exigíveis no curto prazo, quando a entidade do setor público é mera fiel depositária. Normalmente, a não ser que ocorra algum imprevisto, o repasse de tais valores a terceiros são efetuados em intervalos menores do que um mês.

(...)

Não obstante as informações prestadas pela entidade, analisando as demonstrações contábeis do Rioprevidência encerradas em 31.12.20, para o fim de dar efetivo cumprimento ao monitoramento determinado nos autos do processo referido, verifica-se que a situação apontada no exercício anterior não foi corrigida, uma vez que remanesce a distorção no saldo da conta Demais Obrigações a Curto Prazo, apurada no valor de R\$491.346.737,86 em 31.12.20.

Esta distorção será objeto da Improriedade nº 33 e Determinação nº 44.

5. Erro de classificação na contabilização de resultados de exercícios apurados anteriormente quando da migração para o novo Plano de Contas adotado a partir do exercício de 2013.

A equipe de auditoria identificou a existência de valor contabilizado de R\$37.631.750.447,65, a débito no saldo em 31.12.20 da conta contábil 231110101 – Saldo Patrimonial, no órgão 20340 – Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Plano Financeiro, ocasionando distorção nos demonstrativos contábeis pela evidenciação equivocada na linha “Patrimônio Social e Capital Social” do Balanço Patrimonial da entidade do valor negativo de R\$37,63 bilhões.

A situação ora verificada já havia sido apontada na auditoria financeira realizada no ano de 2020 sobre os demonstrativos contábeis do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, encerrados em 31.12.19, objeto do Processo TCE-RJ nº 102.170-4/2020.

Esta distorção já foi objeto de recomendação no tópico II.3.16.

6. Ausência de Consolidação das Informações Contábeis da Unidade Gestora Única do RPPS estadual.

A equipe de auditoria em análise das demonstrações contábeis do Rioprevidência encerrado em 31.12.20 verificou que as informações do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência não são apresentadas de forma consolidada no SiafeRio - Sistema Integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro, uma vez que a autarquia apresenta dois órgãos no referido sistema, sob os nºs 20340 e 20341, contendo as informações contábeis, respectivamente, do Fundo Financeiro e Previdenciário, em flagrante descumprimento à previsão contida no § 20 do art. 40 da CF/88, regulamentado pela Portaria MPS nº 402/2008, art. 10, §§ 1º e 2º.

A situação ora verificada também foi apontada na auditoria financeira realizada no ano de 2020 sobre os demonstrativos contábeis do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência, encerrados em 31.12.19, objeto do Processo TCE-RJ nº 102.170-4/2020, o qual originou Determinações a serem cumpridas pela referida autarquia e por parte da SEFAZ, uma vez o órgão responsável pela contabilidade do ERJ, a SUBCONT, é subordinado à referida secretaria.

Esta distorção será objeto da **Impropriedade nº 34 e Determinação nº 45**.

II.10.5. Operação Delaware

Por fim, entendo pertinente ressaltar pontos relevantes apontados pelo Ministério Público de Contas em relação à chamada Operação Delaware.

O Rioprevidência registra desde sua criação, em 1999, desequilíbrios financeiros/operacionais que foram se agravando ao longo dos anos, conforme constatado em sede de auditoria²⁴², pelo descumprimento de obrigações legais pelo GERJ e por atos e omissões de gestão que culminaram na opção do governo de substituir o repasse de recursos do Tesouro Estadual para a cobertura do *déficit* financeiro da autarquia por operações de antecipações de *royalties* e participações especiais de petróleo, a partir de 2013. Primeiro através de operações de crédito e depois por meio de operações de securitização.

²⁴² Processo nº TCE-RJ 108.168-2/16.

A Operação Delaware trata da antecipação de receitas futuras de *royalties* e participações especiais de petróleo e gás natural (R&PE), recursos do Tesouro do ERJ cedidos ao Rioprevidência²⁴³, através de operação financeira de securitização de recebíveis, onde as receitas futuras dos *royalties* foram convertidas em lastro para títulos (bonds e debêntures) negociados no mercado internacional.

Para a concretização da operação, o Rioprevidência criou duas empresas (Sociedade de Propósito Específico), uma no Brasil, a “Rio Petróleo SPE S/A”, e uma no exterior, a “Rio Oil Finance Trust”, situada no estado de Delaware, nos Estados Unidos. Esta última empresa passou a deter direitos das receitas de (R&PE) de titularidade do Rioprevidência.

Nas palavras do *Parquet* de Contas, o GERJ optou por esta modalidade de capitalização (securitização) para o Rioprevidência sob o pretexto de suposta vantagem, qual seja, a captação de recursos a taxas mais favoráveis.

O Ministério Público enfatiza que o procedimento da securitização foi feito sob um “manto de obscuridade”, sem estudos prévios robustos sobre a vantajosidade da ação aos cofres públicos e sem a devida transparência sobre a escolha dos agentes financeiros intermediários, as operações realizadas e suas despesas acessórias. Além disso, a dívida decorrente da captação dos recursos não é registrada na contabilidade do Rioprevidência e as despesas com os serviços da dívida (juros e amortização) não integram o orçamento do Rioprevidência, conforme apontado no tópico anterior, referente aos achados da auditoria financeira²⁴⁴ do Balanço Geral do Estado do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2020.

Essa operação, conforme afirma o Ministério Público, ainda que tenha garantido uma receita imediata, revelou-se extremamente ruinosa para as finanças públicas estaduais no médio e longo prazos, por gerar ao ERJ compromissos financeiros que ensejam o pagamento de juros altíssimos a investidores internacionais, fazendo com que uma parcela bastante expressiva da maior fonte de receita do Rioprevidência tenha de ser destinada ao pagamento de antecipações de receitas, efetuadas nos exercícios de 2013, 2014 e 2018.

²⁴³ Lei Estadual nº 4.237/03 e Decreto nº 37.571/05 e suas alterações.

²⁴⁴ Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20.

Prossegue o *Parquet* de Contas enfatizando os esforços por ele aventados com o intuito de tornar transparente todos os pormenores da Operação Delaware, com a consequente responsabilização de culpados e a mitigação de prejuízos ao Erário. Destaca representações que interpôs perante este Tribunal de Contas do Estado, assinada por todos os Procuradores em exercício à época, bem como diversos ofícios encaminhados à outras autoridades do ERJ visando integração e cooperação de forma a possibilitar que sejam reparadas as perdas financeiras causadas pelo GERJ.

Aduz que, em 27.05.2020, foi sancionada a Lei 8.846/20, autorizando o Poder Executivo a repactuar os contratos de securitização e cessões de crédito. Aduz, ainda, o *Parquet* que os dispositivos da referida norma são voltados para o combate dos malefícios da Operação Delaware de forma a reprimir novos atos lesivos ao interesse público.

Registre-se que estão em curso nesta Corte de Contas, conforme mencionado acima, diversos processos administrativos com vistas à apuração das irregularidades perpetradas pelos agentes públicos que conduziram tal operação, bem como para apurar dano ao erário.

Assim sendo, esta Corte não se mostra insensível à essa relevantíssima questão, tendo inclusive envidado esforços junto ao Corpo Técnico para que, dentro das sua esfera de competência e com lastro nos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, seja possível apurar a responsabilidade individualizada de cada um dos agentes responsáveis pela Operação Delaware.

II.11. AUDITORIAS RELEVANTES REALIZADAS PELO TCE-RJ

As auditorias governamentais realizadas pelo Tribunal de Contas possuem, a depender de seu objeto, potencial capacidade de subsidiar a análise das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado.

Nesse sentido, dentre as 66 (sessenta e seis) auditorias realizadas, em 2020, no âmbito estadual, foram selecionadas para apresentação neste tópico: (i) auditorias oriundas de demandas nas prestações de contas de governo do exercício de 2019 (3 auditorias); (ii) auditorias realizadas com o objetivo de acompanhar as contratações emergenciais relacionadas à pandemia do Covid-19 (24 auditorias); (iii) demais auditorias realizadas que tratam de objetos relacionados com a presente prestação de contas (6 auditorias); e (iv) auditoria referente ao regime de recuperação fiscal (1 auditoria).

Serão apresentadas, inicialmente, informações acerca das auditorias realizadas em 2020 para cumprimento das determinações efetuadas nas Contas de Governo de 2019:

Tabela 183 – Auditorias oriundas de demandas nas contas de governo de 2019

Nº Processo	Objeto	Status do Processo
107.384-2/2020	Verificar se as demonstrações financeiras consolidadas do Estado do Rio de Janeiro refletem, em todos os aspectos relevantes, a situação patrimonial em 31/12/2020 e os resultados patrimonial, financeiro e orçamentário de acordo com a Lei nº 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal e as demais normas contábeis aplicáveis.	Em anexo
100.941-7/2020	Acompanhar as ações mencionadas no Plano de Emergência relativo à continuidade das obras metroviárias da Estação Gávea.	Decisão preliminar Voto de 02.09.2020
101.262-6/2020	Avaliar a eficiência, a eficácia, a economia e a efetividade das ações de segurança pública implementadas pelo Poder Executivo, com foco nas Áreas e Circunscrições Integradas de Segurança Pública contempladas com bases de policiamento comunitário/de proximidade da Operação Segurança Presente.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - Scap TCE-RJ (consulta efetuada em 11/05/2021), Plano Anual de Auditorias Governamentais – PAAG de 2020, aprovado no processo TCE-RJ nº 304.888-8/19 e Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, Contas de Governo de 2019.

Em relação aos processos TCE-RJ nºs 107.384-2/20 (Auditoria Financeira) e 101.262-6/20 (Auditoria Segurança Pública), registro que uma análise mais detalhada destas auditorias consta nos Tópicos II.3 e II.9 deste voto.

Dessa forma, entre as auditorias governamentais acima destacadas, julgo necessário tecer comentários a respeito daquela tratada no Processo TCE-RJ nº 100.941-7/20, que tem por objeto acompanhar as ações mencionadas no Plano de Emergência relativo à continuidade das obras metroviárias da Estação Gávea.

No processo TCE-RJ nº 101.730-3/20 (Contas de Governo do exercício de 2019), o Conselheiro-Relator Rodrigo Melo do Nascimento destacou a situação das obras da Estação Gávea, Linha 4 do Metrô, ressaltando que a paralisação das mesmas perdurou durante todo o exercício de 2019, não obstante os diversos alertas e recomendações emitidos por esta Corte, com relação aos prejuízos causados à população e aos cofres públicos do ERJ. Tal fato foi objeto de Improriedade e Determinação no referido processo:

*“Por todo o exposto, reputo cabível considerar o atual estado de paralisação das obras metroviárias, que perdurou durante todo o exercício de 2019, como a **Improriedade nº 36** nestas Contas de Governo, incluindo a **Determinação nº 58** ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, para que adote as providências cabíveis visando à retomada as obras da Estação Gávea, com a urgente cessação dos riscos às suas estruturas, a vidas, a bens e aos edifícios do entorno.”*

Impende ressaltar que a análise do cumprimento da Determinação nº 58 consta no Tópico II.12.2 – Análise do Cumprimento das Determinações.

Quanto ao Processo TCE-RJ nº 100.941-7/20, no qual está sendo efetuado o acompanhamento do cumprimento da determinação supracitada, verifico que se encontra em fase de decisão preliminar, com emissão de Notificação ao Governador do Estado à época, Sr. Wilson José Witzel, e Comunicação e Determinações ao Governador do Estado, ao atual Secretário de Estado de Transportes, ao Presidente da Companhia de Transportes Sobre Trilhos do Estado do Rio de Janeiro (Riotrilhos), e ao Conselheiro-Presidente da Agência Reguladora de Serviços Públicos Concedidos de Transportes Aquaviários, Ferroviários e Metroviários e de Rodovias do Estado do Rio de Janeiro (Agetransp), para tomada de providências.

Passo, agora, a abordar outra grande questão sobre a qual o Plenário desta Corte de Contas se debruçou, em diversas oportunidades, não sem antes editar a Nota Técnica nº 01/2020²⁴⁵: contratações voltadas ao combate da Covid-19.

Sob a égide da Lei Federal nº 13.979/20, o Governo do Estado do Rio de Janeiro formalizou diversas contratações emergenciais objetivando a aquisição de equipamentos e insumos – a título de exemplo, ventiladores pulmonares, luvas descartáveis, máscaras, testes rápidos para detecção viral, medicamentos, *etc.* –, que alcançaram o montante de R\$1,74 bilhão²⁴⁶, no período de março a setembro/2020.

Com o propósito de efetuar o controle concomitante das mencionadas contratações, cada uma das três Coordenadorias que integram a estrutura da Subsecretaria de Controle Estadual realizou auditoria governamental de acompanhamento: Processos TCE-RJ nºs. 102.445-7/20 (1ª CAE), 102.461-1/20 (2ª CAE) e 101.739-9/20 (3ª CAE).

Das suprarreferidas auditorias – que analisaram um total de 142 processos de contratações – resultaram 18 inspeções vocacionadas para apurar casos específicos. Três outras auditorias de levantamento também foram instauradas com o objetivo de acompanhar os impactos das medidas de enfrentamento ao novo Coronavírus.

O detalhamento das auditorias relacionadas à Covid-19 está exposto na tabela a seguir:

Tabela 184 - Auditorias relacionadas à pandemia causada pelo Coronavírus

Nº Processo	Objeto	Status do Processo
101.739-9/2020 102.445-7/2020 102.461-1/2020 103.764-8/2020 103.108-8/2020	Acompanhar contratações emergenciais relacionadas à pandemia do Covid-19 sob os aspectos da transparência, motivação e economicidade, de forma a inibir eventuais abusos decorrentes da simplificação dos procedimentos de controle das contratações públicas	-101.739-9/2020, 102.445-7/2020 e 102.461-1/20: processos ainda não submetidos à apreciação plenária. -103.764-8/2020 - Resumo do Voto aprovado em Sessão de 12/04/2021: - CONVERSÃO do Processo TCE-RJ nº 107.015-3/20 em TOMADA DE

²⁴⁵ Nota Técnica nº 01/2020, de 27/03/2020, publ. em 08/04/2020 - Orientação aos jurisdicionados do TCE-RJ acerca da realização de procedimentos de contratação, direta ou mediante licitação, para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia e insumos de saúde destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do Coronavírus (Covid-19), conforme previsto no art. 4º da Lei nº 13.979/2020, com as alterações instituídas pela MP nº 926/2020.

²⁴⁶ Conforme informações obtidas no sítio <https://www.compras.rj.gov.br/Portal-SIGA>.

Nº Processo	Objeto	Status do Processo
	trazida pela Lei Federal nº 13.979/20, no sentido de possibilitar a eficaz atuação do gestor público de boa-fé.	CONTAS EX OFFICIO , e sua posterior DESAPENSAÇÃO ; - NOTIFICAÇÃO, COMUNICAÇÃO, DETERMINAÇÃO, EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO e CIÊNCIA. - 103.108-8/2020 - Resumo do Voto aprovado em Sessão de 05/04/2021: - Pela CONVERSÃO do processo TCE-RJ nº 105.409-4/20 em TOMADA DE CONTAS EX OFFICIO , e sua posterior DESAPENSAÇÃO ; - NOTIFICAÇÃO, COMUNICAÇÃO DETERMINAÇÃO e CIÊNCIA.
102.199-0/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais de aquisição de ventiladores pulmonares, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 01/06/2020: - CONVERSÃO do processo TCE-RJ nº 102.605-9/20 em TOMADA DE CONTAS EX OFFICIO , e sua posterior DESAPENSAÇÃO ; - NOTIFICAÇÃO, COMUNICAÇÃO, DETERMINAÇÃO, EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO e CIÊNCIA.
102.836-0/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais para fornecimento de medicamentos, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 03/03/2021: - Pela CONVERSÃO do processo TCE-RJ nº 105.140-0/20 em TOMADA DE CONTAS EX OFFICIO , e sua posterior DESAPENSAÇÃO ; - NOTIFICAÇÃO, COMUNICAÇÃO, DETERMINAÇÃO, CIÊNCIA e EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO.
102.837-4/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais para fornecimento de medicamentos, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 25/01/2021: - NOTIFICAÇÃO, COMUNICAÇÃO, DETERMINAÇÃO e EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO.
102.890-6/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais para fornecimento de medicamentos, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.
103.186-0/2020	Verificar irregularidades em contratação emergencial de aquisição de álcool-gel apurada em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.
103.237-5/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais de aquisição de seringas, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 24/03/2021: - NOTIFICAÇÃO, COMUNICAÇÃO, DETERMINAÇÃO, CIÊNCIA, EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO e ANEXAÇÃO.
103.762-0/2020	Verificar indícios de irregularidades e apuração de possível dano ao Erário decorrente da contratação emergencial da empresa OZZ SAÚDE EIRELLI para gestão, operacionalização e execução de regulação e intervenção médica de urgência (SAMU 192) sob os aspectos	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 21/04/2021: - NOTIFICAÇÃO, COMUNICAÇÃO, DETERMINAÇÃO e EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO.

Nº Processo	Objeto	Status do Processo
	da transparência, motivação e economicidade, justificadas na Lei Federal nº 13.979/2020.	
104.110-8/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais de aquisição de máscaras descartáveis, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 28/04/2021: - CONVERSÃO do processo TCE-RJ nº TCE-RJ nº 105.362-0/20 em TOMADA DE CONTAS EX OFFICIO , e sua posterior DESAPENSAÇÃO ; - NOTIFICAÇÃO, COMUNICAÇÃO, DETERMINAÇÃO e EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO .
105.021-8/2020	Verificar irregularidades na aquisição de materiais médicos descartáveis, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/2020 para combate à pandemia da Covid-19.	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 03/03/2021: - CIÊNCIA AO PLENÁRIO e COMUNICAÇÃO .
105.022-2/2020	Verificar irregularidades na contratação de serviços especializados gráficos e de manutenção, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/2020 para combate à pandemia da Covid-19.	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 05/04/2021: - NOTIFICAÇÃO, COMUNICAÇÃO, DETERMINAÇÃO e EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO .
105.023-6/2020	Verificar irregularidades na contratação de serviço emergencial de leitos de UTI equipados para tratamento dos pacientes infectados por coronavírus, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/2020 para combate à pandemia da Covid-19.	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 21/04/2021: - NOTIFICAÇÃO, COMUNICAÇÃO, DETERMINAÇÃO e EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO .
105.024-0/2020	Verificar irregularidades na contratação de serviços de sanitização nas vias, becos, vielas, escadarias e espaços públicos das comunidades (favelas) na cidade do Rio de Janeiro, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/2020 para combate à pandemia da Covid-19.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.
105.025-4/2020	Verificar irregularidades na aquisição de ventiladores pulmonares de transporte e suportes de parede, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/2020 para combate à pandemia da Covid-19.	Resumo da Decisão Monocrática datada de 23/03/2021: - NOTIFICAÇÃO e DETERMINAÇÃO .
105.026-8/2020	Verificar irregularidades na contratação de serviços especializados de assistência médico-hospitalar, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/2020 para combate à pandemia da Covid-19.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.
105.196-9/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais para fornecimento de	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.

Nº Processo	Objeto	Status do Processo
	medicamentos, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.	
105.678-7/2020	Verificar irregularidades nos contratos emergenciais de aquisição de luvas descartáveis, apuradas em auditoria de acompanhamento das contratações justificadas na Lei Federal nº 13.979/20 para combate à pandemia da Covid-19.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.
216.239-9/2020	Realizar levantamento e análise de dados, por meio da execução automatizada de procedimentos analíticos, visando a identificação de riscos envolvidos nas despesas assumidas pelos entes jurisdicionados no enfrentamento à pandemia de COVID-19.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.
212.403-4/2020	Realizar levantamento e análise de dados, por meio da execução automatizada de procedimentos analíticos, visando a identificação de riscos envolvidos nas despesas assumidas pelos entes jurisdicionados no enfrentamento à pandemia de Covid-19.	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 08/02/2021: - CIÊNCIA e ARQUIVAMENTO.
102.583-5/2020	Acompanhar os impactos das medidas de enfrentamento ao novo coronavírus nas finanças públicas do ERJ, a execução orçamentária e financeira do GERJ, bem como as ações desenvolvidas com vistas à manutenção do equilíbrio orçamentário e os controles institucionalizados sobre os gastos não previstos para enfrentamento da pandemia relacionada ao novo coronavírus.	Resumo do Voto aprovado em Sessão de 28/04/2021: - RESTITUIÇÃO DOS AUTOS à CCR, para fins de sua ANEXAÇÃO ao processo atinente ao próximo Relatório a ser elaborado no âmbito da Auditoria de Acompanhamento.

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - Scap TCE-RJ (consulta efetuada em 11/05/2021) e Plano Anual de Auditorias Governamentais – PAAG de 2020, aprovado no processo TCE-RJ nº 304.888-8/19.

Da análise dos processos de fiscalização indicados na tabela acima reproduzida, verifico que as irregularidades detectadas, materializadas nos achados de auditoria, consistem, sucintamente, em: (i) ausência injustificada de estimativa de quantidade; (ii) indícios de direcionamento da contratação; (iii) contratação de empresa inapta (atividade econômica da empresa incompatível com o objeto contratado); (iv) capital social da empresa incompatível com o valor da contratação; (v) pagamento antecipado sem prestação de garantia adequada; (vi) ausência injustificada de estimativa de preço; (vii) indícios de sobrepreço; e, por fim, (viii) ausência de parecer jurídico prévio e liquidação irregular de despesa, pelo



recebimento de equipamentos inservíveis para os fins a que se destinava a contratação.

Nesse contexto, merece destaque a irregularidade que, sobretudo em um cenário pandêmico, deve ser alvo de severa repreensão pelos órgãos de controle externo: o sobrepreço nas contratações emergenciais. Tratada nos seus respectivos processos, a adoção de preços superiores àqueles praticados no mercado – no montante, preliminarmente calculado, de R\$457.138.338 – deve ser repelida, caso efetivamente configurada, tanto na esfera administrativa como também na judicial.

Com relação às demais auditorias realizadas e concluídas em 2020, que igualmente tratam de objetos relacionados com a presente prestação de contas ou que possam de alguma forma impactá-la, trago para conhecimento dos meus Pares a seguinte tabela:

Tabela 185 – Auditorias realizadas que se relacionam com as contas de governo de 2020

Nº Processo	Objeto	Status do Processo	Tópico Conta de Governo
101.251-7/2020	Apurar as ações pretéritas e presentes da Cedae e Seas, que podem ter contribuído para "crise da água" ocorrida no final do ano de 2019, tendo em vista a solicitação da ALERJ no Ofício GP nº 015/2020.	Resumo do Voto de 01/02/21: CIÊNCIA AO PLENÁRIO e à ALERJ, DETERMINAÇÃO À SGE, COMUNICAÇÃO e ANEXAÇÃO.	Gestão Patrimonial e Saúde
104.109-9/2020	Verificar e elucidar as questões suscitadas pelo denunciante, além de outras que se enquadrem nos critérios de materialidade, relevância, risco e oportunidade da ação fiscalizatória. (Unidade fiscalizada: Faetec)	Resumo do Voto de 05/04/21: COMUNICAÇÃO, RECOMENDAÇÃO, EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO e ARQUIVAMENTO.	Educação
102.614-0/2020	Verificar a execução contratual da prestação de serviços continuados de Gestão Administrativa e Operacional nas unidades escolares, bem como na Administração Geral da Faetec.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.	Educação
100.542-7/2020	Acompanhar a implementação das ações do Governo do Estado que garantam a efetividade do legado, tangível e intangível, da Intervenção Federal na Segurança Pública.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.	Segurança Pública
104.218-6/2020	Verificar a aderência do Relatório de Avaliação Atuarial do RIOPREVIDÊNCIA relativo ao ano de 2020, aos preceitos definidos na Portaria MF nº 464/2018, e normativos afins.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.	Previdência do Estado do Rio de Janeiro
102.494-8/2020	Verificar a regularidade da despesa com pessoal terceirizado, no âmbito das entidades e órgãos do Poder Executivo Estadual, com a finalidade	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.	Despesa com Pessoal

Nº Processo	Objeto	Status do Processo	Tópico Conta de Governo
	de subsidiar a avaliação das contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativas ao exercício de 2020.		

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - Scap TCE-RJ (consulta efetuada em 11/05/2021) e PAAG 2020.

Por fim, cabe ainda destacar a auditoria realizada para analisar objeto relacionado ao Regime de Recuperação Fiscal, Tópico II.2 deste voto, a saber:

Tabela 186 – Auditoria referente ao Regime de Recuperação Fiscal

Nº Processo	Objeto	Status do Processo
102.930-2/2020	Verificar ações específicas desenvolvidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro no âmbito do Plano de Recuperação Fiscal – PRF-RJ.	Processo ainda não submetido à apreciação plenária.

Fonte: Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos - Scap TCE-RJ (consulta efetuada em 11/05/2021) e PAAG 2020

A Auditoria Governamental de Acompanhamento, formalizada no processo TCE-RJ nº 102.930-2/20, teve como objetivo verificar as ações desenvolvidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, no âmbito do Plano de Recuperação Fiscal, quanto às seguintes medidas de ajuste: (i) leilão reverso de restos a pagar; (ii) privatização da Cedae; (iii) alienação/locação de imóveis do Rioprevidência; (iv) reestruturação administrativa; e (v) vedações previstas no inciso VI do § 1º do artigo 2º e nos incisos VII, X e XI do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 159/2017.

A referida auditoria destacou a necessidade de serem readequados os ajustes previstos no Plano, tendo em vista a pandemia causada pelo Covid-19 e a inexecução e/ou a execução aquém do previsto das medidas de ajuste, bem como expõe a necessidade de acompanhar a prorrogação do Plano em face do impacto no equilíbrio fiscal do ERJ.

II.12. CONTROLE INTERNO

II.12.1. Sistema de Controle Interno

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

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

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

Certa e pacífica é a competência do sistema de Controle Interno de cada Poder para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em sua esfera federativa, bem como, pode-se afirmar, também, que lhe é

vinculado observar a legalidade; a legitimidade; a economicidade; a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas (art. 70 da C.F.). Todas essas competências em apoio às exercidas pelos Tribunais de Contas.

Tamanha é a importância do Controle Interno (órgão) que o art. 74, § 1º, da Constituição Federal estipula, ainda, que os responsáveis pelo Controle Interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

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

No âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 7.989/18, criou a Controladoria-Geral do Estado (CGE), com *status* de Secretaria diretamente vinculada ao Chefe do Poder Executivo, que atua como responsável pela coordenação e definição de diretrizes gerais de Controle Interno, cuja estrutura se subdivide em Auditoria-Geral do Estado (AGE), Ouvidoria e Transparência Geral do Estado (OGE) e Corregedoria-Geral do Estado (COGE).

De acordo com o art. 8º, inciso IX, da Lei nº 7.989/18, compete à CGE emitir o relatório e o parecer conclusivo sobre a Prestação de Contas do Governador do Estado.

II.12.2. Aspectos Relevantes do Relatório da Controladoria-Geral do Estado

A manifestação da CGE acerca da Prestação de Contas do Governo Estadual, exercício 2020, encontra-se às fls. 308 a 859, no arquivo digital “05. Relatorio do Órgão Central do Controle Interno do Poder Executivo #2214453.pdf”.

A CGE estruturou o seu relatório da seguinte forma:

Tabela 187 – Estrutura do Relatório da CGE sobre a Prestação de Contas

Tópico	Título
1	Apresentação
2	Resultado das políticas públicas
3	Avaliação da gestão orçamentária
4	Avaliação da gestão financeira e fiscal
5	Avaliação da gestão patrimonial
6	Regime de recuperação fiscal do Estado do Rio de Janeiro
7	Providências adotadas pelos órgãos/entidades para atendimento das determinações do TCE-RJ
8	Atuação da Controladoria Geral do Estado
9	Opinião conclusiva do Controle Interno

A Controladoria-Geral do Estado ressalta os efeitos da pandemia provocada pelo Coronavírus na sua atuação, em especial da Auditoria Geral do Estado, tendo utilizado procedimentos que possibilitassem o trabalho remoto com o propósito de analisar os gastos do ERJ no enfrentamento da Covid-19, e acrescenta:

A destacar a publicação do Decreto n.º 47.039, de 17 de abril de 2020, o qual determinou a realização de ações, pelo Órgão Central de Controle Interno, para a avaliação sistemática das despesas e dos atos decorrentes das medidas de enfrentamento da COVID-19. Estabeleceu ainda a Nota de Identificação de Risco-NIR como ferramenta para que, de maneira célere, fosse possível a apresentação dos resultados com a pandemia e teve como foco a Área da Saúde, com a atuação plena da Superintendência da Área social 1 – SUPSOC1, quando foram avaliados valores na ordem de R\$1.822.454.990,30, e que se encontram atualmente na fase de Monitoramento da Recomendações.

Na conclusão de seu relatório, a CGE avaliou o desempenho do Governo Estadual, enfatizando a necessidade de esforço para aumento da arrecadação e da

atividade econômica do Estado, além de continuar com o ajuste fiscal. A controladoria destacou ainda o descumprimento dos limites da Dívida Consolidada Líquida, a insuficiência financeira para lastro das obrigações e o descumprimento dos limites mínimos de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos. Também enfatiza que o cenário mundial impôs às autoridades a adoção de providências para a prevenção e o enfrentamento da Covid-19, contexto que impactou as ações do Poder Executivo Estadual:

Uma das ações impostas a todos do estado fluminense foi a suspensão das atividades presenciais, com retorno gradual, mas não completo, no decorrer do ano, medida essa que teve grande impacto na execução orçamentária/financeira do estado, sendo que até o momento, ainda não está regularizada, com a redução significativa da execução de vários programas de governo em decorrência de Decretos estaduais de austeridade, contenção de despesas que impactaram no alcance dos índices constitucionais.

A CGE termina emitindo A opinião conclusiva do Relatório do Controle Interno foi pela regularidade com ressalva das contas de governo do ERJ, *in verbis*:

Tendo como base os objetos e os pontos de controle avaliados, elencados neste Relatório, a referida prestação de contas pode ser considerada Regular com Ressalva e encontra-se em condição de ser encaminhada aos Órgãos de Controle Externo para análise e julgamento.

Quanto ao acompanhamento das determinações emitidas quando da análise das contas de governo do ERJ do exercício anterior, foram apresentadas, pela CGE, as medidas informadas pelos órgãos e entidades responsáveis pela implementação das mesmas. A análise do cumprimento das Determinações é realizada no tópico a seguir.

II.12.3. Análise do Cumprimento das Determinações

A análise acerca do atendimento das determinações dispostas em voto proferido na Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2019, constante dos autos do Processo TCE-RJ nº 101.730-3/20, foi realizada com base na manifestação do Corpo Instrutivo, assim como considerou o capítulo 7 do

Relatório da Controladoria Geral do Estado (Volume 5), que especifica as providências adotadas.

O referido voto apresentou 65 determinações, sendo que não serão consideradas nesta análise as de nº 11, 16, 40, 49 e 63, uma vez que foram direcionadas à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE deste Tribunal; e as de nº 48 e 58, que terão seu cumprimento apurado em processos específicos²⁴⁷.

Dentre as 58 (cinquenta e oito) determinações direcionadas aos órgãos/entidades do Estado do Rio de Janeiro, verifica-se o cumprimento de apenas 11 (onze) delas. Observa-se, ainda, que 16 (dezesesseis) foram cumpridas parcialmente, 1 (uma) teve seu cumprimento dispensado e 30 (trinta) não foram atendidas, conforme se vê na tabela a seguir:

Tabela 188 – Cumprimento Determinações – Contas de Governo de 2019

Situação	Quantidade	% Em Relação ao Total
Cumprida	11	18,97%
Cumprida parcialmente	16	27,59%
Não cumprida	30	51,72%
Cumprimento Dispensado	01	1,72%
Total	58	100,00%

Fonte: Análise efetuada neste tópico.

Ressalta-se que a análise realizada, por vezes, diverge da apuração da Controladoria-Geral do Estado, que entendeu que 17,24% das determinações foram implementadas e 34,48% estão em fase de implementação²⁴⁸.

Diante do exposto, entendo ser apropriado Comunicar ao titular da Controladoria-Geral do Estado (CGE) a decisão proferida no presente processo, incluindo as Determinações e Recomendações, de forma que este atue para cumprir, adequadamente, a sua função de apoio ao Controle Externo no exercício de sua missão institucional, discriminando, em seu relatório nas próximas prestações de

²⁴⁷ Processos TCE-RJ nºs 102.068-0/19 e 100.941-7/20, respectivamente. Ambos tratam de Relatório de Auditoria Governamental na modalidade Acompanhamento.

²⁴⁸ Tabela apresentada no Relatório da Controladoria-Geral do Estado, Volume 05, fl. 570.

contas quais foram as medidas adotadas para o aperfeiçoamento da gestão estadual.

Assim, entende-se oportuno que as Determinações e Recomendações proferidas após análise das presentes Contas de Governo sejam endereçadas, em sua totalidade, ao responsável primaz pelos seus cumprimentos integrais – o Sr. Governador do ERJ –, para que este, assessorado pelos Srs. Secretários de Estado, em que pese o já mencionado arcabouço normativo do Sistema de Controle Interno do ERJ, proceda ao direcionamento e empoderamento dos responsáveis pelo cumprimento de cada uma das Determinações e Recomendações proferidas por este Tribunal.

A seguir, estão dispostas as análises das Determinações constantes das Contas de Governo do exercício de 2018:

Determinação nº 01:

“À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Promover a vinculação dos recursos destinados à área da saúde, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, na forma prevista no art. 8º, parágrafo único, da LRF, e aplicar os referidos recursos durante o respectivo exercício financeiro de seu efetivo recebimento, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, destacando que o descumprimento dessa regra poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo relativas ao exercício de 2020, a serem apreciadas no exercício de 2021.”

Resposta nº 01:

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) encaminhou resposta conjunta quanto às determinações nº 01, 02, 03, 04 e 05 (Volume 5, fls. 264/268), relativas à Irregularidade nº 1²⁴⁹ da prestação anterior.

Foram apresentados esclarecimentos da Sefaz acerca da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 6.277, em que esta afirma a existência de vício de iniciativa da Lei Federal nº 12.858/13 e violação ao princípio da eficiência

249 Irregularidade nº 1 – “Não cumprimento do disposto no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, que regulamenta a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no art. 214, inciso VI, e no art. 196 da Constituição Federal.”

administrativa, devido à vinculação de receitas originárias dos entes subnacionais. Destaca que a Sefaz, com fundamento em pareceres jurídicos de sua assessoria jurídica, permanece se abstendo de vinculá-los na área da educação.

A CGE entende que esta determinação não é aplicável.

Análise nº 01:

Constatou-se que, no exercício de 2020, o ERJ recebeu recursos em face da Lei Federal 12.858/2013, os quais não foram vinculados para as áreas de saúde e educação. Tão pouco foram cumpridas as Determinações de 01 a 05. Tais fatos foram analisados no tópico II.6.2.2 deste Voto, ensejando, inclusive a consignação de irregularidade, conforme a Determinação nº 01 .

Situação: não cumprida.**Determinação nº 02:**

“À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Promover a vinculação do montante de R\$46.536.180,00, recebido nos exercícios de 2018 e 2019, que devem ser destinados à área da saúde, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, e aplicar os recursos que deixaram de sê-lo até o último ano do mandato atual, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2022, devendo, ainda, exercer o controle por fonte/destinação de recursos, de modo a atender ao previsto no art. 8º, parágrafo único, da LRF.”

Resposta nº 02:

A CGE encaminhou a mesma resposta para as determinações n.ºs 01, 03, 04 e 05, da qual se verifica o seu não cumprimento.

Análise nº 02:

Tendo em vista a análise realizada no item anterior, e relacionada ao tópico item II.6.2.2 deste Voto, a determinação não restou cumprida e seu não atendimento foi objeto de impropriedade e nova determinação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 03:

“À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Promover a vinculação dos recursos destinados à área da educação, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, na forma prevista no art. 8º, parágrafo único, da LRF, e aplicar os referidos recursos durante o respectivo exercício financeiro de seu efetivo recebimento, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, destacando que o descumprimento dessa regra poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo no exercício de 2021.”

Resposta nº 03:

A CGE encaminhou a mesma resposta para as determinações n.ºs 01, 03, 04 e 05, da qual se verifica o seu não cumprimento.

Análise nº 03:

Tendo em vista a análise realizada no tópico II.7.2.1.1., a determinação não restou cumprida e seu não atendimento foi objeto de impropriedade e nova determinação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 04:

“À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Promover a vinculação do montante de R\$139.608.541,22, recebido nos exercícios de 2018 e 2019, que devem ser destinados à área da educação, com fulcro no art. 2º, § 3º, da Lei Federal nº 12.858/13, e aplicar os recursos que deixaram de sê-lo nos referidos exercícios até o último ano do mandato atual, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2022, devendo, ainda, exercer o controle por fonte/destinação de recursos, de modo a atender ao previsto no art. 8º, parágrafo único, da LRF.”

Resposta nº 04:

A CGE encaminhou resposta a tal item de maneira conjunta com as determinações n.ºs 01, 02, 03 e 05, da qual se verifica o seu não cumprimento.

Análise nº 04:

Assim como a análise constante no item anterior, relacionada ao tópico II.7.2.1.1 deste Voto, a determinação não restou cumprida, sendo objeto de impropriedade e nova determinação.

Situação: não cumprida.**Determinação nº 05:*****“À Secretaria de Estado de Fazenda***

Promover a criação de fonte específica para a área de educação (75%) e outra para área da saúde (25%), nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº 12.858/13, uma vez que a agregação, em única fonte/destinação das receitas associadas à educação e saúde, impossibilita o controle individual da vinculação legal a cada área de destinação.”

Resposta nº 05:

A CGE encaminhou resposta a tal item de maneira conjunta com as determinações nºs 01, 02, 03 e 04, da qual se verifica o seu não cumprimento.

Análise nº 05:

Em consonância com a análise feita nos tópicos II.6 e II.7 deste Voto, foi verificado que a fonte específica de recursos “109 - Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde - Lei Federal 12.858” possui cadastro ativo no SiafeRio, contudo sem execução orçamentária em 2020.

Neste aspecto, entende-se por **nova determinação** para reiterar a necessidade de detalhamento da referida fonte na Saúde e na Educação.

Situação: não cumprida.**Determinação nº 06:*****“À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.***

Aplicar, no exercício de 2020, o montante de R\$ 225.753.087,00 correspondente à diferença entre o valor efetivamente aplicado no exercício de 2019 com Ações e Serviços Públicos de Saúde e o

mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, em acréscimo ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, em cumprimento ao disposto no art. 25 da aludida Lei Complementar.”

Resposta nº 06:

Na conclusão de seu relatório (Vol. 5, fls. 269/273), é informado que o Estado do Rio de Janeiro não aplicou R\$225.753.087 até 31 de dezembro de 2020, valor este referente à diferença entre o percentual alcançado no exercício de 2019 e o mínimo constitucional previsto na Lei Complementar nº 141/12, classificando-a como “*não implementada*”.

Análise nº 06:

No que tange à determinação nº 6, baseada na Irregularidade nº 2²⁵⁰ da prestação anterior, o Corpo Instrutivo destaca uma transferência de recursos relativa a valores glosados na modalidade 40, transferência a municípios, de R\$248.034.695 (referente ao exercício de 2019), o que quita o valor que não foi aplicado em 2019, conforme apurado no tópico II.6.3 deste Voto.

Situação: cumprida.**Determinação nº 07:**

“À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Saúde

Não computar, para efeito de apuração do limite mínimo legal de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, despesas incompatíveis com o conceito de ASPS regulamentado pela Lei Complementar nº 141/12.”

Resposta nº 07:

Nas fls. 274/278 do Vol. 5, é apresentado o entendimento de que tal determinação, relativa também à Irregularidade nº 2 da prestação de contas do exercício anterior, está em fase de implementação, uma vez que foram adotadas medidas a seu respeito. Cita como exemplo uma solicitação de auditoria para que a

²⁵⁰ Irregularidade nº 2 – “Descumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), contrariando o disposto no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o art. 198, § 2º, inciso II, da Constituição Federal, ao aplicar apenas 11,46% das receitas de impostos e transferências de impostos, nada obstante o percentual mínimo legal de 12%.”

Secretaria de Estado de Saúde apresentasse um plano de providências acerca da transferência de recursos aos municípios, com o intuito de que os montantes sejam efetivamente repassados e considerados na base de cálculo.

Análise nº 07:

De acordo com a análise efetuada do tópico II.6.2.3.1.2 deste Voto, foram repassados aos municípios 99% dos valores liquidados. Contudo, no que tange aos valores glosados apresentados no tópico II.6.2.3.1.1 deste Voto, ainda há algumas divergências, o que leva ao cumprimento parcial desta determinação.

Situação: cumprida parcialmente.**Determinação nº 08:**

“À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Observar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas de impostos e transferências em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.”

Resposta nº 08:

A Controladoria-Geral do Estado (CGE) encaminhou resposta conjunta quanto às determinações nº 08 e 09 (Volume 5, fls. 279/289), relativas à Irregularidade nº 3 da prestação anterior²⁵¹, apresentando as considerações feitas pela Sefaz e pela Seeduc.

Em suma, alega-se que as justificativas da Seeduc, encaminhadas à Sefaz, sobre as despesas de exercícios anteriores não chegaram a este Tribunal quando da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019, levando à glosa. Apresenta, ainda, críticas quanto à metodologia aplicada por esta Corte no que tange às despesas em regime de desembolso descentralizado, visto que, sem aviso prévio, as despesas não pagas foram glosadas.

Análise nº 08:

²⁵¹ Irregularidade nº 3 – “Aplicação de apenas 24,43% de suas receitas de impostos e transferências em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, descumprindo o limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.”

Os argumentos apresentados já foram objeto de análise na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior e o Estado já havia sido alertado quanto às despesas de exercícios anteriores.

No que tange a esta determinação, destaco trecho da manifestação do Corpo Instrutivo:

“...em relação às glosas das despesas em regime de desembolso descentralizado, não se tratou de nova metodologia aplicada pela Corte de Contas em considerar as despesas pagas naquele elemento de despesa, e sim na identificação de prática adotada pelo ERJ cuja finalidade não foi a de atingir o objetivo da política pública de educação, posto que a despesa foi liquidada, mas não paga entre os órgãos da estrutura do próprio estado, sendo que tal natureza era eminentemente de transferência financeira, não trazendo qualquer benefício aos reais favorecidos de política pública. A título de complementação do assunto, ressalta-se que em 2020 tais despesas em regime de desembolso descentralizado foram integralmente liquidadas e pagas, o que se espera como prática escorreita neste caso. Destaca-se que na apuração do índice de MDE sempre serão refutadas e glosadas despesas que em sua execução tenham apenas o viés de compor o índice sem qualquer benefício ao real destinatário da política de educação, como foi o caso em 2019 com as despesas em regime de desembolso descentralizado que não foram pagas.”

Situação: não cumprida.

Determinação nº 09:

“À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Aplicar, adicionalmente ao percentual mínimo constitucional, no exercício de 2020, o montante de R\$236.277.119,00 em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, referente ao valor não aplicado no exercício de 2019, de acordo com o disposto no art. 4º, §4º, da Lei nº 7.348/8.”

Resposta nº 09:

A CGE encaminhou resposta a tal item de maneira conjunta com a determinação nº 08, expondo as considerações da Sefaz, Seeduc e Seplag (Vol. 5, fls. 279/289).

Em suma, nas respectivas respostas, argumentam que as receitas foram frustradas devido à pandemia do novo Coronavírus e que o cumprimento desta

determinação depende de um aumento na estimativa da receita elaborada pela Sefaz a ser indicada. Entendem, ainda, pelo cumprimento do índice de 2019, no âmbito da despesa liquidada.

Análise nº 09:

Não foi identificada aplicação do valor devido em 2019 no exercício de 2020, consoante a análise realizada no tópico II.7 deste Voto.

Destaca-se que a alegação de impossibilidade de não aplicação em 2020 devido à pandemia foi analisada no referido tópico. Contudo, ainda é necessária a aplicação do montante em MDE até o fim do mandato atual do Governador do Estado, sob pena de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas. No referido tópico, tal fato foi objeto de impropriedade e determinação.

Situação: não cumprida.**Determinação nº 10:**

“Ao Governador do Estado, ao Secretário de Estado de Fazenda, ao Secretário de Estado de Educação e Contador-Geral do Estado

Incluir – na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual – as receitas resultantes do Adicional de ICMS previstas no art. 82, § 1º, do ADCT, de modo a atender, plenamente, ao disposto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07.”

Resposta nº 10:

A CGE encaminhou resposta a tal determinação (Vol. 5, fls. 290/293), relativa à Irregularidade nº 4 da prestação anterior²⁵², rebatendo a tese deste Tribunal de Contas.

Isto porque entende que a determinação não é aplicável e apresenta a Nota Técnica nº 48/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, de 30.07.2020, afirmando, de forma resumida, que a legislação do Fecp (Lei Estadual nº 4.056/02) seria taxativa em relação à aplicação dos recursos, uma vez que não há menção ao Fundeb. Diante

²⁵² Irregularidade nº 4 – “Não inclusão – na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual – das receitas resultantes do Adicional de ICMS, previstas no art. 82, § 1º, do ADCT, apesar do disposto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07.”

disso, amparando-se na assessoria jurídica da Sefaz e da PGE, entende que o Fecp não deveria fazer parte da base de cálculo dos recursos a serem destinados ao Fundeb.

Análise nº 10:

A tese apresentada pela Sefaz já foi objeto de análise nos exercícios anteriores, tendo sido rechaçada. Considerando a reincidência em 2020, tal fato resultou em nova **Irregularidade**, analisada no tópico II.7.3 deste Voto.

Do mesmo modo, de acordo com o já verificado no tópico II.7.3.1 deste Voto, através do Doc. TCE-RJ nº 528-0/21, a Sefaz encaminha a Nota Técnica SEFAZ/SUPOF Nº 01/2021, apresentando entendimento em linha com as determinações feitas por esta Corte de Contas ao longo dos exercícios, pois afirma que o Estado do Rio de Janeiro, a partir do exercício de 2021, irá incluir as receitas do adicional do ICMS (Fecp) na base de cálculo das receitas que compõem o Fundeb (art. 3º, §1º da Lei Federal nº 14.113/2020).

Situação: não cumprida.

Determinação nº 12:

“À Secretaria de Estado de Fazenda

Realizar a destinação à Faperj de 2% da receita tributária do exercício, inclusive as taxas, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, conforme o disposto no art. 332 da Constituição Estadual, sem considerar a desvinculação de receitas promovida pelo Decreto Estadual nº 45.874/16 – julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no tocante à Faperj (RE 1.244.992 AgR) –, efetuando os procedimentos de liberação de recursos orçamentários e financeiros, para que os valores sejam efetivamente aplicados no desenvolvimento científico e tecnológico pela Fundação, dentro do respectivo exercício.”

Resposta nº 12:

A CGE destaca (Vol. 5, fls. 294/301) que a Sefaz, por meio da Nota Técnica nº 47/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, de 30.07.2020, informou que o Estado, na apuração da Faperj, não considerou os efeitos da desvinculação das receitas, em atendimento



à decisão judicial proferida pelo STF no âmbito do Recurso Extraordinário nº 1.244.992.

Ressalta que não foi implementado dispositivo para garantir a destinação dos recursos vinculados à Faperj, de forma conjunta com a arrecadação das receitas elegíveis. Sendo assim, a Controladoria conclui que não foi implementada a determinação quando à destinação do percentual de 2% da Faperj e que foi implementada a relativa à desvinculação de receitas.

Análise nº 12:

No âmbito da desvinculação das receitas, o Estado atendeu as determinações desta Corte e da decisão do STF. No entanto, não destinou 2% da receita tributária à Fundação, de modo que a determinação, relativa à Irregularidade nº 5 da prestação de contas anterior²⁵³, foi cumprida parcialmente, conforme tópico II.8.1 deste Voto.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 13:

“À Secretaria de Estado de Fazenda

Promover o repasse de R\$238.255.612,00 à Faperj no exercício de 2020, referente à diferença entre o mínimo previsto no art. 332 da Constituição Estadual e o efetivamente repassado no exercício de 2019.”

Resposta nº 13:

A resposta apresentada pela CGE (Vol. 05, fls. 302/305) a esta determinação, também relativa à Irregularidade nº 5 da prestação de contas do exercício 2019, traz a informação de que a Sefaz, através da Nota Técnica nº 50/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, de 27.06.2020, sustenta que a diferença ocorreu em razão da desvinculação de receitas na Faperj, desconsiderada por este Tribunal de Contas, e que entende que tal desvinculação foi considerada pelo Estado com base no art. 76-A do ADCT. Quanto ao exercício de 2019, menciona a ação judicial nº

²⁵³ Irregularidade nº 5 – “Repasse à Faperj do percentual de 1,05% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, em descumprimento ao limite percentual mínimo de 2% fixado pelo art. 332 da Constituição Estadual.”

0012458-49-2020.8.19.0000, ainda em curso, na qual será definida a necessidade ou não de restituição da Faperj.

Informa, também, que a Seplag, por meio do documento SEI nº 6280955, alega que a pandemia do Covid-19 gerou uma situação crítica ao Estado, com frustração de receitas e significativo contingenciamento orçamentário, concluindo por aguardar o trânsito em julgado da mencionada ação. Desse modo, a CGE classifica a determinação como não implementada.

Análise nº 13:

A Instância Instrutiva destaca que, embora tenha decisão judicial do STF transitada em julgado, relativa ao RE nº 1.244.992, e determinações deste Tribunal acerca do assunto, o jurisdicionado permanece descumprindo o ressarcimento dos recursos de 2019 à Faperj. Trago à colação trecho de sua análise:

“Não obstante todo o exposto, o ERJ figura como réu em outra ação judicial, impetrada por quatro deputados estaduais (Exmº. Sr. Luiz Paulo Corrêa da Rocha, Exmª. Srª Lucia Helena Pinto de Barros, Exmª. Srª Martha Mesquita da Rocha e o Exmº. Sr. Luiz Waldeck Carneiro da Silva), desta vez de representação de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, processo nº 0012458-49-2020.8.19.0000, em 04.03.2020, em que pleiteiam os autores pela inconstitucionalidade da lei orçamentária anual de 2020 (lei nº 8.731/2020), que previa a desvinculação de 30% das receitas à Faperj. Em consulta ao referido processo, constata-se que houve concessão de liminar em 13.08.2020:

[...] para suspender a eficácia do demonstrativo em anexo à Lei nº 8.731 de 24 de janeiro de 2020, que desvincula 30% do percentual de 2% destinado pelo artigo 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro ao Fundo de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ, até o julgamento final da presente Representação.

Inconformado com a decisão, o ERJ entrou com agravo interno na representação, tendo sido negado o seu provimento em 10.11.2020 e mantendo a liminar deferida.”

Em conformidade com o tópico II.8.1.3 deste Voto, o montante devido de 2019 deve constar no cronograma de repasses devidos de 2015 a 2019, o que também foi ressaltado na Determinação nº 39 da prestação de contas anterior. No mencionado tópico, tal fato foi objeto de impropriedade e determinação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 14:

“À Secretaria de Estado de Fazenda

Observar integralmente o disposto nos §§ do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, que impõe limites e obrigatoriedades de destinação de recursos do Fecp.”

Resposta nº 14:

A CGE, nas fls. 306/313 de seu Relatório, apresenta a análise sobre o Fecp, ressaltando o artigo 3º, §§3º e 6º da Lei Estadual nº 4.056/02, os quais versam, respectivamente, sobre a destinação (i) de 5% ao Fehis e (ii) de recursos para a prestação de serviços de comunicação destinados à população de baixa renda, além de ações relativas a dependentes químicos.

Salienta que houve uma “Solicitação de Auditoria – 01” em relação ao Fehis, para a apresentação pela Sefaz do valor repassado até 31.05.2020, no exercício de 2020. A resposta encaminhada informou o repasse do montante de R\$19,99 milhões até a referida data.

No que se refere à “Solicitação de Auditoria – 02” acerca da aplicação de dispositivo da desvinculação de receitas do Estado à arrecadação do Fecp, a CGE, então, reafirma o entendimento da Sefaz, manifestado em resposta à solicitação, no sentido de que a desvinculação permanece desde o ano de 2019 até o momento (fls. 168/170).

Neste aspecto, relevante se faz a reprodução de trecho da análise do Corpo Instrutivo sobre a matéria:

“Ainda sobre essa questão do Fehis e o entendimento manifesto do Governo do Estado no tocante à questão da desvinculação de recursos, importante transcrever trecho da conclusão da Sefaz, que mereceu destaque no Relatório da CGE à fl. 171:

Nesse sentido, e com respaldo jurídico advindo da Suprema Corte, a aplicação da DRE foi ratificada no exercício de 2019 e 2020 nos recursos do Fecp, e conseqüentemente no Fehis, e assim foi respondido ao TCE sobre a Prestação de Contas de 2019, em relação à determinação nº 44, conforme Nota Técnica SUDEC/SUBCONT nº 15/2020 (documento SEI nº 8409136).

A questão do Fehis prossegue no tópico 4.6.6.5 (Percentual aplicado no Fehis oriundos do Fecp – fls. 176 e seguintes do Relatório CGE). Após constatar o descumprimento ao dispositivo em discussão, a

CGE apresenta a seguinte justificativa, que se transcreve na oportunidade:

Embora não haja 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, conforme dispõe o parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, destacado a seguir, obriga-se o Estado aplicar no Fehis o valor de R\$ 147.717.402,84, referente à destinação a menor no exercício de 2000.

Destaca a CGE, por fim, que encaminhou notas de identificação de riscos à Sefaz e à Seplag, alertando para o cumprimento ao dispositivo legal em tela. O alerta da CGE ao gestor da Secretaria de Estado de Fazenda é claro em assentar a existência de vulnerabilidade na destinação de recursos do Fecp ao Fehis, impactando diretamente nas Contas do Governador (nota à fl.185 do Relatório da CGE).

Em relação ao dispositivo objeto do art. 3º § 6º supramencionado, ressalta a CGE o seguinte:

*Cabe ressaltar que, em consulta à execução da despesa dos recursos do Fecp no Siafe-Rio, **não identificamos empenhamento, liquidação ou pagamento de um percentual mínimo de recursos do Fecp para prestação de serviços 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 ações para prevenção e recuperação de dependentes**, o que fez que esta CGE considerasse, na análise em anexo, a Determinação nº 43 do Relatório de Prestação de Contas do Estado do Rio de Janeiro (grifo nosso).*

Esses dois dispositivos comentados pelo órgão central de controle interno não foram cumpridos. Quanto aos demais, são avaliados na sequência.”

Análise nº 14:

Nos quadros a seguir, será feita a análise ponto a ponto do atendimento ou não do art. 3º e parágrafos da Lei Estadual nº 4.056/02:

a) Destinação de 5% dos Recursos do Fecp ao Fehis (§ 3º):

	R\$1
Descrição	Valor
Receita arrecadada (FECp) (a)	4.913.746.441
Valor mínimo a ser aplicado no Fehis (b = 5% de a)	245.687.322
Despesa liquidada/destinada ao Fehis (c)	97.969.919
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	1,99%

Situação: não cumprida.

PRESTAÇÃO DE
CONTAS DE GOVERNO
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

2020

Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

- b) Gastos com Pessoal com recursos do Fecp limitados a 50% da receita estimada na LOA (§ 4º):

R\$1	
Descrição	Valor
Receita estimada para o Fecp em 2020 (a)	5.180.248.323
Valor máximo a ser aplicado (b = 50% de a)	2.590.124.162
Despesa liquidada com pessoal (c)	433.160.963
Percentual Gasto (c/a)	8,36%

Nota: Receita estimada extraída da LOA 2020

Situação: cumprida.

- c) Destinação de um percentual mínimo dos Recursos do Fecp para Serviços de Comunicação (§ 6º):

R\$1	
Descrição	Valor
Receita arrecadada (FECF) (a)	4.913.746.441
Valor mínimo a ser destinado (b = não estabelecido)	0
Montante efetivamente destinado (c)	0
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	0%

Nota: Não houve empenhamento, liquidação ou pagamento

Situação: não cumprida.

- d) Destinação do percentual de 0,2% dos Recursos do Fecp para Plano de Assistência Oncológica (§ 8º)

R\$1	
Descrição	Valor
Receita arrecadada (FECF) (a)	4.913.746.441
Valor mínimo a ser destinado (b)	9.823.326
Montante efetivamente destinado (c)	34.876.939
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	0,71%

Situação: cumprida.

- e) Destinação do percentual mínimo de 0,25% dos Recursos do Fecp para aplicação na RAPS (§ 9º)

R\$1	
Descrição	Valor
Receita arrecadada (FECF) (a)	4.913.746.441

Valor mínimo a ser destinado (b = não estabelecido)	12.279.157
Montante efetivamente destinado (c)	47.010.079
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	0,96%

Situação: cumprida.

f) Destinação de 0,2% dos Recursos integrantes do Fecp para Planos referente à Prevenção e mitigação de Riscos Geotécnicos (§ 10)

	R\$1
Descrição	Valor
Receita arrecadada (FECp) (a)	4.913.746.441
Valor mínimo a ser destinado (b)	9.827.492
Montante efetivamente destinado (c)	0
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	0

Nota: Sem empenhamento, liquidação ou pagamento

Situação: não cumprida.

g) Destinação do percentual mínimo de 0,5% dos Recursos do Fecp para Programas voltados à Educação Inclusiva, incidindo sobre a receita arrecadada para o fundo no exercício anterior (§ 11)

	R\$1
Descrição	Valor
Receita arrecadada em 2019 (FECp) (a)	4.051.591.837
Valor mínimo a ser destinado (b)	20.257.959
Montante efetivamente destinado (c)	949.573
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	0,023%

Situação: Não cumprida.

h) Destinação do percentual mínimo de 0,2% dos Recursos integrantes do Fecp para Garantia do direito ao transporte aos alunos do Ensino Médio Público (§ 12)

	R\$1
Descrição	Valor
Receita arrecadada (FECp) (a)	4.913.746.441
Valor mínimo a ser destinado (b)	9.827.493
Montante efetivamente destinado (c)	5.522.846
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	0,11%

Situação: não cumprida.

i) Destinação de um percentual dos recursos integrantes do Fecp para reabertura dos Restaurantes Populares (§ 13)

	R\$1
Descrição	Valor
Receita arrecadada (FECp) (a)	4.913.746.441
Valor mínimo a ser destinado (b = não estabelecido)	0
Montante efetivamente destinado (c)	0
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	0%

Nota: Não houve empenhamento, liquidação ou pagamento

Situação: não cumprida.

j) Destinação de um percentual dos recursos integrantes do Fecp para implantação do Centro de Reabilitação para Dependentes de Bebidas Alcoólicas (§14).

	R\$1
Descrição	Valor
Receita arrecadada (FECp) (a)	4.913.746.441
Valor mínimo a ser destinado (b = não estabelecido)	0
Montante efetivamente destinado (c)	0
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	0%

Nota: Não houve empenhamento, liquidação ou pagamento

Situação: não cumprida.

Diante da análise realizada, percebe-se que 7 dos 10 programas/projetos não foram cumpridos. Além disso, não houve cumprimento dos incisos I, II e XIV do art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02.

O Corpo Instrutivo ressalta a ausência: “*de programas específicos de complementação financeira de renda a famílias cuja renda mensal seja inferior a um salário mínimo*” (inc. I); de “*qualquer Programa referente ao Bolsa Escola ou a este assemelhado*”²⁵⁴ (inc. II); e de “*Programas de complementação financeira para a obtenção de renda mínima no Estado do Rio de Janeiro – Renda melhor*” (inc. XIV).

Situação: não cumprida.

²⁵⁴ Os programas constantes da Função 12 (Educação) incluem R\$12,026 milhões para apoio à residência na Uerj, R\$10,68 milhões para manutenção de unidades educacionais e tecnológicas da Faetec e R\$53,04 milhões para incentivo à permanência discente na Uerj.



Ante o exposto, conclui-se pelo não cumprimento de diversos limites mínimos de aplicação, de modo que tal determinação, referente à Irregularidade nº 6 da prestação anterior²⁵⁵, não restou cumprida.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 15:

“À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Conselho Diretor do Fised

Abster-se de aplicar os recursos do Fised, compostos majoritariamente por royalties e participações especiais, em despesas com pessoal, tendo em vista o disposto no art. 8º, in fine, da Lei nº 7.990/89, aplicando tais recursos apenas nas hipóteses previstas nos arts. 4º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 186/19.”

Resposta nº 15:

Tal determinação se refere à Irregularidade nº 7 da prestação de contas do exercício de 2019²⁵⁶ e a respectiva resposta consta das fls. 314/321 do Relatório da CGE. Nela, a Sefaz consigna que entende não haver óbice jurídico para a aplicação dos recursos em despesa de pessoal e que, uma vez aprovado pelo Conselho Diretor do Fised, está em consonância com a Lei Complementar Estadual nº 178/17, no que tange à devida aplicação dos recursos do fundo.

A CGE, então, solicitou que a Secretaria de Estado de Polícia Militar – SEPM apresentasse análise sobre a referida utilização dos recursos em despesas não previstas nos arts. 4º e 5º da citada lei complementar.

Em resposta, foram enviados à CGE documentos, destacando-se a informação de que o Conselho Diretor entendeu pelo cancelamento das despesas aprovadas no exercício de 2020 compatíveis com pessoal e encargo social.

²⁵⁵ Irregularidade nº 6 – “Não adequação das despesas custeadas com recursos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Fecp) ao previsto na Lei Estadual nº 4.056/02 c/c a Lei Estadual nº 8.643/19 c/c art. 82 e art. 79 do ADCT, tendo sido vertido somente o percentual de 1,41% dos recursos do Fecp para o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis), com o consequente descumprimento do disposto no art. 3º, § 3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, o qual, além de estipular o percentual mínimo de 5%, **prevê, expressamente, que seu descumprimento enseja a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, com sua consequente rejeição.**”

²⁵⁶ Irregularidade nº 7 – “Utilização de recursos do Fised para pagamento de despesas com pessoal, finalidade esta incompatível com a aplicação de recursos oriundos de *royalties* e participações especiais, apesar do disposto no art. 8º, in fine, da Lei nº 7.990/89, e em desacordo com as hipóteses legais de aplicação dos recursos do Fundo previstas nos arts. 4º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17.”

Após relatar as solicitações feitas, a CGE conclui que a determinação foi cumprida pelo Conselho Diretor.

Análise nº 15:

Embora relatada a presença de parecer favorável da PGE (contestado na Prestação de Contas do exercício de 2019), não houve a citada aplicação no presente exercício.

Situação: cumprida.**Determinação nº 17:**

“À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Promover o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual, para aprovação pelo Poder Legislativo, com observância ao equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas.”

Resposta nº 17:

Nas fls. 322/328, a CGE analisou o cumprimento desta determinação, destacando, inicialmente, alguns dispositivos relevantes, como o art. 2º da Lei Federal nº 4.320/64, relativa às normas gerais de Direito Financeiro, e o art. 4º, inc. I, alínea “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Em síntese, a CGE ressalta que este Tribunal determinou que o PLOA deve ser encaminhado ao Poder Legislativo para aprovação, observando-se o equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas; que, devido às crises fiscais e ao aumento das despesas, foi decretado em 2016 o Estado de Calamidade Pública, aderindo ao Regime de Recuperação Fiscal no ano seguinte, o que levou à prorrogação do pagamento das dívidas com a União; e que, por conta disso, optou pela apresentação de propostas orçamentárias deixando o déficit evidente.

Salienta, ainda, que a possibilidade de déficit orçamentário está prevista no art. 7º, §1º da Lei Federal nº 4.320/64 e no art. 9º da LRF e que o art. 167 da Constituição Federal autoriza o endividamento controlado do ente público. Indica possível criação de novo grupo de fonte de recursos que se chamaria “Recursos

Condicionados”, com o escopo de sinalizar, durante a elaboração da LOA, os recursos decorrentes de propostas de alterações na legislação com tramitação no Congresso Nacional ou na ALERJ.

Neste aspecto, em estudo realizado sobre receitas para o exercício de 2021 que poderiam ser incluídas neste novo grupo, foram mencionadas de forma exemplificativa: *“Compensação por parte da União aos entes federados, das perdas com a desoneração de ICMS nas exportações prevista na Lei Kandir”*; *“Securitização da Dívida Ativa”*; *“Alienação da Companhia Estadual de Águas e Esgotos – Cedae”*; *“Antecipação da Concessão da Companhia Distribuidora de Gás Natural do Rio de Janeiro – CEG”*; *“Concessão de linhas de ônibus Intermunicipais”*; e *“Venda da Folha de Pagamento”*.

Após tratar de trechos da Nota Técnica SUBPLO SEI ERJ-8158760, a CGE informa que analisou os orçamentos aprovados para os exercícios de 2019²⁵⁷, 2020²⁵⁸ e 2021²⁵⁹, ressaltando a aprovação constante pelo Estado de leis com déficits e que o maior desequilíbrio se encontra no Orçamento da Seguridade Social.

Em sua análise, a CGE constatou que as receitas e despesas executadas foram menores do que as previstas nas leis orçamentárias dos exercícios de 2018 a 2020 e que, durante esses anos, enquanto o valor das despesas empenhadas se manteve, as despesas fixadas na LOA estavam crescendo.

Observou, inclusive, que, no exercício de 2020, houve uma diferença entre o previsto para despesas e o executado em empenhamentos de 23%, aquém do estipulado pela Lei Orçamentária. Adicionalmente, no decorrer do exercício a despesa atualizada alcançou R\$89,6 bilhões, com um significativo contingenciamento de R\$18,9 bilhões, isto é, 21% da dotação atualizada.

A Controladoria esclarece que, tendo em vista o Regime de Recuperação Fiscal, o orçamento das leis orçamentárias deveria ser mais equilibrado quando da sua aprovação, fato este que não ocorre desde 2017, e que o Estado do Rio de Janeiro solicitou a prorrogação de três anos do citado Regime, postergando seu fim

²⁵⁷ Lei Estadual nº 8.271/18 (Déficit Orçamentário de R\$8.002.595.184).

²⁵⁸ Lei Estadual nº 8.731/20 (Déficit Orçamentário de R\$10.725.391.369).

²⁵⁹ Lei Estadual nº 9.185/21 (Déficit Orçamentário de R\$20.255.979.414).

para setembro de 2023. Neste aspecto, o STF, em 24.12.2020, deferiu tutela provisória de urgência para que o Estado permanecesse no Regime enquanto durasse a avaliação do pedido pela União.

Por fim, entende pela não implementação da determinação.

Análise nº 17:

Em que pesem as alegações apresentadas na Nota Técnica da Subplo, verificou-se que, de fato, a aprovação das leis orçamentárias se deu com constantes e crescentes déficits de 2017 até o presente exercício e, no que tange ao exercício de 2020, a respectiva lei orçamentária foi aprovada com déficit de R\$10,7 bilhões.

Sendo assim, considerando a ausência de ajustes, percebe-se uma falta de planejamento e transparência na elaboração dos PLOAs, influenciando no equilíbrio das contas, razão pela qual não houve atendimento satisfatório a esta determinação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 18:

“À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para os próximos exercícios, observar o padrão estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), para a confecção dos demonstrativos que compõem o Anexo de Metas Fiscais (AMF), visando ao atendimento do disposto no art. 4º, incisos e §§, da Lei Complementar nº 101/00, no intuito de que o mencionado Anexo possibilite a geração de informações na tomada de decisão, com vistas a uma gestão fiscal responsável, observando-se, ainda, a coerência entre as metas de resultado primário e da dívida consolidada, bem como das metas de resultado nominal e da dívida consolidada líquida.”

Resposta nº 18:

A CGE, nas fls. 329/334 do Vol. 5, esclarece que foi aberto o processo SEI-040001/000181/2020 para análise dessa determinação, com as notas técnicas dos respectivos órgãos.

Em relação à Seplag, foi consignado que a Sefaz sugeriu atualizar o Anexo de Metas Fiscais e incluir no anexo da Dívida Consolidada Líquida ajustada, o que levaria a uma representação do endividamento do Estado nos próximos três anos.

A Sefaz, em sua nota técnica, menciona que para cumprir a determinação em questão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, foram realizados ajustes na metodologia da elaboração de seu Anexo de Metas Fiscais. Ressalta, ainda, que, em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 10ª edição, foi utilizado o regime de caixa para as receitas e despesas quando da elaboração da LDO para 2021 (Lei nº 9.000/20), corrigindo as falhas verificadas.

Nesta seara, vale destacar o seguinte trecho relatado pelo Corpo Instrutivo, quanto às alterações realizadas para a LDO de 2021:

Além disso, foi destacado que o MDF, no item Resultado Nominal, determina a utilização do regime de competência para o cálculo do resultado nominal, uma vez que, o referido resultado representa a variação da despesa consolidada líquida em determinado período. Os juros a serem considerados para o cálculo do resultado nominal são apurados por competência, ou seja, quando de seu impacto no montante da DCL. Assim, os juros ativos são as remunerações, reconhecidas segundo o regime de competência, sobre créditos financeiros (como empréstimos concedidos) ou aplicações financeiras do ente, independentemente de seu tratamento orçamentário. Já os juros passivos são aqueles reconhecidos, segundo o regime de competência, sobre os passivos que compõem a Dívida Consolidada do ente (juros sobre passivos não classificados na Dívida Consolidada não entram no cômputo do resultado nominal) independentemente de seu tratamento orçamentário.

A partir da LDO de 2021, o cálculo das metas fiscais sofreu duas mudanças consideráveis. Uma mudança foi que passou a considerar o regime de competência para os juros ativos e passivos e a outra foi passar a computar despesas primárias pagas nos resultados primário e nominal, evitando assim incorrer em valores discrepantes nas apurações por meio dos métodos acima e abaixo da linha.

Outro ponto destacado foi o fato de as despesas primárias diminuir o estoque das disponibilidades de caixa no momento de seu pagamento, aumentando, por consequência, o montante da Dívida Consolidada Líquida - DCL, contudo, no cálculo da DCL, os restos a pagar processados são deduzidos das disponibilidades de caixa, impactando o valor da dívida líquida já no momento de sua inscrição. Por definição, os restos a pagar impactam a DCL até o limite da disponibilidade de caixa, pois não se enquadram na definição de Dívida Consolidada.

A CGE, diante das informações prestadas, consultou o Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 9000/20 – LDO 2021, a fim de conferir se o

texto editado no referido demonstrativo se encontra, de fato, de acordo com os padrões estabelecidos na Lei Complementar nº 101/00 e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 10ª edição.

No entanto, em sua análise, constatou que o Quadro de “Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita” (Tabela 7 do MDF) não foi evidenciado conforme o padrão estabelecido na LRF e no MDF, uma vez que não foi possível detectar o detalhamento das medidas a serem tomadas, a fim de compensar a renúncia da receita prevista.

No que tange à margem bruta para expansão (o aumento permanente da receita e redução permanente da despesa), foi verificado que a mesma passou a ser contemplada no Demonstrativo 8 do AMF – “Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado”.

Por fim, foi verificado o atendimento quanto à elaboração da meta fiscal de resultado nominal segundo a metodologia “acima da linha” conforme apresentado na LDO 2021.”

Como exposto, tendo em vista, por um lado, a ausência de detalhamento das medidas e, por outro, a adoção de algumas providências, a CGE entendeu pela parcial implementação da determinação.

Análise nº 18:

Inicialmente, o Corpo Instrutivo tece algumas considerações sobre o Manual dos Demonstrativos Fiscais – MDF, conforme se segue:

O Manual dos Demonstrativos Fiscais - MDF promoveu, a partir do exercício de 2018, alterações significativas na forma de apresentação dos Resultados Primário e Nominal que passaram a ser evidenciados no mesmo demonstrativo do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Anexo 6 do RREO, segundo as metodologias de apuração “acima da linha” e “abaixo da linha”.

Assim sendo, de acordo com o MDF (10ª edição, aprovada pela Portaria STN n.º 286, de 07.05.2019), os cálculos das metas e das projeções dos resultados primário e nominal também devem observar a mesma metodologia utilizada para o cálculo desses resultados disposta no Anexo 6 do RREO, porém, para fins de atendimento ao disposto no §1º do art. 4º da LRF, a meta de resultado nominal constante do demonstrativo do Anexo de Metas Fiscais da LDO deve ser elaborada conforme o critério de apuração “acima da linha” e, quando da avaliação do exercício, deverá ser comparada com o valor apurado no Anexo 6 segundo a mesma metodologia.

No que tange à elaboração da meta fiscal de resultado nominal publicada na LDO sem observar a metodologia “acima da linha”, constata-se que tal falha foi saneada a partir da LDO do exercício de 2020.

Contudo, conforme analisado no tópico II.4.1.1.2. deste Voto, as impropriedades continuam ocorrendo quanto à elaboração do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e do Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

No mais, cumpre destacar que *“também foram observadas incoerências entre as metas de resultado primário e nominal, bem como das metas de resultado nominal e da dívida consolidada líquida, uma vez que, apesar da projeção das metas de resultado primário para o período de 2020 a 2022 apresentar déficit, o endividamento para o mesmo período aponta para uma trajetória de redução, demonstrando inconsistência na metodologia de cálculo, uma vez que, com o resultado primário negativo não seria possível nem ao menos pagar os juros da dívida, aumentando dessa forma o seu estoque”*.

Neste sentido, em que pese a informação de que algumas medidas foram adotadas na LDO de 2021, no exercício de 2020 não houve cumprimento satisfatório da presente determinação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 19:

“À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Observar a existência de superávit financeiro, nas fontes específicas, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais e, consequentemente, a sua utilização, pelos órgãos e entidades envolvidos, sem o devido suporte financeiro exigido pelo art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, visando à manutenção do equilíbrio da execução orçamentária.”

Resposta nº 19:

A CGE apresenta resposta a esta determinação nas fls. 335/338 do Vol. 5, que corresponde ao seu Relatório, apontando, inicialmente, o seguinte trecho da nota técnica SEFAZ-SUCOMF nº 03-2020:

A carência de normativos infralegais que explicitem com a maior clareza possível, para todos os órgãos estaduais, os meios de apuração de Superávit Financeiro e a forma de solicitação dos

créditos adicionais suplementares e especiais permitem a promoção de distorções financeiras. No entanto, no sentido de se evitar tais distorções, o Decreto nº 46.931, de 07 de fevereiro de 2020, em seus artigos 13 a 23, formalizou o processo de análise da apuração de superávit financeiro para abertura de créditos adicionais, condicionando a sua efetivação com a análise do Tesouro Estadual quanto à disponibilidade financeira apurada em conta bancária específica.

(...)

Isto posto, a fim de minimizar e corrigir as distorções existentes na apuração dos superávits financeiros, a atual gestão reforçou a análise e o rigor técnico com a edição do Decreto nº 46.931, de 07 de fevereiro de 2020. Em seus artigos 13 a 23, estabeleceu a forma e o conteúdo do processo de solicitação de crédito adicional orçamentário, oriundo de superávit financeiro, permitindo a redução dos riscos operacionais, possibilitando também melhor análise quanto a viabilidade da concessão do crédito.

Ressalta a CGE que, embora o Balanço Patrimonial Consolidado das Contas de Governo do exercício de 2019 tenha demonstrado um déficit financeiro de R\$8,57 bilhões, foi identificado um total de R\$2,70 bilhões em abertura de créditos adicionais por superávit financeiro.

Comparando os saldos dos créditos adicionais abertos por superávit financeiro com o superávit/déficit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2019 por fonte de recursos, verifica-se que R\$98,4 milhões dos créditos adicionais ficaram sem cobertura. No mais, em análise ao resultado da execução da despesa em 2020, observou que todos os créditos sem cobertura demonstraram uma economia orçamentária, expressando a não utilização do respectivo crédito adicional.

No que tange ao Decreto Estadual nº 46.931/20, que foi editado com a finalidade de definir normas complementares de programação e execução orçamentária, financeira e contábil, o seu art. 14, §1º possui a seguinte previsão:

“As solicitações de créditos adicionais de superávit financeiro deverão ser encaminhadas à Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado da Secretaria de Estado da Fazenda - SUBCONT/SEFAZ para pronunciamento quanto ao aspecto contábil da solicitação e posterior remessa à Subsecretaria de Finanças da Secretaria de Estado da Fazenda - SUBFIN/SEFAZ, para avaliar a disponibilidade financeira dos recursos, observando o disposto no § 6º do art. 6º do Decreto nº 46.816, de 01 de novembro de 2019, estejam eles sob a gestão ou não do Tesouro Estadual.”

Considerando as informações apresentadas e a padronização da formalização e instrução do pedido de abertura de créditos adicionais, a CGE tem a expectativa de que a Sefaz avalie melhor a viabilidade da concessão de créditos por superávit financeiro, de forma a diminuir os riscos operacionais de insuficiência orçamentária, e entende que tal determinação está em fase de implementação.

Análise nº 19:

Consoante o que já foi verificado no tópico II.4.1.1.3.1.2 deste Voto, no exercício de 2020, houve superávit financeiro nas fontes específicas na abertura de créditos adicionais, o que atende a previsão do art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, restando cumprida a determinação.

Situação: cumprida.**Determinação nº 20:**

“À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Reavaliar os critérios e os procedimentos aplicados à metodologia adotada para o cálculo da estimativa do excesso de arrecadação do exercício, prevista no art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320/64, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais e, conseqüentemente, a sua utilização, pelos órgãos e entidades envolvidos, sem o devido suporte financeiro exigido pelo art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/64, visando à manutenção do equilíbrio da execução orçamentária.”

Resposta nº 20:

Com vistas à análise desta determinação, a CGE reproduz em seu relatório (fls. 339/341) trecho relevante extraído da Nota Técnica SUBPLO/SEPLAG SEI ERJ – 7089510, elaborada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão:

De acordo com o Decreto nº 46.787/2019, de 14 de outubro de 2019, que reestrutura o Sistema de Planejamento e de Orçamento do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro – SPO, um dos objetivos é definir e difundir normas e padronizar os procedimentos pertinentes a execução dos processos de planejamento e de orçamento, sob a coordenação do Órgão Central de Orçamento e Planejamento do Estado, atualmente a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.

Ressaltamos que, seguindo as orientações do TCE-RJ, a avaliação dos critérios e os procedimentos aplicados à metodologia adotada para o cálculo da estimativa do excesso de arrecadação é feita a fim de evitar a abertura de créditos adicionais e, consequentemente, a sua utilização sem o devido suporte financeiro, visando não comprometer a execução e o equilíbrio orçamentário. De modo geral, nas entidades que possuem fonte própria, a previsão de receita que subsidia a abertura de crédito orçamentário por excesso de arrecadação fundamenta-se em modelos estatísticos (média móvel, média fixa, análise vertical em percentual, etc). Contudo, tais modelos são passíveis de erro, pois os mesmos têm como base as séries históricas de arrecadação. Conforme afirma o próprio TCE-RJ, é aceitável a ocorrência de alguma margem de erro na previsão.

(...)

Para manifestar o comprometimento na minimização desses erros de forma a garantir o equilíbrio fiscal e a melhoria da qualidade do gasto público, mensuramos a diferença existente entre os créditos adicionais abertos motivados por excesso de arrecadação e o crédito aberto sem cobertura. O resultado foi satisfatório, de apenas 1,17%, já que houve abertura de créditos adicionais no total de R\$4,2 bilhões motivados por excesso de arrecadação, sendo que o crédito aberto sem cobertura nas unidades orçamentárias envolvidas nesses processos totalizou R\$48,9 milhões.

Em consulta ao SiafeRio, a CGE constatou que no exercício de 2020 houve uma abertura de créditos adicionais com recursos decorrentes de excesso de arrecadação no valor de R\$3,6 bilhões. Em comparação com o resultado da execução orçamentária da receita, observou que R\$152,58 milhões dos créditos abertos ficaram sem cobertura, o que, analisando por fonte de recursos, corresponde a 4,23% do total.

A CGE entende que os parâmetros utilizados correspondem à realidade orçamentária e financeira do Estado, porém necessitam de ajustes recorrentes, de modo a evitar oscilações econômicas e/ou financeiras que podem influenciar na estimativa de arrecadação do exercício, como por exemplo as consequências econômicas da pandemia de Covid-19. Nesse sentido, aponta que a determinação está em fase implementação.

Análise nº 20:

Tendo em vista a análise realizada no tópico II.4.1.1.3.1.3 deste Voto, verifica-se que houve abertura de crédito adicional com fonte de recurso excesso de arrecadação sem cobertura.

Não obstante, a comparação feita com o resultado da execução orçamentária da receita, o valor corresponde a 0,36% do total de créditos adicionais abertos com esta fonte de recurso. Percebe-se, ainda, que tais créditos, com valor acima ao do excesso efetivamente apurado, não foram utilizados para a execução de despesas no exercício de 2020.

Dessa forma e considerando a edição do Decreto Estadual nº 46.787/19, as medidas estão em fase de implementação.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 21:

“À Secretaria de Estado de Fazenda

Quando da elaboração e da revisão das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), adotar providências para que estas guardem compatibilidade entre si, possibilitando que a alocação de recursos, nos orçamentos anuais (LOA), seja coerente com as diretrizes e as metas do PPA, proporcionando, dessa forma, transparência à aplicação de recursos e aos resultados almejados, conforme estabelecem a Constituição Federal e a Lei Complementar nº 101/00.”

Resposta nº 21:

Às fls. 342/345 do Relatório, a CGE reproduz trechos da Nota Técnica SEI-ERJ-8306597, elaborada pela Secretaria de Estado de Planejamento, a fim de analisar o cumprimento desta determinação, destacando-se o seguinte:

De acordo com o § 2º do art. 165 da CF/88, a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO e o § 7º estabelece que a LOA deve ser compatibilizada com o PPA.

Por outro lado, na execução orçamentária, conforme previsto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, é realizado o contingenciamento de despesas quando há a revisão da estimativa de receitas realizadas pela SEFAZ mediante Nota Técnica SEFAZ/SUPOR apontando frustração.

“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 subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

No que tange às atribuições desta Superintendência, expressamos que estamos de acordo com a Nota Técnica da Superintendência de Planejamento – SUPLAN (6008858). De forma complementar ao item 2.3, sobre programas que sofreram contingenciamento expressivo em relação àquilo que havia sido previsto no PPA, temos a informar que ação de contingenciar e descontingenciar valores do orçamento público constitui um instrumento de manutenção do equilíbrio das Contas do Estado, conforme art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, é um processo que ocorre ao longo da execução orçamentária, à medida que se apresenta o aumento ou frustração da receita nas Fontes de Recursos (FR). Essa mensuração das receitas é formalizada através de Notas Técnicas da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ. Ou seja, ao passo que há um desequilíbrio entre receita e despesa, é necessário ajustá-lo por meio dos instrumentos de contingenciamento.

Em vista das metas previstas e diretrizes propostas na LDO e do PPA vigente, é válido ressaltar que, diante do referido cenário, a aplicação de contingenciamento no orçamento do ERJ poderá gerar um descompasso da execução orçamentária com aquilo que fora, em um primeiro momento, estabelecido nas metas e prioridades do PPA. Ressaltamos, ainda, que a prioridade é acompanhar, na medida do possível, as metas estabelecidas e estar sempre alinhado com as prioridades definidas pelos instrumentos de planejamento público.

Com isso, a CGE aponta que a Sefaz, até a elaboração do relatório, não apresentou resposta.

Em prosseguimento, ressalta que analisou o contingenciamento sofrido e acompanhou a execução dos programas de trabalhos durante o exercício de 2020, por unidade orçamentária, objetivando a verificação dos recursos que foram destinados às atividades-fim do Estado. Visa, também, a comparar os valores orçados com os realizados, para que seja possível demonstrar o comportamento da gestão orçamentária e apresentar o percentual de execução dos recursos planejados.

Enviados os ofícios às secretarias responsáveis, a CGE analisou as metas das despesas previstas no PPA 2020-2023 (Lei Estadual nº 8.730/20) com a despesa fixada na LOA (Lei Estadual nº 8.731/20) e a executada no exercício de 2020, chegando à seguinte conclusão:

- 1) Todos os programas que apresentaram inconsistências entre o PPA e a LOA não tiveram execução orçamentária em 2020;*
- 2) Os Programas “0401 – Fomento ao Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro” não estava previsto no PPA 2020-*

2023, no entanto, apresentou dotação orçamentária de R\$5.000; já o Programa “0485 – Gestão da Tecnologia da Informação e Comunicação” estava previsto com valor igual a zero, mesmo assim, apresentou dotação na LOA de R\$614.223,00;

- 3) *A dotação orçamentária para o Programa “0483 – Promoção de Políticas, Defesa e Atendimento às Mulheres” apresentou-se maior do que a Prevista no PPA.*

Assim, tendo em vista que algumas inconsistências entre os instrumentos de planejamento orçamentário ainda persistiram, consideramos esta Determinação nº 21 como não implementada.

Análise nº 21:

No âmbito deste Tribunal, também foi realizada análise acerca de alguns programas/ações do PPA 2020-2023. Conforme verificado no tópico II.4.1.1.4 deste Voto, a execução de alguns desses programas se deu sem qualquer previsão de despesa no PPA, porém com dotação inicial na LOA. Por outro lado, outros programas foram executados com percentual acima do previsto na meta financeira disposta no PPA e ainda há aqueles que não foram executados ou que sofreram relevante contingenciamento.

Destaca o Corpo Instrutivo:

Verificou-se, ainda, que algumas ações implementadas foram executadas com os recursos extraordinários recebidos por meio da Fonte “198 – Auxílio Financeiro da União para Ações de Saúde – Covid-19”, destacando-se as ações “2163 - Proteção Integral a Crianças e Adolescentes com Deficiência” e 4176 - Proteção a Crianças e Adolescentes em Situação de Vulnerabilidade Social” realizadas na função assistência social, com um percentual de 492,25% e de 395,01%, respectivamente, de despesas liquidadas em relação à meta financeira do PPA para o exercício de 2020.

Diante do exposto, esta determinação não foi atendida. No entanto, de acordo com o abordado no respectivo tópico, tal fato será objeto de Recomendação, tendo em vista que 2020 foi o primeiro exercício de execução do PPA 2020-2023.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 22:

“À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro – Detran-RJ

Quando do registro contábil das taxas arrecadadas pelo Detran-RJ, observar as classificações de acordo com as respectivas fontes de recursos detalhadas – taxas de serviço e taxas pelo exercício do poder de polícia –, a fim de dar cumprimento ao disposto no art. 194, § 4º, da Constituição Estadual c/c o art. 107 do Código Tributário Estadual.”

Resposta nº 22:

Com base na Nota Técnica SUDEC/SUBCONT nº14/2020, a Sefaz informa que os lançamentos acerca das taxas foram realizados pelo Detran recorrendo às fontes de recursos detalhadas e criadas para esta finalidade.

Análise nº 22:

Em consulta ao SiafeRio, o Estado do Rio de Janeiro registrou o total das taxas do Detran em fontes de recursos detalhadas, de forma que a determinação restou cumprida. O Corpo Instrutivo ressalta que foram criadas “*uma especificamente, para taxa de serviços (232000002) e outra para as taxas pelo exercício do poder de polícia (232000003).*”

Situação: cumprida.**Determinação nº 23:*****“À Secretaria de Estado de Fazenda***

– Quanto aos valores das compensações de dívida ativa com precatórios realizadas no exercício de 2020:

a. Computar as receitas advindas das compensações e transações efetuadas ao longo de 2020, previstas nos arts. 170 e 171 do Código Tributário Nacional (CTN), especialmente as autorizadas pela Lei Estadual nº 5.647/10 e pela Lei Estadual nº 6.136/11, na base de cálculo dos repasses constitucionais e legais, inclusive ao Fundeb, do exercício;

b. Fazer constar, do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2021, a previsão das receitas decorrentes da dívida ativa compensada, bem como das respectivas despesas referentes aos precatórios com previsão de baixa;

c. Efetuar todos os registros contábeis necessários para a comprovação do atendimento ao item “a”, de forma que seja possível identificar, com clareza, na contabilidade do Estado, o valor total das compensações que fizeram parte da base de cálculo dos repasses constitucionais e legais, inclusive ao Fundeb.

– Quanto aos valores das compensações de dívida ativa com precatórios realizadas até o exercício de 2019:

d. Publicar, no Portal da Transparência, nota técnica em que fiquem evidenciados a memória de cálculo completa dos valores devidos aos Municípios e ao Fundeb e todo o fluxo mensal original devido, trazido a valor presente, de forma que seja possível aferir os valores calculados decorrentes da Lei Estadual nº 6.136/11;

e. Registrar o pagamento dos valores atrasados referentes à Lei Estadual nº 6.136/11, em conta de controle, de forma a permitir seu acompanhamento;

f. Publicar, no portal de transparência, o cronograma mensal dos pagamentos dos valores atrasados aos Municípios e ao Fundeb, separando os valores conforme a lei de compensação e destinatários.”

Resposta nº 23:

A CGE apresentou a análise desta determinação nas fls. 348/354 de seu Relatório, mencionando a Nota Técnica Conjunta SEFAZ-SUFIN-SUCADP nº 01/20, na qual foram feitos esclarecimentos quanto ao tema.

Análise nº 23:

Inicialmente, cabe destacar que os itens “a”, “b” e “c” tratam de questões relacionadas ao registro contábil das compensações eventualmente efetivadas no exercício de 2020 e na previsão orçamentária dos valores a serem compensados em 2021.

Os itens “a” e “c” não são mais aplicáveis, uma vez que, de acordo com a Relação de Precatórios constante das fls. 4.383/4.616 dos autos, não houve compensação dos precatórios com a dívida ativa do exercício de 2020.

Da mesma forma, o item “b” foi dispensado, tendo em vista que não foi identificada a criação de conta própria para registro da receita da dívida ativa compensada com precatórios na lei orçamentária. A Sefaz informou que não há previsão de compensação para o exercício de 2021.

No que tange aos itens “d” e “e”, o órgão informa que não foi elaborada nota técnica acerca dos valores previstos na Lei Estadual nº 6.136/11 por desconhecê-los, tampouco elaborado o registro do pagamento dos valores atrasados, o que leva ao descumprimento desta determinação.

Quanto ao item “f”, foi elaborada a Nota Técnica SUBFIN 011/2019, detalhando a metodologia, o cálculo e a atualização monetária, além do valor mensal já repassado aos municípios e ao Fundeb e do que será repassado, decorrente de dívida ativa compensada com precatórios (Lei Estadual nº 5.647/10).

Sendo assim, considerando que o Estado não atendeu ao item sobre os valores relacionados à Lei Estadual nº 6.147/11, justificando não ter informações acerca dos valores a serem informados pela PGE, tal determinação encontra-se parcialmente cumprida.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 24:

“À Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança

Adotar as medidas necessárias para que seja publicado, até 31/12/2020, ato inequívoco do Chefe do Poder Executivo, que reconheça o direito dos Municípios e do Fundeb aos valores não partilhados referentes às compensações e transações efetuadas nos termos do disposto nos artigos 170 e 171 do Código Tributário Nacional (CTN), especialmente os autorizados pela Lei Estadual nº 6.136/11.”

Resposta nº 24:

Às fls. 355/357 do Vol. 5, a CGE, em seu Relatório, menciona a Nota Técnica Conjunta SEFAZ-SUFIN nº 11 SEI ERJ 8162776, na qual a Sefaz esclarece que, quanto aos valores não partilhados dispostos na Lei Estadual nº 5.647/10, o direito dos municípios e do Fundeb foi reconhecido. Entretanto, com relação à Lei Estadual nº 6.136/2011, informa que o mesmo não foi feito com os valores compensados, uma vez que a Sefaz ainda não tem conhecimento.

Análise nº 24:

Objeto das Contas de Governo dos exercícios de 2018 e 2019, tal direito a valores não partilhados relativos às compensações de dívida ativa com precatórios realizados na forma da Lei Estadual nº 5.647/10 já foi reconhecido pelo Estado e o respectivo repasse já foi iniciado em 2018, parcelado e em valores atualizados.

No entanto, de acordo com o informado, os valores correspondentes a Lei Estadual nº 6.136/2011 não são de conhecimento pela Sefaz, sendo necessário, portanto, que seja feito novo ato para o reconhecimento dos valores devidos aos municípios e ao Fundeb.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 25:

“À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Diretor-Geral do Rioprevidência

Contabilizar os valores transferidos do Tesouro ao Rioprevidência, relativos aos royalties e participações especiais, na forma de aporte financeiro sem execução orçamentária, enquanto os fluxos financeiros forem destinados ao Fundo Financeiro, de acordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP).”

Resposta nº 25:

Às fls. 358/363 do Vol. 5, por meio da Nota Técnica Conjunta SEFAZ-SUPOF/SUBCONT nº 03/2020, SEI RJ 8165320, SEI 040001-000188-2020, afirma-se que o Rioprevidência é responsável pela contabilização das receitas relativas aos *royalties* e participações especiais, na fonte de recursos 231. A autarquia, quando da elaboração da Nota Técnica Rioprevidência SEI ERJ 8164231 SEI 04000188-2020, entende pela contabilização tendo em vista que as receitas não são simplesmente um aporte do Tesouro para suprir a insuficiência financeira, mas também um direito reconhecido por lei.

Análise nº 25:

Ainda que haja contabilização desses valores como receita pelo Rioprevidência e pelo Tesouro, o proc. TCE-RJ nº 117.613-6/18, que versa sobre relatório de auditoria realizada pela Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE, aborda o devido procedimento para tal registro, ressaltando-se o seguinte trecho:

Contudo, entende-se que o agente arrecadador dessas receitas é o ERJ, que deve registrar as respectivas receitas orçamentárias por natureza de receita definida na Matriz de Saldos Contábeis - MSC, definida pela Portaria STN nº 549/2018, não havendo fundamento para esse registro originário ser realizado na autarquia

previdenciária, entidade beneficiária do fluxo desses recursos transferidos, que devem ser registrados com receita intraorçamentária de aporte (se estiver vinculada ao Fundo Previdenciário) ou descentralização financeira sem execução orçamentária (se for vinculada ao Fundo Financeiro na forma de aporte financeiro).

De acordo com o que foi verificado no tópico II.4.1.2.1.3.1 deste Voto, permanece a impropriedade identificada, e esta determinação não foi cumprida.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 26:

“À Secretaria de Estado de Fazenda

Observar a compatibilidade entre os saldos apresentados no Balanço Financeiro Consolidado e aqueles registrados no Siafe-Rio, em atendimento ao disposto no art. 85 da Lei nº 4.320/64.”

Resposta nº 26:

Às fls. 364/366 do Relatório da CGE (Vol. 5), a Sefaz, através da Nota Técnica SUDEC/SUBCONT Nº 08/2020, de 24 de agosto de 2020, destaca:

“A não compatibilidade entre os saldos do Balanço Financeiro Consolidado contido no Volume II das Contas de Governo e o Balanço Financeiro extraído do SIAFE-Rio corresponde aos valores expurgados referentes aos totais dos créditos e dos débitos ocorridos nas contas contábeis 218924002 – RECURSOS BLOQ. (A LIBERAR) POR VINCULAÇÃO DE PAGTO e 218924003 – RECURSOS A LIBERAR POR MANDADO DE ARRESTO, (...)”

Ressalta, ainda, que houve um problema sistêmico nos registros contábeis, que está sendo verificado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação.

A CGE, por sua vez, informa que as divergências entre os saldos dos valores constantes nas contas Recebimentos Extraorçamentários (Recursos a Liberar por Vinculação de Pagamento) do Balanço Financeiro Consolidado, e os valores verificados no mencionado sistema, equivalem a transações e saldos recíprocos entre entidades; e que a Subcont, no exercício contábil de 2020, realizou ajustes nos saldos das contas Recebimentos Extraordinários.

Diante disso, entende pela classificação da determinação como em fase de implementação.

Análise nº 26:

Segundo os esclarecimentos constantes da fl. 3669 dos autos (Vol. 14) e o SiafeRio, observa-se que o sistema utilizado pelo Estado do Rio de Janeiro para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial não consegue preparar demonstrativos contábeis consolidados com as respectivas deduções, o que leva à necessidade de fazer eventuais ajustes (Vol. 14; fls. 3680/3684 dos autos).

Contudo, com base nas fls. 364/366 do Vol. 5, o órgão procurou sanear a falha identificada, de modo que a determinação foi cumprida parcialmente.

Situação: cumprida parcialmente.**Determinação nº 27:*****“À Secretaria de Estado de Fazenda***

Observar a compatibilidade entre os saldos apresentados na Demonstração Consolidada dos Fluxos de Caixa e aqueles registrados no Siafe-Rio, em atendimento ao disposto no art. 85 da Lei nº 4.320/64.”

Resposta nº 27:

Conforme exposto pelo Corpo Instrutivo, a CGE destaca, às fls. 367/369 do Vol. 5, que a Sefaz, através da Nota Técnica SUDEC/SUBCONT Nº 09/2020, de 24 de agosto de 2020, esclareceu que:

“a não compatibilidade entre os saldos da Demonstração Consolidada dos Fluxos de Caixa apresentada nas Contas de Governo e aquela extraída do Siafe-Rio está relacionada, principalmente, a expurgos referentes aos totais dos créditos e dos débitos ocorridos nas contas contábeis 218924002 – Recursos Bloqueados (a Liberar) por Vinculação de Pagamento e 218924003 – Recursos a Liberar Por Mandado de Arresto e a problema sistêmico relacionado a registros contábeis que está sendo tratado pela Superintendência de Tecnologia da Informação e Comunicação.

Ato contínuo, afirma, após consultas realizadas no Siafe-Rio, que as diferenças apontadas entre os saldos dos valores apresentados nas contas Outros Ingressos Operacionais e Outros Desembolsos

Operacionais da Demonstração Consolidada dos Fluxos de Caixa e os registrados no referido sistema correspondem de fato a transações e saldos recíprocos entre entidades.”

É ressaltado, ainda, que a Subcont fez os devidos ajustes na Demonstração Consolidada dos Fluxos de Caixa quanto aos valores dos saldos nas contas *Outros Ingressos Operacionais* e *Outros Desembolsos Operacionais* e os registrados no Siafe-Rio. Diante disso, a CGE entende que a determinação está em fase de implementação.

Análise nº 27:

Em análise ao verificado no SiafeRio e às fls. 3670/3673 dos autos, o sistema utilizado pelo Estado não consegue fornecer demonstrativos contábeis consolidados com as respectivas deduções, o que leva à necessidade de fazer eventuais ajustes (Vol. 14; fls. 3.680/3.684 dos autos), conforme mencionado na análise da determinação anterior.

Não obstante, de acordo com o evidenciado nas fls. 367/369 do Vol. 5, o órgão buscou sanear a falha identificada.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 28:

“À Secretaria de Estado de Fazenda

Observar o correto registro dos saldos do superávit/déficit financeiro apurados, ao final do exercício, quando da elaboração do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme art. 105 da Lei Federal nº 4.320/64.”

Resposta nº 28:

Às fls. 370/373 do Relatório da CGE, ressalta-se que, na Nota Técnica SUDEC/SUBCONT Nº 10/2020, de 24 de agosto de 2020, a Sefaz salienta que a divergência se deu pela não regularização tempestiva das equações de validações contábeis pelas unidades gestoras.

A CGE, por sua vez, menciona que esta determinação já foi objeto de Contas de Governo anteriores e que a diferença corresponde ao valor de R\$146.853.127

negativos. Diante disso, solicitou à Subcont a relação das unidades gestoras com inconsistências nos valores dos exercícios de 2019 e 2020.

Ainda que persista a diferença, a CGE ressalta o esforço da Sefaz em suprir a inconsistência identificada e classifica a determinação como em fase de implementação.

Análise nº 28:

Conforme verificado no tópico II.4.5.3 deste Voto, ainda há diferença entre os resultados financeiros constantes no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes e no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro que compõem o Balanço Patrimonial do Poder Executivo, motivo pelo qual a determinação não restou cumprida.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 29:

“À Controladoria-Geral do Estado; à Vice-Governadoria do Estado; às Secretarias de Estado: da Casa Civil e Governança; de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais; de Saúde; de Ciência, Tecnologia e Inovação; de Agricultura, Pecuária, Pesca e Abastecimento; de Cultura e Economia Criativa; de Desenvolvimento Social e de Direitos Humanos; de Esporte, Lazer e Juventude e de Cidades

Adotar as medidas necessárias, junto aos órgãos e entidades subordinados e/ou vinculados, para que seja regularizada – com vistas à correta apuração da despesa total com pessoal – a contabilização das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização em substituição à mão de obra efetiva (servidores e empregados públicos), conforme disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, procedendo-se à segregação contábil no elemento de despesa próprio (“3.3.90.34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”).”

Resposta nº 29:

A Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado elaborou a Nota Técnica SUDEC/SUBCONT Nº 01/2020, de 02 de setembro de 2020, informando que não é possível criar um mecanismo de controle para evitar a classificação incorreta da despesa, devido à subjetividade de cada contratação.

Ademais, emitiu ofício aos órgãos do Poder Executivo para orientá-los e, quanto à implementação desta determinação, fundamenta que “*a decisão sobre a classificação de despesa a ser utilizada não cabe a SUBCONT.*”, restando não cumprida.

Análise nº 29:

Não obstante as afirmações da Subsecretaria, cumpre ressaltar que a presente determinação não se limita a uma questão sistemática, uma vez que foi direcionada aos órgãos superiores, para que as unidades gestoras deixem de classificar as despesas com pessoal oriundas de contratos de terceirização de mão de obra de forma equivocada.

Em análise a esse tema, é possível perceber que tal fato continua ocorrendo no exercício de 2020, de forma que a determinação não foi cumprida.

Situação: não cumprida.**Determinação nº 30:**

“À Controladoria-Geral do Estado, à Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência)

a. Abster-se de deduzir – no cálculo da despesa total com pessoal, para fins de verificação do limite exigido pela Lei Complementar nº 101/00 – os gastos com inativos e pensionistas realizados com recursos transferidos do Tesouro para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, considerando que não representam receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS (art. 19, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar nº 101/00);

b. Adotar providências para que, desde já, os valores transferidos do Tesouro ao Rioprevidência, para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, sejam contabilizados na forma de aporte financeiro sem execução orçamentária, de acordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada do Setor Público, especificamente quanto às peculiaridades do RPPS.”

Resposta nº 30:

Através da Nota Técnica SUDEC/SUBCONT Nº 15/2020, de 22 de setembro de 2020, a Subsecretaria de Contabilidade Geral do Estado destaca:

Nesse sentido, a SUBCONT informa que a partir do exercício de 2021 adotará as providências cabíveis para que o procedimento determinado pela Corte de Contas seja seguido na elaboração do Anexo 1 – DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL do RGF. Quanto à abstenção de registro contábil na fonte 231, dos R&PE, dos recursos do FUNDES, dos créditos inscritos em dívida ativa e outros de natureza similar, cabe ao Rioprevidência manifestar-se sobre o tema, uma vez que aquela Autarquia é responsável pela contabilização dessas receitas na referida fonte [...].

Análise nº 30:

O órgão apenas informa que irá adotar as medidas relacionadas à determinação, responsabilizando o Rioprevidência quanto à execução extraorçamentária. Acerca disso, ressalto a análise feita pelo Corpo Instrutivo:

Há que se consignar, preliminarmente, que embora tratados pela Subcont como assuntos que requerem providências distintas, entende-se que a execução dos valores transferidos pelo Tesouro ao Rioprevidência para cobertura de insuficiência financeira encontra-se, a priori, intrinsecamente relacionada à sua correta evidenciação no Anexo 1 do RGF, pois que estes valores vêm sendo deduzidos do cômputo da despesa total com pessoal por serem orçamentariamente executados e, assim, incorporados ao patrimônio daquela autarquia previdenciária como recursos próprios e vinculados à sua finalidade.

Nessa esteira, conforme se observa na análise do respectivo tópico, os gastos com inativos e pensionistas realizados com tais recursos continuam sendo, no exercício ora sob exame, indevidamente deduzidos no cálculo da despesa total com pessoal. Entretanto, considerando que os efeitos esperados de sua correta execução e evidenciação somente serão cobrados, de fato, a partir do exercício financeiro de 2021, reputa-se parcialmente cumprida a presente determinação, depreendendo-se estarem sendo adotadas as providências cabíveis.

Situação: cumprida parcialmente.**Determinação nº 31:**

“Ao Gabinete da Governadoria do Estado e Secretaria de Estado de Fazenda.

Atentar para o necessário controle do endividamento estadual, visando ao equilíbrio das finanças estaduais, com a adoção de um cronograma de ações e medidas que visem à interrupção do crescimento da dívida durante a vigência do Plano de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/17, para que, ao término deste, a dívida possa ser conduzida ao limite

originalmente fixado pelo art. 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal.”

Resposta nº 31:

A Controladoria Geral do Estado informou em seu Relatório, às fls. 381/383, que a Comissão de Acompanhamento e Monitoramento Econômico-Financeiro do Regime de Recuperação Fiscal – CARRF, da Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ-RJ, elaborou a Nota Técnica SEFAZ/CARRF nº 10/2020, com o seguinte teor:

[...] Entre a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, incluindo os valores iniciais por força da liminar da ACO nº 2.981/2017, até a posição 31 de agosto de 2020, o Estado já deixou de pagar R\$61,5 bilhões de serviço da dívida. Sem realizar tais pagamentos, que são incluídos em conta gráfica, nos termos do RRF, a DCL-RCL tende a aumentar, por definição.

Dessa forma, mensalmente, o estoque da dívida consolidada não é diminuído devido ao não pagamento das amortizações do serviço da dívida, além de serem registrados os juros das prestações não pagas, aumentando o valor total do estoque.

Cabe destacar que esses valores não representam novos endividamentos do Estado, mas somente a manutenção das dívidas que se encontram com os pagamentos suspensos e a inclusão dos respectivos juros. Essa dinâmica, enquanto perdurar a suspensão dos pagamentos, levará a aumento contínuo do estoque total da dívida, ressaltando novamente, sem representar novos endividamentos.

Após 36 meses de Regime de Recuperação Fiscal, o Estado retornará o pagamento da dívida consolidada e consequentemente a amortizar o estoque total levando ao retorno de trajetória de queda da DC.

Diante do exposto, entendemos que a Determinação está sendo tratada no sentido de ajuste do endividamento do Estado dentro do estabelecido no Regime de Recuperação Fiscal, de acordo com a LC nº 159/2017, que, no primeiro momento, com a suspensão do pagamento do serviço da dívida, aumenta-se a Dívida Consolidada, sem representar novo endividamento, e, após o retorno do pagamento, apresentar-se-á trajetória decrescente da Dívida Consolidada.

Destaca-se que, apesar do baixo crescimento da economia brasileira desde 2017, quando da adesão do ERJ ao RRF, e da profunda recessão causada pela pandemia em 2020, o Estado tem cumprido o resultado orçamentário conforme o previsto no Plano de Recuperação Fiscal – PRF, especialmente no que diz respeito à redução das despesas. No período entre setembro de 2017 e junho de 2020, o resultado orçamentário apurado foi de R\$ 2,2 bilhões, frente a R\$ 2,1 bilhões previstos no PRF – valores apontados na

*Resolução do Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação
Fiscal – CSRRF Nº 33. [...]*

A Controladoria Geral do Estado esclarece que, conforme a Nota Técnica SEFAZ/CARRF nº 10/2020, de 06 de outubro de 2020, “o estoque da dívida consolidada não é diminuído devido ao não pagamento das amortizações do serviço da dívida, além de serem registrados os juros das prestações não pagas, aumentando o valor total do estoque e que esses valores não representam novos endividamentos do Estado, mas somente a manutenção das dívidas que se encontram com os pagamentos suspensos e a inclusão dos respectivos juros.”

Assim sendo, a redução do estoque da dívida consolidada e consequentemente a amortização do estoque total, conduzindo ao retorno de trajetória de queda, ocorrerá tão logo sejam retomados os pagamentos, que, conforme visto na mesma Nota Técnica, será após 36 meses do Regime de Recuperação Fiscal.

Desta forma, como a recondução da dívida consolidada líquida aos limites definidos pela LRF só passará a ocorrer após o término da vigência do RRF, a Determinação nº 31 foi classificada como “Não Aplicável”.

Análise nº 31:

Não obstante a suspensão da recondução da dívida aos limites, enquanto perdurar o RRF²⁶⁰, conforme observado no tópico II.5.4.1, o aumento da dívida no exercício de 2020 deu-se, em sua maior parte, pela incorporação de juros.

Apesar de a CGE considerar a Determinação em tela como não aplicável, é necessário que o ERJ envie esforços à adoção de um cronograma de ações e medidas que visem à interrupção do crescimento da dívida durante a vigência do Plano de Recuperação Fiscal, para que, ao término deste, a dívida possa ser conduzida ao limite originalmente previsto no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal.

Dessa forma, verifica-se que a Determinação em tela não foi satisfatoriamente atendida.

²⁶⁰ Art. 10, inciso III da Lei Complementar Federal nº 159/17.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 32:

“À Secretaria de Estado de Fazenda

Elaborar seu planejamento, de modo a estabelecer metas de resultado primário superavitário que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pelo art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, considerando que a situação de desequilíbrio financeiro não está pautada nos princípios da sustentabilidade econômico-financeira e da equidade intergeracional que norteiam o Regime de Recuperação Fiscal ao qual está vinculado o ERJ, acarretando aumento do endividamento e, por conseguinte, um agravamento da crise fiscal.

Resposta nº 32:

A Controladoria-Geral do Estado - CGE, às fls. 384/389 do seu Relatório, informa que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, por meio da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento – SUBPLO, elaborou a Nota Técnica, em 18.09.2020, destacando o trecho relativo à determinação em tela:

(...) Considerando os possíveis instrumentos de ajuste fiscal frente a um orçamento engessado e fortemente consumido por despesas obrigatórias crescentes, persiste, no curto prazo, a projeção de um resultado fiscal deficitário.

Além disso, com base nos princípios que norteiam o direito financeiro, é fundamental que as legislações que pressupõem esteio orçamentário dos estados seja um reflexo da realidade orçamentária-fiscal do ente, de forma que confira confiabilidade nos dados disponibilizados e possibilite um planejamento real de reversão do cenário.

Em que pese a indicação feita pela LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disporá sobre “equilíbrio entre receitas e despesas”, de modo que seu significado está atrelado às diretrizes da elaboração das propostas orçamentárias, mas não como prerrogativa de igualar receita e despesa, quando se tem conhecimento que são desiguais.

Inferimos, portanto, que a ação governamental pode ser exercida por meio de déficits orçamentária momentâneos, sem que com isso se viole os dispositivos das legislações pertinentes ao assunto.

No mais, destacamos a possibilidade de criação de novo grupo de fonte de recursos, iniciado no 1º dígito com o código 9, denominado Recursos Condicionados, que tem por objetivo identificar, no momento da elaboração da Lei Orçamentária Anual, os recursos oriundo de propostas de alterações na legislação da receita que estejam em tramitação no Congresso Nacional ou na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – ALERJ.

Nesse contexto, foi feito estudo de prováveis receitas para 2021, que poderiam ser registradas neste novo grupo de fonte de Recursos Condicionados (...)

(...)

Desse modo, a inclusão dos recursos condicionados no Projeto de Lei Orçamentária - PLOA2021, poderá proporcionar o equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias, tornando mais provável alcançar a meta de superávit primário (...) (grifo nosso)

A CGE acrescenta as informações prestadas pela Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, através da Subsecretaria de Fazenda de Política Fiscal – SUPOF, que emitiu a Nota Técnica SEFAZ/SUPOF N.º 84/20, conforme trecho reproduzido a seguir:

(...) a meta fiscal proposta para o exercício de 2019, mesmo que deficitária, era realista, já que representava um possível cenário, dando transparência à precária situação fiscal do Estado, e permitiu que os gestores públicos se planejassem para se adequar a um orçamento engessado e restrito.

Destaca-se que, apesar da meta deficitária de R\$4,6 bilhões estabelecida na LDO, conforme evidenciado na Prestação de Contas do Estado do Rio de Janeiro referente ao exercício de 2019, houve atendimento à meta de resultado primário estabelecido na LDO, com superávit de R\$ 2,37 bilhões.

O resultado é um importante passo na direção a ser perseguida e demonstra o esforço do Estado em busca do reequilíbrio fiscal. (....)

Diante do exposto, esta SUPOF reitera que, apesar de a meta fiscal para o exercício de 2019 ser deficitária, o resultado primário superavitário demonstra o cumprimento do proposto no Art. 1º, § 1º, da Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000 (...).(grifo nosso)

Em que pese os esclarecimentos prestados nas Notas Técnicas emitidas pela SEPLAG e SEFAZ, a CGE considerou a Determinação nº 32 como não implementada, pois observou um agravamento na situação a partir da elaboração do planejamento do Poder Executivo para os exercícios de 2020 e 2021, uma vez que as previsões de déficits primários apresentadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias dos referidos exercícios foram majoradas, passando de R\$4,6 bilhões em 2019 para R\$6,2 bilhões em 2020 e R\$17,3 bilhões para 2021, elevando ainda mais o desequilíbrio financeiro das contas públicas.

Análise nº 32:

Inicialmente, vale destacar que o equilíbrio entre receitas e despesas visa a garantir o crescimento sustentável da economia, de forma que os recursos arrecadados possam ser direcionados do melhor modo.

Como analisado na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício 2019, as respectivas LDO e LOA apresentaram metas de resultado primário negativo, em desacordo com a LRF, levando à determinação ora em análise.

Do mesmo modo, consoante o que foi apurado pela CGE, as LDOs de 2020 e 2021 estabeleceram previsões com déficits primários, que, ainda, superaram os valores anteriores.

Registre-se que, conforme o tópico II.4.1.1.2 deste Voto, foi mantida a meta de resultado primário deficitária na LDO do ERJ referente ao exercício de 2020 (Lei Estadual nº 8.485/19), no valor de R\$6,23 bilhões, que em momento posterior foi atualizada pela LOA (Lei Estadual nº 8.731/20), para o montante de R\$6,43 bilhões, confirmando a análise da CGE.

Vale salientar, ainda, que o Estado vem apresentando superávits primários sucessivos desde o exercício de 2018, conflitando com as metas deficitárias projetadas, fixadas muito abaixo da execução orçamentária demonstrada pelo Estado nesse período:

Descrição	R\$ 1		
	2020	2019	2018
Meta AMF/LDO	(6.226.737.000)	(4.571.287.000)	(12.187.749.000)
META /LOA ¹	(6.435.944.000)	(11.956.897.000)	(14.661.314.000)
Resultado Primário	2.256.162.483	2.367.009.713	1.978.121.380
% Em relação a Meta	135%	119,80%	113,50%

Fonte: Contas de Governo 2018 e 2019, Processos TCE-RJ n.º 101.949-1/19 e 101.730-3/20 e Anexo 6 do RREO do 6º bim/20

Nota 1: *Constante do Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Tendo em vista os esclarecimentos prestados pela CGE, assiste razão ao órgão em classificar tal Determinação como “não implementada”.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 33:**“À Secretaria de Estado de Fazenda**

Abster-se de propor alterações das metas fiscais de resultados primário e nominal no Projeto de Lei Orçamentária Anual, tendo em vista que o estabelecimento de metas fiscais, a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, é matéria reservada constitucionalmente à Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, devendo tais metas serem calculadas com base em metodologia própria, constante do Anexo de Metas Fiscais, que deve integrar obrigatoriamente o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsto no art. 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.”

Resposta nº 33:

De acordo com o Relatório da CGE, às fls. 390/394, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, através da Nota Técnica SEPLAG-SUPOR, SEI ERJ 8180110, processo nº SEI-040001/000196/2020, alega que o Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais da LDO constante do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA busca apenas evidenciar os resultados primário e nominal definidos na LDO comparados com os valores do PLOA, não objetivando alterar as metas fiscais definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A CGE acrescenta trechos da Nota Técnica SEFAZ-SUPOF N.º 85-2020 da Secretaria de Estado de Fazenda- SEFAZ, destacando que:

É importante ressaltar que essa tabela comparativa tem como objetivo ilustrar atualizações nas previsões de receitas e despesas do Estado, haja vista o espaço temporal entre a elaboração da LDO e da LOA. Estas previsões de receitas elaboradas para atender as peças orçamentárias são baseadas em modelos econométricos, que utilizam dados econômicos para estimar o que será realizado no futuro. Por não se tratar de uma ciência exata, é possível que ocorram mudanças no cenário econômico neste intervalo de tempo, o que pode impactar – positivamente ou negativamente – as projeções.

Para todos os fins, conforme determina o Art. 4º, § 1º da Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000, as Metas Fiscais do exercício são estabelecidas na LDO, e o demonstrativo publicado na LOA não sugere que tais metas fiscais foram alteradas posteriormente.

Diante do exposto, esta SUPOF reitera que, apesar de quadro demonstrativo do PLOA apresentar resultados fiscais de acordo com os valores apresentados no PLDO e no PLOA, trata-se apenas de

informação incremental, e não alteração da meta em si, haja vista meta fiscal ser matéria constitucionalmente reservada à LDO.

Assim, de acordo com CGE, a Determinação foi implementada de forma satisfatória, justificando que:

- 1) A LDO de 2020 apresentou memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, conforme os ditames do inciso II, § 2º, art. 4º da LRF;*
- 2) o valor do resultado primário apresentado na LOA está mais próximo ao estabelecido na LDO 2020; e*
- 3) o resultado primário do ERJ (+ R\$ 2,25 bilhões), no exercício de 2020, encontra-se dentro da meta estabelecida na LDO (-R\$ 6,22 bilhões);*

Análise nº 33:

A presente determinação derivou das alterações realizadas nas metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias do ERJ do exercício de 2019 (Lei Estadual nº 8.055/18) através de demonstrativo constante da LOA (Lei Estadual nº 8.271/18), não atendendo ao disposto no artigo 165, § 2º, da Constituição Federal e no artigo 4º, § 2º, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00 (LRF).

Conforme análise do tópico II.5.5.1 deste Voto, observou-se que as metas de resultados primário e nominal para o exercício de 2020, previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO (Lei Estadual nº 8.485/19), foram redefinidas através da LOA (Lei Estadual nº 8.731/20), também em descordo com os dispositivos supracitados.

Registra-se, também, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Lei Estadual nº 8.485/19), em seu art. 2º, §3º, estabeleceu que a elaboração do Projeto de Lei e a execução da Lei Orçamentária Anual de 2020 deveriam considerar as metas de resultado primário e nominal previstas no Anexo de Metas Fiscais - AMF da própria LDO.

Neste ponto, vale destacar trecho da análise do Corpo Instrutivo:

As respostas apresentadas pelas Secretarias de Estado envolvidas evidenciam que, de fato, o Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais da LDO, que deve integrar o PLOA, não tem o condão de alterar as metas estabelecidas da LDO, servindo apenas para fins comparativos entre os valores fixados nos planejamentos orçamentários.

Não obstante, os valores atualizados por meio do demonstrativo supracitado vêm sendo utilizados pelo ERJ na verificação do cumprimento das metas fiscais do exercício, uma vez que são considerados na elaboração do Anexo 6 (Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, evidenciando que, na prática, existe uma reformulação das metas previstas originalmente na LDO.

Acrescenta-se, ainda, que na análise efetuada no tópico II.5.5.2 deste Voto, as metas fiscais para os resultados primário e nominal consideradas no Anexo 6 do RREO do 6º bimestre 2020, republicado no DOERJ em 25.03.2021, correspondem aos valores atualizados no Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais da LDO constante da LOA (Lei Estadual nº 8.731/20), divergindo do Manual de Demonstrativo Fiscais – MDF, que determina o registro no Anexo 6 do RREO das metas anuais para o exercício de referência fixadas no Anexo de Metas Fiscais - AMF da LDO.

Assim, embora as respostas apresentadas pelas Secretarias de Estado envolvidas evidenciem que, de fato, o Demonstrativo da Compatibilidade da Programação dos Orçamentos com o Anexo de Metas Fiscais da LDO, que deve integrar o PLOA, não tem o condão de alterar as metas estabelecidas da LDO, servindo apenas para fins comparativos entre os valores fixados nos planejamentos orçamentários e a despeito do efetivo cumprimento da meta de resultado primário fixada na LDO, verifica-se que a Determinação não foi satisfatoriamente atendida.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 34:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Observar os prazos previstos para realização de audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, de acordo com o disposto no art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00.

Resposta nº 34:

De acordo com o Relatório da Controladoria-Geral do Estado - CGE, às fls. 395/397, a Secretaria de Estado de Fazenda – Sefaz, através da Subsecretaria de Controle Interno, elaborou a Nota Técnica SUBCINT nº 04/2020, em 24.11.2020, quanto à Determinação em tela, conforme trecho destacado a seguir:

No dia 11 de março de 2020 foi realizada a audiência pública para a avaliação do cumprimento das metas fiscais do 2º e 3º Quadrimestre de 2019. A exigida “ata” foi republicada no Diário Oficial (sic) do Estado no dia 21 de outubro de 2020. (...)

No 09 de junho de 2020 foi realizada a audiência pública para a avaliação referente ao 1º quadrimestre de 2020, sendo publicada em 30 de julho de 2020. (...)

Até a presente data não temos a convocação para a audiência pública para a avaliação referente ao 2º quadrimestre de 2020. (...)

Após análise do teor da Nota Técnica, a CGE destacou que, em consulta aos sítios eletrônico da Sefaz e da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – Alerj e ao Doerj, não localizou a convocação e a ata da audiência pública para demonstração e avaliação do Poder Executivo do cumprimento das metas fiscais do 2º quadrimestre de 2020, conforme determinação do §4º, do artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00, razão pela qual considerou a Determinação desta Corte como não implementada.

Análise nº 34:

De acordo com a análise feita no tópico II.5.5.3 deste Voto, o Poder Executivo do ERJ, atendendo ao § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00, realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais, conforme demonstra a Nota Técnica referida pela CGE e as cópias das Atas acostadas ao Documento TCE-RJ nº 7.735-4/2021, em anexo.

Contudo, a audiência pública para avaliação do 3º quadrimestre de 2019 e do 1º quadrimestre de 2020 ocorreram nos meses de março e junho de 2020, respectivamente e, no mês de abril de 2021, foi feita audiência pública para avaliação do 2º quadrimestre de 2020, em desacordo com a previsão legislativa que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2020, maio/2020 e setembro/2020, de forma que a Determinação em análise não foi cumprida satisfatoriamente.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 35:



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

“À Secretaria de Estado de Fazenda

Implantar procedimento contábil para o registro das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, por meio de contas de natureza patrimonial (classes 1 e 2 do PCASP), de forma a permitir que os saldos relacionados a fontes de recursos com destinação específica sejam identificados na sua origem.”

Resposta nº 35:

De acordo com o informado no Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Volume 05, fls. 398/399), a SEFAZ, por meio da Nota Técnica SUDEC/SUBCONT nº 013/2020, justificou as inconsistências identificadas no controle por fontes de recursos, informando que, em 2020, seria criado grupo de trabalho específico que, dentre outras atividades, cuidará da revisão do plano de contas utilizado pelo ERJ no SiafeRio, para adequá-lo ao PCASP Estendido fixado pela STN, e analisará a implementação do controle de fontes de recurso a partir das contas da classe 1 do PCASP.

No Relatório do Órgão Central de Controle Interno (fls. 399), consta a informação de que o referido grupo de trabalho foi criado em 25.11.2020, por meio da Portaria SUBCONT nº 010/2020, tendo sido denominado de Grupo de Trabalho Ranking da Qualidade da Informação Contábil e Fiscal – GT Ranking.

Análise nº 35:

Ainda que a Sefaz tenha adotado medidas para a implementação do referido controle, por meio da Portaria SUBCONT nº 010/2020, a análise realizada no tópico II.5.6.1.1 deste Voto identificou que a disponibilidade de caixa das Unidades Gestoras do ERJ continua sendo registrada exclusivamente na conta de controle 8.9.9.3.1.01.01 - “Caixa/Bancos Conta Movimento”, sendo motivo de reiteração da **Determinação**.

Situação: cumprida parcialmente.**Determinação nº 36:**

“À Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Saúde, Fundo Estadual de Saúde e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Promover a aplicação do montante de R\$4.284.936.119,00, correspondente aos saldos que deixaram de ser aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde nos exercícios de 2017 e 2018, até o último ano do mandato atual, sob pena de emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo relativas ao exercício de 2022..

Resposta nº 36:

Foram ressaltadas, em vários pontos do Relatório anexo, às fls. 400/406, as dificuldades que o ERJ vem apresentado, destacando-se os argumentos apresentados na Nota Técnica nº 68/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ de 08 de setembro de 2020:

[...] A atual gestão vem atuando sistematicamente no sentido de aumentar a porcentagem da despesa paga. Este fato pode ser observado ao comparar a porcentagem de atingimento do índice da Saúde relativa aos exercícios de 2018 e 2019 considerando apenas a despesa paga. No ano de 2018, o ERJ atingiu a porcentagem de 6,1%, já no ano de 2019 atinge 10,5%. Outro ponto importante diz respeito aos Restos a Pagar – RP, no exercício de 2018 o valor de RP com relação às despesas com ASPS era de R\$7,59 bilhões, conforme prestação de Contas de Governo correspondente, e no exercício de 2019 apresenta a cifra de R\$7,40 bilhões, um decréscimo de 2,50%. [...]

*[...] Quanto à Determinação nº 36, que delibera a aplicação, até o último ano do mandato, em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) do montante de R\$4.284.936.119, não obstante o esforço e comprometimento da atual gestão, importante destacar a dificuldade do ERJ, principalmente em um ano de sérias restrições financeiras, em se alcançar tamanha aplicação. **Deduzidas as vinculações constitucionais e legais existentes, não há margem para despesas adicionais sem que isso acarrete atrasos no pagamento do salário dos servidores ativos, inativos e pensionistas prejudique a manutenção da máquina administrativa [...]***

[...] Assim, acreditamos que a partir de uma ação planejada de longo prazo para derrubar obstáculos financeiros e a retomada da atividade econômica no ERJ, poder-se-ia estabelecer também medidas de ajuste para que esses dispositivos sejam cumpridos. [...]

Apesar das justificativas apresentadas pelo ERJ, a AGE informa que não restou evidenciada a implantação de qualquer tipo de medida por parte do Estado, no exercício de 2020, para que a determinação seja atendida até o término do mandato atual. Neste sentido, classifica a determinação como não implementada.

Análise nº 36:

Conforme esclarecimentos apresentados pela CGE e tendo em vista a análise do tópico II.6.3 deste Voto, assiste razão ao órgão em classificar tal Determinação como “não implementada”.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 37:

“À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Aplicar adicionalmente, no exercício de 2020, o montante de R\$73.750.624,00 em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, referente ao valor não aplicado no exercício de 2018, de acordo com o disposto no art. 4º, § 4º, da Lei nº 7.348/85, sem prejuízo do cumprimento da aplicação adicional de R\$ 236.277.119,00 em MDE no mesmo exercício, referente aos valores que deixaram de ser aplicados no exercício de 2019.”

Resposta nº 37:

A CGE, em resposta contida no Volume 05, fls. 407/418, informa que a SEFAZ, por meio da Nota Técnica SUDEC/SUBCONT nº 11/2020, de 11.09.2020, contesta o cálculo apresentado pela Corte de Contas na apuração do índice de MDE em 2018, como restos a pagar cancelados e receitas de rendimento de aplicação financeira do Fundeb. Acrescenta que, em virtude da pandemia do novo Coronavírus, houve frustração de receitas, e condiciona o cumprimento da determinação a uma sinalização de crescimento da estimativa da receita elaborada pela SEFAZ.

Análise nº 37:

Uma vez que as justificativas apresentadas não verificam o atendimento ou não à Determinação em questão, persiste a necessidade de aplicação de tal montante em MDE até o final do mandato atual do Governador do Estado, sob pena de emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas Contas. No respectivo tópico, tal fato foi objeto de **Impropriedade e Determinação**.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 38:

“À Secretaria de Estado de Educação e Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Elaborar um novo Plano Estadual de Educação ou promover a adequação do existente ao Plano Nacional de Educação, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 13.005/14.

Resposta nº 38:

Em resposta constante do Volume 05, às fls. 419/420, a CGE apresentou o despacho SEEDUC/SUGEN, SEI ERJ – 7247814 SEI – 040001-000200-2020, informando sobre a aprovação e o encaminhamento do Plano Estadual de Educação para a Casa Civil para conversão em Projeto de Lei e posterior encaminhamento à ALERJ. Assim, considera que a determinação se encontra em implementação.

Análise nº 38:

Na análise da determinação nº 41 da Prestação de Contas de Governo de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19), realizada na Prestação de Contas referente ao exercício de 2019 (Processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020), constava que o *“Plano Estadual de Educação foi aprovado, seguiria para a Casa Civil para conversão em Projeto de Lei, para então ser enviado à ALERJ”*. Concluindo-se, então, pelo não cumprimento da Determinação e motivando a Determinação ora em análise.

Uma vez que o trâmite apontado pela CGE ainda se encontra no âmbito do próprio Poder Executivo, concluo pelo não atendimento à Determinação.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 39:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Estabelecer e cumprir um único cronograma de repasses à Faperj relativos a créditos devidos desde 2015 até 2019, em cumprimento ao disposto no art. 332 da Constituição Estadual, sendo vedada a inclusão de ulteriores valores devidos porventura existentes em exercícios futuros, a fim de dar ampla efetividade a esta Determinação.

Resposta nº 39:

Em resposta contida no Volume 05, às fls. 421/424, a CGE informa que a SEFAZ, através, da Nota Técnica nº 67/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ, de 28.09.2020, alegou dificuldades na implementação de tal cronograma, dentre elas o cenário de crise vivenciada em razão do Covid-19, e propôs novo adiamento do início do cronograma para o exercício de 2023. Com isso, a CGE considera a determinação como não implementada.

Análise nº 39:

O Estado novamente sugere o adiamento do início do cronograma de repasses, o que foi refutado no tópico II.8.1.3 deste Voto, resultando em **nova impropriedade e determinação**.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 41:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Realizar os registros de inscrição dos créditos a receber da Faperj, conforme metodologia desta Corte de Contas, sem considerar a desvinculação das receitas promovida pelo Decreto Estadual nº 45.874/16, julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal no tocante à Faperj (RE 1.244.992 AgR).”

Resposta nº 41:

Em resposta contida no Volume 05, fls. 425/428, a CGE informa que a SEFAZ elaborou a Nota Técnica SUDEC/SUBCONT nº 18/2020, de 25.11.2020, informando que providenciou a desvinculação de receitas em relação à Faperj a partir do exercício de 2020. Do mesmo modo, na Nota Técnica de nº 88/2020/SUPEF/SEFAZ/RJ, de 07.12.2020, foi informado que a Subsecretaria de Finanças vem sistematicamente atuando no sentido de retificar os registros de créditos a receber pela Faperj, objetivando sanar possíveis inconsistências.

A CGE, ao analisar os efeitos da desvinculação das receitas apenas no exercício de 2020, considerou a Determinação implementada, não mencionando os créditos a receber de exercícios anteriores.

Análise nº 41:

De acordo com o tópico II.8.1.3 deste Voto, o Estado se absteve de contabilizar os créditos a receber levando-se em consideração o instituto da desvinculação de receitas.

Contudo, a divergência de apuração do limite constitucional, em que esta Corte, desde 2016, adota o regime da despesa paga e o ERJ pela despesa empenhada, resultou novamente em discrepâncias nos valores devidos àquela Fundação, gerando **nova impropriedade e determinação**.

Situação: parcialmente cumprida.

Determinação nº 42:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Proceder aos ajustes dos créditos a receber da Faperj, na conta contábil 7.9.1.1.22.01, na Unidade Gestora 404100 – Faperj, de forma que os saldos iniciais do exercício de 2020, referentes às contas correntes de 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, conforme apurado, sejam os seguintes:

R\$ 1	
Conta Corrente	Saldo Inicial de 2020
2015.42498675000152	243.901.713
2016.42498675000152	271.753.246
2017.42498675000152	336.518.845
2018.42498675000152	342.152.386
2019.42498675000152	238.255.612

Resposta nº 42:

A CGE, em resposta contida no Volume 05, fls. 429/430, informa que a Sefaz elaborou a Nota Técnica SUDEC/SUBCONT nº 13/2020, por meio da qual informa que os ajustes necessários na conta de créditos a receber da Faperj, referentes aos exercícios de 2015 a 2019, foram realizados, razão pela qual entende que a determinação foi implementada.

Análise nº 42:

Em consulta ao SiafeRio, constatam-se os ajustes na conta contábil 7.9.1.1.22.01, na Unidade Gestora 404100 – Faperj, conforme 2020NP00184, em 15.09.2020, de acordo com o determinado.

Situação: cumprida.

Determinação nº 43:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Observar a integralidade do disposto no art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, que impõe limites e obrigatoriedades de aplicação de recursos pelo Fecp.”

Análise nº 43:

A presente Determinação é análoga à de nº 14, analisada anteriormente, que avaliou os limites e as obrigatoriedades da aplicação de recursos impostos pelo art. 3º e §§.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 44:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Efetuar os registros de inscrição dos valores a aplicar no Fehis, conforme metodologia desta Corte de Contas, sem considerar a desvinculação das receitas prevista no Decreto Estadual nº 45.874/16, eis que tal procedimento carece de amparo legal, atentando-se para o disposto no art. 95, incisos X e XI, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.”

Resposta nº 44:

De acordo com Relatório da CGE (arquivo digital “05. Relatório do Órgão Central do Controle Interno do Poder Executivo #2214453.pdf”), a SEFAZ reafirma que, de acordo com a Constituição Estadual²⁶¹, a desvinculação de receitas implementada no ERJ não se aplica aos recursos do FEHIS²⁶².

No entanto, com base na Nota Técnica nº 15/2020 da Superintendência de Relatórios e Demonstrativos Contábeis - SUDEC, órgão da SEFAZ, a CGE conclui:

Desta forma, de acordo com o conteúdo da Nota Técnica mencionada e o disposto na EC nº 73/19, esta CGE conclui que a

²⁶¹ Art. 95, Inciso X c/c o art. 94 do ADCT.

²⁶² Art. 3º, § 3º da Lei 4.056/02.

SEFAZ aplicou a desvinculação de forma indevida e consideramos o atendimento à determinação em tela como não implementada.

Análise nº 44:

O Corpo Instrutivo informa que não só a desvinculação de recursos continua sendo aplicada, bem como, e em decorrência do entendimento manifestado da SEFAZ, não foram efetuados os registros de inscrição dos valores a aplicar no FEHIS, conforme metodologia desta Corte de Contas, sem considerar a desvinculação das receitas prevista no Decreto Estadual nº 45.874/16.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 45:

“À Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria da Casa Civil e Governança.

Observar a finalidade da aplicação dos recursos auferidos pelo Fundo Orçamentário Temporário (FOT), substituto do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal (Feef), nos termos do art. 6º da Lei nº 8.645/19.”

Resposta nº 45:

Em resposta, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão elaborou a Nota Técnica SEPLG-SUPOR SEI ERJ 8227405, processo nº SEI-040001/000206/2020, analisada pela CGE, que destacou o seguinte trecho:

Análise: Os recursos provenientes do retorno de benefícios fiscais concedidos e que possuem aplicação ordinária com o objetivo de contribuir com o equilíbrio fiscal, conforme Lei nº 8.645/19, são especificados na execução orçamentária na fonte de recursos 102 – Fundo Orçamentário Temporário. No que concerne à área de atuação desta Superintendência, informamos que tanto na execução orçamentária do presente exercício quanto na análise da Proposta Orçamentária para o exercício de 2021, consideramos a destinação legal prevista para os recursos do FOT.

Conclusão: Sugerimos o encaminhamento à Sefaz para ciência e providências cabíveis para solucionar a determinação nº 45, referente à impropriedade nº 26, da Prestação de Contas/2019 do TCE-RJ

A CGE aponta, preliminarmente, que, conforme destacado na Determinação ora em análise, o Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – FEEF foi substituído pela

criação do Fundo Orçamentário Temporário – FOT, a partir da promulgação da Lei Estadual nº 8.645/2019²⁶³, que entrou em vigor a partir de 11 de março de 2020 e produzirá seus efeitos enquanto estiver vigente o Regime de Recuperação Fiscal – RRF.

A CGE acrescenta que a nova norma não estabelece prioridades para as destinações dos recursos provenientes do FOT, mas apenas informa, em seu art. 6º que, *“os recursos auferidos pelo Fundo disciplinado no artigo 1º serão destinados ao equilíbrio fiscal do Estado”*.

Assim, a CGE entendeu que a redação pura e simples do art. 6º descartaria outras vinculações prioritárias, que não fossem a garantia do equilíbrio fiscal do Estado.

Dessa forma, em consulta realizada ao SiafeRio, observou-se que, no exercício de 2020, do total das despesas liquidadas com a fonte de recursos do FOT (R\$237,74 milhões), foram aplicados R\$120,41 milhões (50,6%) na função Segurança Pública, R\$22,66 milhões (9,5%) na função Previdência Social e R\$94,67 milhões (39,8%) na função Encargos Especiais.

Sendo assim, entendeu a CGE que as despesas executadas com os recursos provenientes do Fundo Orçamentário Temporário, fonte de recursos 102, estão de acordo com o art. 6º da Lei Estadual nº 8.645/2019, julgando, portanto, esta determinação como implementada.

Análise nº 45:

Inicialmente, vale destacar trecho da análise procedida pelo Corpo Instrutivo sobre o tema:

“Cumpre registrar que o Fundo Orçamentário Temporário – FOT, instituído pela Lei Estadual nº 8.645, de 9 de dezembro de 2019, tem a mesma natureza e finalidade do Fundo Estadual de Equilíbrio Fiscal – Feef, instituído por meio da Lei Estadual nº 7.428, de 25 de agosto de 2016, bem como fundamento normativo idêntico, qual seja o Convênio ICMS 42, de 03 de maio de 2016, aplicando-se ao depósito no FOT os mesmos critérios e metodologia de cálculo aplicáveis ao depósito no Feef.

²⁶³ Regulamentada pelo Decreto Estadual nº 47.057/2020.

Entretanto, há algumas diferenças entre os dois fundos, em especial quanto aos benefícios fiscais excluídos da obrigação de depósito no Feef e abrangidos pela obrigação de depósito no FOT.

Além disso, o Decreto Estadual nº 47.057/2020 regulamentou os dispositivos da Lei Estadual nº 8.645/2019, para disciplinar o depósito no fundo orçamentário temporário – FOT.

Dessa forma, o art. 3º da supracitada lei estabeleceu que constituem receitas do fundo: depósito, nos termos e nos limites do Convênio Confaz nº 42/2016, observados os percentuais previstos no Artigo 2º; dotações orçamentárias; rendimentos de aplicações financeiras de seus recursos; outras receitas que lhe venham a ser legalmente destinadas.”

Em consulta ao SiafeRio, foi apurado que ingressou o montante de R\$244,37 milhões no Fundo, na fonte de recursos 102, no exercício de 2020, após descontadas as deduções referentes às cotas-parte municipais e ao Fundeb, consoante demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 189 - Receita arrecadada destinada ao FOT – 2020

R\$ 1	
Natureza da Receita	Arrecadação Exercício - 2020
1118021140 - ICMS FOT - Fundo Orçamentário Temporário do Estado do RJ - Principal	404.822.828,75
1118021240 - ICMS FOT - Fundo Orçamentário Temporário do Estado do RJ - Mul Jur	2.451.968,68
1922991101 - Outras Restituições - Principal	4.058,96
9118021145 - Dedução - ICMS FOT - Fundo Orçamentário Temporário - CP Municípios - Principal	- 101.205.707,18
9118021150 - Dedução - ICMS FOT - Fundo Orçamentário Temporário - CP FUNDEB - Principal	- 60.723.424,27
9118021245 - Dedução - ICMS FOT-Fundo Orçamentário Temporário - CP Municípios - Multas e Juros	- 612.992,32
9118021250 - Dedução - ICMS FOT - Fundo Orçamentário Temporário - CP FUNDEB - Multas e Juros	- 367.795,50
Total Líquido	244.368.937

Fonte: SiafeRio.

Ademais, a tabela a seguir demonstra a aplicação da FR 102 - Fundo Orçamentário Temporário, por função e natureza de despesa:

Tabela 190 - Aplicação dos recursos da FR 102 - FOT

R\$ 1

Função	Ação	Despesas Liquidadas
06 - Segurança Pública	2660 - Pessoal e Encargos Sociais	120.410.054
09 - Previdência Social	4135 - Encargos com Inativos - Área de Segurança Pública	22.663.974
28 - Encargos Especiais	0004 - Gestão da Dívida Interna-Serviços	94.671.669
Total Geral		237.745.697

Fonte: SiafeRio.

Comparando os resultados da execução orçamentária do FOT, verifica-se que o montante liquidado (R\$237,74 milhões) equivale a 97,29% dos recursos arrecadados no exercício de 2020 (R\$244,37 milhões).

Adicionalmente, a Lei Estadual nº 8.645/2019 e o Decreto Estadual nº 47.057/2020 nada mais trouxeram em seu texto, a respeito das prioridades das destinações dos recursos, e a redação pura e simples do citado art. 6º da Lei descartaria outras vinculações prioritárias, que não fossem a garantia do equilíbrio fiscal do Estado, concluindo-se pelo cumprimento da determinação ora em análise.

Situação: cumprida.

Determinação nº 46:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Instituir rotina contábil, para que os rendimentos de aplicação financeira do Fised sejam apropriados à respectiva fonte de recursos, de forma que seja cumprido o disposto no art. 2º, inciso V, e §§ 1º e 2º do mesmo artigo da Lei Complementar Estadual nº 178/17.

Resposta nº 46:

Segundo a CGE, às fls. 445/449 do Relatório do Órgão Central do Controle Interno, a SEFAZ elaborou a Nota Técnica SUBCONT-SUNOT, SEI ERJ 8080652, cujas principais considerações são transcritas a seguir:

Notas:

Encontra-se em fase de conclusão pela SUNOT, Orientação Técnica com procedimentos e roteiros contábeis para aplicação da Desvinculação de Receitas do Estado – DRE EC nº 93/2016 sobre as receitas do FISED. A tramitação da implementação da DRE pelo ERJ ocorre no processo SEI-04/076/001463/2019.

Em atendimento à Lei Ordinária nº 8.845, de 27 de maio de 2020 a partir de 2021 o FISED passará a ser evidenciado através de fonte de recursos, deixando de ter Unidade Orçamentária – UO. A tramitação das alterações necessárias está sendo tratada no Processo SEI-12001/007901/2020.

Conclusão

A SUNOT recebeu em 15/06/2020 a mensagem comunica nº 30.653 da unidade gestora 266600 – FISED, com dúvidas referentes a IMPROPRIEDADE Nº 27 e da DETERMINAÇÃO nº 46 do TCE/RJ. Respondemos a unidade gestora através do comunica nº 34.718 de 06/07/20 com as seguintes orientações:

a) Saldos de disponibilidades financeiras em fonte 101 oriundas de exercícios anteriores referentes a rendimento de aplicação financeira - Orientamos que ocorresse a reclassificação da fonte 101 para a fonte 103;

b) Receitas de rendimento de aplicação financeira contabilizadas em 2020 - Orientamos a unidade gestora a anular as contabilizações e realizar nova contabilização com a fonte de recurso 103.

Além das orientações para reclassificações enviadas para a unidade gestora 266600 – FISED, a Coordenadoria de Produção de Normas e Estudos Contábeis – COPRON/SUNOT, atualizou o item 5.2.3 da Nota Técnica SUNOT/SUBCONT nº 002/2018 – Contabilização dos Royalties – Repasses FECAM e FISED, com orientação para a correta contabilização dos rendimentos de aplicação de financeira do FISED. Concluimos, portanto, que a IMPROPRIEDADE Nº 27 e a DETERMINAÇÃO Nº 46 do TCE/RJ foram atendidas integralmente.

A CGE entende que a determinação da Corte foi implementada, uma vez que constatou que, no exercício de 2020, as receitas de rendimentos de aplicação financeira passaram a ser contabilizadas através da fonte de recursos 103.

Análise nº 46:

Diante da análise feita no tópico II.8.3 deste Voto, foi constatado que os rendimentos de aplicação financeira decorrentes da fonte de recursos 103, de fato, foram contabilizados de forma adequada.

Situação: cumprida

Determinação nº 47:

“À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Conselho Diretor do Fised.

Adotar medidas para que os gastos anuais com projetos de desenvolvimento social relacionados às ações de segurança pública

não sejam inferiores a 25% (vinte e cinco por cento) do total de recursos disponíveis do Fundo, em cumprimento ao art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterado pela Lei Complementar nº 186/19.

Resposta nº 47:

A CGE informa, às fls. 450/454 do Relatório do Órgão Central de Controle Interno que encaminhou à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG a Nota de Identificação de Riscos – NIR nº 20200029/SUPGOV/AGE/CGE.

Em resposta, a SEPLAG ressaltou que foi considerada dentro da Unidade Orçamentária – UO – Fised a ação “4594 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Social Associados à Segurança Pública”, com finalidade atrelada à Assistência Social para a contabilização dos 25%. Destacou, ainda, que o orçamento do exercício de 2020 destinou recursos para ações relacionadas à Assistência Social no valor de R\$228.732.448, distribuídos nas seguintes ações: 5579 – Apoio a Programas e Projetos de Assistência Social – Fised; 5695 – Apoio a Programas e Projetos da Infância e Adolescência – Fised; e 4594 – Apoio a Projetos de Desenvolvimento Social Associados à Segurança Pública.

A CGE informa, também, que procedeu ao acompanhamento da evolução das despesas liquidadas do Fised, relacionadas ao cumprimento do mínimo previsto na legislação²⁶⁴, e que no exercício de 2020 houve a aplicação de recursos nas ações 5695, 4594 e 5579, no valor total de R\$213.350.288, acima do limite mínimo de 25% (R\$57.321.624).

Análise nº 47:

Apesar das informações prestadas pela CGE, conforme análise demonstrada pelo Corpo Instrutivo, no tópico II.8.3.3 deste Voto, constatou-se que o total efetivamente executado em ações de desenvolvimento social, no montante de R\$47.177.881, correspondeu a 13,78% dos recursos destinados ao Fised, abaixo do limite mínimo (25%) estabelecido na legislação estadual²⁶⁵. Desta forma, verifico que a Determinação não foi cumprida.

²⁶⁴ Art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17

²⁶⁵ Art. 7º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterado pela Lei Complementar nº 186/19

Situação: não cumprida.

Determinação nº 48:

“Ao Governador do Estado, à Secretaria de Estado da Polícia Militar (Sepm), à Secretaria de Estado de Polícia Civil (Sepol), à Secretaria de Estado da Defesa Civil (Sedec) e à Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (Seap)

Adotar medidas cabíveis, junto às instâncias competentes, de modo a incluir, no âmbito de seus respectivos órgãos, planejamento orçamentário com o propósito de amparar a fixação de dotação orçamentária suficiente à manutenção do legado dos bens tangíveis e intangíveis doados ao ERJ, pela União, por intermédio das ações da Intervenção Federal, bem como fazer constar, na proposta de revisão do Plano Plurianual para o período de 2020 a 2024, programação setorial específica para tal finalidade.”

Resposta nº 48:

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, por via da Nota Técnica SUPOR SEI ERJ-8189708, SEI-04001-000221-2020, informou a CGE (Volume 5 - fls. 455/462) que a criação de ações específicas faz parte do planejamento setorial dos órgãos, acrescentou que a SEPM incluiu uma ação específica em atendimento à determinação e ponderou acerca da criação de ação segregada para o fim descrito na determinação pelos motivos ali expostos.

Em virtude da medida interventiva decretada, a CGE solicitou maiores esclarecimentos à SEPM, SEPOL, SEDEC e SEAP relacionados ao controle e manutenção dos bens doados pela União. À exceção da SEPM, que afirmou que o controle é realizado de forma segregada, o mesmo procedimento não é adotado pelos demais órgãos, ressaltando que não houve resposta por parte da SEPOL até o encerramento do Relatório, concluindo pelo cumprimento parcial da determinação.

Análise nº 48:

Conforme tópico II.9.3.1 deste Voto – Plano de Legado, o Plenário desta Corte, no Processo. TCE-RJ nº 102.068-0/19²⁶⁶, que trata do Relatório de Auditoria Governamental realizada na SEPM, decidiu, em sessão de 29.07.2020, que a

²⁶⁶ Tramitam em conjunto, instruídos pelo princípio da conexão processual, os processos TCE-RJ nº 102.065-8/19, 102.069-4/19 e 100.542-7/20, referentes, respectivamente, aos Relatórios das Auditorias Governamentais realizadas na Sedec, Seap e Sepol.

averiguação do cumprimento da Determinação sob exame se dará nos referidos autos, pelos fundamentos explicitados na decisão, tendo sido, inclusive, objeto de reiteração no item I – “m” da decisão.

Situação: A ser avaliada no Processo TCE-RJ nº 102.068-0/2019 – Relatório de Auditoria Governamental na modalidade Acompanhamento.

Determinação nº 50:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Encaminhar a este Tribunal, juntamente com a documentação constituinte das próximas Contas de Governo:

a) Nota técnica que evidencie a memória de cálculo e a comprovação de todas as deduções que tenham afetado o recebimento da receita de royalties e participações especiais ingressadas no Rioprevidência, de maneira que possa ser efetuada a exata conferência dos valores de participações governamentais registrados na fonte de recurso 231;

b) Comprovação da transferência de R\$ 146,93 milhões do Tesouro Estadual para o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência), para recompor os valores de participações governamentais (royalties e participações especiais) registrados a menor na fonte de recursos própria do fundo (FR 231).”

Resposta nº 50:

Em resposta à Determinação, às fls. 463/470 do Relatório da Controladoria-Geral do Estado, a CGE transcreve os principais pontos tratados da Nota Técnica Conjunta SEFAZ SUPOF/SUBFIN/SUBCONT Nº 04/2020, que apresenta a memória de cálculo das receitas de R&PE do ERJ no exercício de 2019, destacando as deduções que teriam influenciado o fluxo de parte dessas receitas destinadas ao Rioprevidência.

Na transcrição, verificam-se a base legal da receita e das deduções legais e contratuais, o detalhamento do fluxo da receita e a responsabilidade pela contabilização e cálculo dos valores. São reproduzidas, também, duas tabelas: a primeira descreve as metodologias utilizadas pela SEFAZ e pela Corte; e a segunda detalha os valores calculados pelas partes (Sefaz e TCE-RJ), evidenciando a diferença.

A CGE acrescenta que a nota técnica conclui admitindo uma diferença de R\$4,57 bilhões, repassada a menor ao Rioprevidência e sugere que o questionamento sobre o valor seja direcionado à referida autarquia, responsável pela contabilização da receita em questão.

Assim, a CGE destaca que encaminhou solicitação ao Rioprevidência, respondida através do ofício Of.RIOPREV/PRESI SEI Nº 30, reproduzido integralmente, no qual a entidade previdenciária não só ratifica os cálculos elaborados pela SEFAZ, como infere que a diferença apurada naqueles (R\$4,5 bilhões) deve ser objeto de conciliação entre as bases de cálculo Sefaz e TCE-RJ.

Análise nº 50:

Constata-se que o atendimento ao item “a” da determinação em tela foi cumprido com a elaboração da Nota Técnica Conjunta SEFAZ SUPOF/SUBFIN/SUBCONT nº 04/2020.

No que se refere ao item “b”, admite-se um repasse a menor de R\$4,57 bilhões, em contraposição ao valor apurado por este Tribunal, conforme memória de cálculo abaixo:

Tabela 191 – Diferença entre Receitas e Despesas de R&PE em 2019

			R\$1
RECEITAS x DESPESAS DE R&PE EM 2019	SEFAZ/RJ	TCE/RJ	Difer. TCE SEFAZ
Receitas de Participações Governamentais (A)	13.471.271.663	13.466.700.238	4.571.425
PASEP (B)	128.231.742	134.667.002	-6.435.260
Cota-Parte Municípios (C)	648.097.452	641.548.900	6.548.552
Cessão Dir. União (D)	688.848.663	688.848.663	0
FECAM (E)	640.914.727	640.930.139	-15.412
FISED (F)	545.242.185	408.438.513	136.803.672
Receita Rioprevidência (G = A - B - C - D - E - F)	10.819.936.893	10.952.267.021	-132.330.128
Recursos de 2019 registrados em 2020 (H)	10.028.270		10.028.270
Receita Líquida do Rioprevidência Ajustada (I = G - H)	10.809.908.623	10.952.267.021	-142.358.398
Rioprevidência <i>Royalties</i> fonte 231 (J)	10.805.337.198	10.805.337.198	0
Diferença (K = I - J)	4.571.425	146.929.823	-142.358.397

Fonte: Volume 05, fls. 466.

A diferença na receita total deve-se à forma de contabilização pelo ERJ, ao considerar como receita de R&PE as parcelas destinadas ao Rioprevidência (FR

231) e ao Fised (FR 103) e, para eliminar a duplicidade da receita, registra os valores transferidos como dedução de receita. No entanto, foi feito de forma equivocada, conforme memória de cálculo a seguir:

Tabela 192 - Contabilização das Receitas de R&PE

				R\$1
Sub-alíneas da receita	Receita (FR 104)	Receita (FR 103)	Receita (FR 231)	Totais
1390001103	1.314.021.548		777.350.982	2.091.372.529
1390001105	964.246.752		756.475.479	1.720.722.232
1390001106	2.836.862.512		2.037.319.270	4.874.181.782
1390001107	11.782.401		11.901.721	23.684.121
1390001108	1.278.368.258	62.367.902	862.898.574	2.203.634.734
1390001110	975.884.867	63.210.875	878.296.380	1.917.392.122
1390001111	6.090.105.324	419.663.409	5.481.094.792	11.990.863.526
Total da Receita - R&PE (I)	13.471.271.663	545.242.185	10.805.337.198	24.821.851.046
9390001103	-792.053.111			-792.053.111
9390001105	-770.937.597			-770.937.597
9390001106	-2.157.573.067			-2.157.573.067
9390001107	-11.058.967			-11.058.967
9390001108	-910.837.384			-910.837.384
9390001110	-927.090.624			-927.090.624
9390001111	-5.785.600.058			-5.785.600.058
Deduções da Receita - R&PE - (II)	-11.355.150.808	0	0	-11.355.150.808
Receita Líquida - R&PE - (III) = I - II	2.116.120.854	545.242.185	10.805.337.198	13.466.700.238

Fonte: SiafeRio.

Na tabela acima, ao considerar somente a FR 104, a receita de R&PE corresponde ao valor apurado pela Sefaz (R\$13,47 bilhões). Já considerando o que foi contabilizado, incluindo também as FRs 103 e 231 e as deduções da FR 104, a receita total corresponde ao que foi calculado por esta Corte (R\$13,47 bilhões).

Quanto ao Fised, maior divergência entre os cálculos, destaca-se que o valor apurado pelo Tribunal (R\$408.438.513) encontra-se de acordo com o apresentado pela SUBCONT nas contas de Governo de 2019²⁶⁷.

²⁶⁷ Fls. 339 do Processo TCE-RJ nº 101.730-3/2020.



Em sua nota técnica, a SEFAZ afirma que a divergência apurada entre os valores registrados no SiafeRio e os considerados pelo Tribunal em relação à vinculação de 5% da Receita de Participações Governamentais do pré-sal ao Fised originam-se da realização a posteriori dos acertos contábeis, visto que a proporção da produção do pré-sal sobre o total produzido, base de cálculo para a destinação ao Fised, divulgada pela ANP, ocorreria com certo atraso, levando a um descompasso entre o ajuste contábil das receitas do pré-sal efetuadas nas FRs 104 e 231 e o registro dos recursos das receitas do Fised na FR 103.

Cabe evidenciar que eventuais diferenças constatadas no cálculo do Fised, deveriam constar no cálculo do exercício posterior, assim como as diferenças do cálculo do exercício anterior no cálculo do atual exercício, o que, efetivamente, não foi possível constatar. Todavia, considerando que o Rioprevidência vem apresentando sucessivos déficits, sendo socorrido por aportes financeiros do ERJ nos últimos anos²⁶⁸, o Corpo Técnico desta Corte entende como cumprida a Determinação.

Deste modo, em face dos esclarecimentos, acompanho o entendimento das instâncias instrutivas no sentido do cumprimento da determinação.

Situação: cumprida.

Determinação nº 51:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Instituir rotina contábil para que a entrada de créditos parcelados de titularidade do Estado seja registrada diretamente na fonte de recursos própria do Rioprevidência (FR 231). Os créditos parcelados que ingressarem nos cofres do Tesouro em 2020, antes da implementação desta Determinação, deverão ser repassados ao Rioprevidência, impreterivelmente, até 31/12/2020, conforme prevê o Decreto Estadual nº 36.994/05.

Resposta nº 51:

²⁶⁸ No exercício de 2020 foram aportados recursos no Rioprevidência, para cobertura de insuficiência financeira, no valor de R\$5.613.047.545,00.

Sobre o tema, às fls. 471/474 do Relatório da Controladoria-Geral do Estado, a CGE informa que a Secretaria de Estado de Fazenda apresentou a Nota Técnica SUBCONT-SUNOT, na qual conclui: (fl. 473):

“A DETERMINAÇÃO nº 51 será atendida para os registros contábeis a partir de 2021, através do desenvolvimento de rotina contábil, observado o tratamento como aporte financeiro conforme DETERMINAÇÃO nº 30 das Contas de Governo de 2019, processo TCE nº 101.730-3/20.”

Acrescenta, à fl. 474, que os repasses solicitados na determinação “estão sendo regularizados e acompanhados através do processo nº SEI-040161/000941/2020.”

Análise nº 51:

Considerando que a implantação da rotina contábil para reconhecimento dos referidos créditos como aporte financeiro, conforme Determinação nº 30 referida na resposta, representará o tratamento contábil adequado, mas que os repasses se encontram em processo de regularização e a rotina em fase de implantação, entendo pelo cumprimento parcial da determinação em questão.

Situação: cumprida parcialmente

Determinação nº 52:

“À Secretaria de Estado de Fazenda

Estabelecer cronograma de desembolso para efetivar os repasses dos créditos arrecadados desde março de 2005 até dezembro de 2019, em sua totalidade, sendo os respectivos valores atualizados com base nos critérios da Lei nº 6.269/12.”

Resposta nº 52:

A CGE informa que, em resposta à referida Determinação, a Sefaz elaborou a Nota Técnica SEFAZ-SUPOF Nº 64-2020, cuja conclusão indicaria a quitação dos valores devidos de repasse, conforme se extrai do trecho adiante transcrito:

“Diante do exposto, observa-se que o próprio Rioprevidência, por meio de Nota Técnica RIOPREV/GOP Nº31/2020 e Despacho RIOPREV/GOP 8035165, reconhece que não há mais passivos a serem quitados pela Secretaria de Estado de Fazenda/SEFAZ no

que se refere ao período compreendido entre março de 2005 e agosto de 2020.”

A CGE acrescenta que solicitou ao Rioprevidência informações e comprovações dos valores recebidos advindos da arrecadação de créditos tributários parcelados de titularidade do ERJ nos últimos 4 (quatro) exercícios financeiros, bem como se as obrigações vencidas da SEFAZ, quanto às pendências no repasse dos referidos créditos, teriam sido sanadas até dezembro de 2020.

Em resposta, a autarquia destaca a existência de valores a receber, no curto e longo prazo, no montante de R\$756,92 milhões. Ressalta, todavia, *“que os repasses por parte do Tesouro Estadual dos valores devidos ao longo deste Exercício encontram-se em total regularidade na presente data”*.

Análise nº 52:

Em que pese a informação de regularidade nos repasses dos valores devidos pelo ERJ ao Rioprevidência, não restou demonstrada a existência do cronograma para repasse do direito aos Créditos Tributários Parcelados a Receber (curto e longo prazo), existentes no montante de R\$756,92 milhões.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 53:

“À Secretaria de Estado de Fazenda

Promover os repasses das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores em atraso ao Rioprevidência, demonstrando, em conjunto com esta Autarquia, se for o caso, a existência de repasses pendentes que já foram realizados sem a devida baixa no seu Ativo.”

Resposta nº 53:

A CGE, às fls. 478/482 em seu Relatório, transcreve a Nota Técnica Rioprevidência SEI ERJ8160741, em que são relatados os esforços empreendidos desde o ano de 2018 com o objetivo de analisar inconsistências contábeis entre o Tesouro Estadual e a entidade previdenciária e demonstra a evolução dos saldos das contas contábeis relacionadas às contribuições previdenciárias patronais e de servidores.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Na transcrição da nota técnica, destaca:

Informamos, ainda, que os saldos das contas contábeis pendentes de conciliação foram alvo de ressalva por parte desta Gerência de Controladoria, quando da apresentação dos Demonstrativos Contábeis desta Autarquia relativos ao Exercício de 2019 em consonância com a diretriz de plena transparência e publicidade de nossos números.

Sendo assim, afirmamos não ser necessária a promoção por parte do Tesouro Estadual de repasses das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores pendentes de conciliação contábil. Fato que se verifica no Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (ANEXO 8160563) emitido pela SPS no decorrer do exercício de 2019.”

A respeito dos saldos das contas contábeis pendentes de conciliação, a CGE demonstra em tabela o registro contábil do montante de R\$543,54 milhões, relativo a créditos a receber de contribuições patronais e dos servidores em 31.12.2020. O valor representa uma diminuição de 23% em relação ao saldo total pendente em 31.12.2019 e acrescenta ter constatado um montante de R\$169,88 milhões relativo a saldos pendentes de conciliação anteriores a 2019.

Análise nº 53:

Em que pese tenha sido informada a inexistência de valores devidos, cumpre ressaltar a necessidade de resolver com a maior brevidade possível as pendências contábeis existentes. Assim, considero a Determinação “Implementada Parcialmente”.

Situação: cumprida parcialmente.

Determinação nº 54:

“À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro

Formalizar termo de parcelamento de débitos junto ao Rioprevidência, nos moldes da Portaria MF nº 333/17, levando em consideração critérios que observem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário estadual, devendo incluir, no referido termo, todos os créditos a receber, oriundos de contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, abrangendo os créditos de exercícios anteriores.”

Resposta nº 54:

Em resposta à Determinação desta Corte, a SEFAZ, por meio da Nota Técnica SUBCINT 005, informou à CGE (fls. 483/485 de seu Relatório) que o termo de parcelamento não seria necessário por entender não existir débito a ser quitado pelo Poder Executivo do ERJ. Acrescentou que, na Nota Técnica do Rioprevidência SEI ERJ816074, a autarquia afirmara não haver necessidade do repasse por parte do Tesouro, pois as contribuições previdenciárias patronais e de servidores estariam pendentes por falta de conciliação contábil.

A CGE informa que, embora considere a inaplicabilidade da determinação em tela, fará recomendações à autarquia previdenciária estadual com vistas à divulgação dos “valores das contribuições previdenciárias (segurados e patronal) que realmente se encontram em atraso, segregados dos que foram repassados sem a devida baixa contábil no ativo da autarquia.”

Análise nº 54:

Em face da resposta oferecida a Determinação nº 53 e a esta Determinação, entendo a sua inaplicabilidade, razão pela qual considero dispensado o seu cumprimento.

Situação: cumprimento dispensado.**Determinação nº 55:**

“Ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro (Rioprevidência).

Fazer constar, nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Rioprevidência, as informações sobre os créditos concedidos a outras unidades gestoras, para a execução de despesas administrativas da Autarquia.”

Resposta nº 55:

Às fls. 486/490 do Relatório da Controladoria-Geral do Estado, a CGE informa que, no documento SEI ERJ 815400, o Rioprevidência descreve informações relativas aos créditos concedidos pela autarquia a outras unidades gestoras do Estado no exercício de 2019 e, por considerar os valores inexpressivos diante do total dos gastos administrativos, entendeu não ser necessário o registro em Notas

Explicativas. No entanto, afirma não haver impedimento em atender à Determinação da Corte de Contas.

Análise nº 55:

No âmbito desta Prestação de Contas, foi verificado que as informações sobre créditos concedidos a outras unidades gestoras para a execução daquele tipo de despesa da autarquia constam nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis do Rioprevidência (às fls. 37/41, volume 31), atendendo à determinação em questão.

Situação: cumprida.**Determinação nº 56:**

“À Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro.

Cumprir os limites previstos no art. 6º da Resolução CGPC nº 29/09, em relação ao montante das despesas administrativas do RJPrev.”

Resposta nº 56:

Em atendimento à Determinação, a CGE informa, às fls. 491/498 do Relatório, que a RJPrev elaborou a Nota Técnica DAD nº 01/2020, que discorre sobre as taxas de administração e carregamento praticadas pela entidade de 0,7% e 7%, e destaca que tais taxas nunca foram cobradas em valores superiores aos limites estipulados pela Resolução CGPC nº 29/09.

Considerando que a fundação não entendera a Determinação do Tribunal, a CGE encaminhou expediente à RJPrev solicitando esclarecimentos. Em resposta, especificamente quanto ao solicitado na determinação em tela, a entidade citou que o §2º do art. 10 da Resolução CGPC nº 29/09 permite que as receitas administrativas sejam abatidas daqueles limites preconizados no artigo 6º, a saber:

“Art. 10. A EFPC pode auferir receitas administrativas na operação e execução dos planos de benefícios que administra, desde que observado o disposto no art. 32 da Lei Complementar nº 109, de 2001.

§ 1º A EFPC deve identificar, avaliar, controlar e monitorar os riscos envolvidos na celebração de contratos que originem receitas administrativas.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

§ 2º As receitas administrativas auferidas pela EFPC, nos termos do caput, deverão ser deduzidas dos limites estabelecidos no art. 6º.”

Observando o disposto no art. 10 supracitado, a RJPrev apresentou uma tabela na qual demonstra o enquadramento da fundação aos limites apresentados pelo TCE-RJ nos exercícios de 2018 e 2019.

Por entender que a RJPrev foi reincidente na impropriedade apontada por esta Corte e não ter utilizado o argumento do art. 10 da citada resolução quando da análise das contas de governo de 2018, a CGE emitiu Nota de Recomendação sugerindo que a fundação formule consulta à Procuradoria Geral do Estado – PGE, para certificar-se da possibilidade de as receitas administrativas mencionadas no referido artigo serem deduzidas dos limites estabelecidos no art. 6º do mesmo artigo, com encaminhamento do parecer concluído à CGE.

Em atendimento à tal solicitação, a CGE informa que a RJPrev encaminhou o Of.RJPREV/PRESI Nº 35, em 15 de março de 2021, reproduzido parcialmente nos autos com a seguinte conclusão:

“(…)

Diante do exposto, após amplo debate na Diretoria Executiva da RJPrev, foi deliberado pela formulação de uma consultoria jurídica ampla sobre o tema à Assessoria Jurídica da RJPrev, sugerindo visto da Procuradoria Geral do Estado.

Por último, informamos que assim tivermos o retorno da referida consulta, encaminharemos para apreciação desta douta Controladoria.”

Análise nº 56:

Em face da recente alegação da RJPrev de que as receitas administrativas auferidas pela entidade devem ser deduzidas dos limites estabelecidos no art. 6º da Resolução CGPC nº 29/09, que não foi apresentada nos anos anteriores, e tendo em vista que tal possibilidade foi objeto de consulta à PGE, constando a presente Determinação novamente na análise Contas de Governo do exercício 2020, entendo pelo seu não cumprimento.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 57:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Promover a devida atualização monetária no valor registrado na conta contábil 1.2.1.21.98.34 – Créditos a receber do RJPrev (UG 999900 – Tesouro Estadual), por aporte financeiro àquela Fundação, em virtude da Lei nº 6.243/12.”

Resposta nº 57:

A CGE destaca, às fls. 499/501 do Relatório da Controladoria-Geral do Estado, com base na Nota Técnica SEFAZ-SUCOMF Nº 01-2020, o reconhecimento da SEFAZ de que não havia efetuado o registro da variação monetária em favor do Tesouro no exercício de 2019 e que, após consulta ao SiafeRio, constatou o registro da atualização monetária em favor do erário estadual.

Análise nº 57:

Em consulta ao SiafeRio, foi verificado o montante atualizado de R\$25,10 milhões, em 31.12.2020, contabilizado no exigível do RJPrev. O valor encontra-se registrado na UG 999900 – Tesouro Estadual, conta contábil 1.2.1.21.98.34 – Créditos a receber do RJPREV, por aporte da Lei nº 6.243/12.

Conforme esclarecimentos apresentados pela CGE, assiste razão ao órgão em classificar tal Determinação como “Implementada”.

Situação: cumprida.

Determinação nº 58:

“Ao Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Adotar as providências cabíveis com vistas à retomada das obras metroviárias da Estação Gávea, com a urgente cessação dos riscos às suas estruturas, a vidas, a bens e aos edifícios do entorno, destacando-se que a eventual inobservância desta Determinação ensejará a aposição de Irregularidade nas Contas de Governo de 2020, a serem apreciadas no exercício de 2021.”

Resposta nº 58:

A CGE informa que, para responder à Determinação, a Diretoria de Engenharia da Riotrilhos elaborou o despacho SEI ERJ nº 7205944 SEI 040001



000232-2020, no qual relatou as dificuldades para a retomada das obras da estação Gávea do metrô.

A CGE analisou o documento em dois tópicos: o primeiro, sobre a urgente cessação dos riscos às suas estruturas, a vidas, a bens e aos edifícios do entorno; e, o segundo, sobre a retomada das obras metroviárias da Estação Gávea.

Com relação ao primeiro, a CGE informa que a Riotrilhos concluiu a elaboração do Termo de Referência para Contratação de Projeto Básico de Consolidação Estrutural das Áreas Escavadas da Estação Gávea – TRD e afirma que, com relação aos procedimentos da fase I (Projeto Básico), a conclusão da elaboração do TRD sugere um avanço no quesito segurança do projeto da obra. Todavia, a CGE ressalta que a respectiva documentação não foi encaminhada para embasar os esclarecimentos remetidos, o que não possibilitou, testificar sua conclusão.

Ainda com relação à primeira fase, a Controladoria relata que a Secretaria Estadual de Transportes informou, por meio do Ofício SETRANS/GABSET nº 219/2020, que seriam realizadas avaliações dos efeitos do esgotamento d'água na estabilidade das escavações para execução das obras de reforço estrutural a fim de subsidiar e interagir com o projeto básico. No mesmo documento, determinou à Riotrilhos que constituísse uma força-tarefa especialmente dedicada à agilização de processos de seleção e contratação de projetos e execução de obra, tendo em vista a urgência da eliminação dos riscos às edificações no entorno. No entanto, a CGE destaca que não obteve maiores informações acerca da criação desta força-tarefa, tampouco logrou êxito na mensuração de sua eficácia no referido processo.

Sobre a retomada das obras metroviárias da Estação Gávea, segundo a CGE, as ações voltadas para o seu cumprimento estão condicionadas à eliminação dos riscos a sua estrutura, relatada anteriormente. Ainda assim, a Secretaria informou que, em paralelo à tentativa de mitigação dos riscos, estão sendo feitas tratativas com as empresas que compõem o consórcio CRB²⁶⁹, no sentido de estas permitirem que o atual projetista da obra seja liberado para o desenvolvimento do projeto básico de consolidação estrutural das áreas já escavadas. Esclarece, também, que, caso

²⁶⁹ Concessionária Rio Barra S/A.

não se chegasse a um acordo, já teria sido iniciado o trabalho de elaboração do edital de licitação do projeto básico.

A CGE relata que encaminhou o Ofício Of. CGE/AUDGE SEI nº 101 à Riotrilhos, por meio do processo SEI 100002/000547/2020, solicitando informações sobre a existência de um cronograma físico de trabalho atualizado das obras e se houve a necessidade de abertura de novo processo licitatório para dar continuidade às investigações geotécnicas do projeto básico.

Em resposta, a Riotrilhos negou a existência de um cronograma físico de trabalho para a retomada e conclusão das obras da linha 4 do metrô, esclareceu que a licitação pretendida tem por objeto a contratação da empresa especializada, ou de consórcio, para a Elaboração de Estudos e Projeto Básico da Consolidação Estrutural da Estação Gávea e que, devido à situação financeira do Estado, a premissa básica da obra seria, unicamente, a consolidação estrutural do que já foi escavado e, por fim, respondeu afirmativamente quanto à abertura de novo processo licitatório para dar continuidade às investigações geotécnicas do projeto básico.

Em face dos elementos apresentados, a CGE considera que as ações implementadas não são completamente satisfatórias para a efetivação da Determinação e conclui por classificar o seu cumprimento como “Em Implementação”.

Análise nº 58:

Na Prestação de Contas de Governo anterior, restou consignado que o acompanhamento do cumprimento desta determinação ocorreria nos autos do TCE-RJ nº 100.941-7/20.

Situação: A ser avaliada no Processo TCE-RJ nº 100.941-7/20 – Relatório de Auditoria Governamental na modalidade Acompanhamento.

Determinação nº 59:

“À Secretaria de Estado de Fazenda e à Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro.

Encaminhar, na fase de elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), aos Poderes e órgãos, para fins de elaboração de suas respectivas propostas orçamentárias, os valores da dotação orçamentária em estrita observância ao previsto no art. 1º, § 1º, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 176/17 e promova, antes do envio do Projeto de LOA ao Poder Legislativo para votação, os ajustes que se façam necessários ao cumprimento da referida Lei, dando ciência imediata acerca desses ajustes ao Poder ou órgão autônomo que eventualmente não tenha observado as restrições orçamentárias por ela impostas e/ou as possíveis implicações no âmbito do Regime de Recuperação Fiscal do ERJ.

Resposta nº 59:

A CGE esclarece que, por descumprir a legislação²⁷⁰ e ultrapassar o limite máximo das despesas obrigatórias de caráter continuado, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, referente à Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019, estabeleceu a determinação em tela ao ERJ.

Assim, a SEFAZ, encaminhou o processo SEI-040001/000236/2020 à Subsecretaria de Fazenda de Política Fiscal e à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão da Seplag, solicitando a elaboração de nota técnica para o atendimento à Determinação.

A CGE relata que, através da Nota Técnica SEI nº 82227770, incluída no processo SEI nº 040077/000125/2020, a SEPLAG identificou na proposta orçamentária do exercício de 2021 que a DPGE e a ALERJ estavam acima do limite determinado pela legislação e solicitou-lhes as informações relativas às adequações necessárias para o cumprimento dos limites estabelecidos.

Informa, ainda, que o p.a.SEI-040001/000236/2020 foi encerrado pela Subsecretaria de Controle Interno após sua devolução à SEFAZ, mesmo sem a manifestação da Subsecretaria de Fazenda de Política Fiscal, por considerarem que a Nota técnica emitida pela Seplag atendera à solicitação inicial.

Dessa maneira, a falta de evidenciação do cumprimento à Determinação fez com que a CGE enviasse o Of.CGE/AUDGE SEI nº 100, através do processo SEI-320001/000784/2021, solicitando esclarecimentos a respeito da realização de

²⁷⁰ Lei Complementar Estadual nº 176/2017.

monitoramento da proposta orçamentária dos órgãos autônomos quanto ao limite de gastos com despesas obrigatórias de caráter continuado, quanto ao encaminhamento dos valores da dotação orçamentária pelo Poder Executivo aos poderes e órgãos e, por fim, sobre a promoção dos ajustes necessários ao cumprimento da lei, antes do envio do PLOA ao Poder Legislativo para votação.

O processo retornou a CGE em 26 de março de 2021 por intermédio do Of. SEPLAG/GABSEC SEI nº 88, que destacou os seguintes trechos:

[...] Quanto ao monitoramento da proposta orçamentária dos órgãos autônomos, referente ao limite de gastos com despesas obrigatórias de caráter continuado foi esclarecido que o acompanhamento dos limites é realizado por meio de relatórios internos para a consolidação da PLOA. No caso do TCE-RJ, MP-RJ e TJ-RJ, eles tiveram suas despesas em valor inferior ao limite estipulado pela Lei Complementar Estadual nº 176/2017.

Quanto ao questionamento se na fase de elaboração do PLOA foram encaminhados pelo Poder Executivo aos Poderes e órgãos os valores da dotação orçamentária e se foram promovidos os ajustes necessários ao cumprimento da citada lei, antes do envio do PLOA ao Poder Legislativo para votação, foi informado que, na análise da PLOA para o exercício de 2021, constatou-se que os valores relativos à DPGE e à Alerj excediam o limite. No intuito de solucionar essa questão, considerando que é assegurada constitucionalmente a autonomia administrativa e financeira aos Poderes e Órgãos Autônomos para elaborarem suas propostas orçamentárias, foram enviados respectivos Ofícios para que fossem informadas as adequações necessárias ao cumprimento dos limites estabelecidos, conforme processos SEI-120001/011799/2020 e SEI-120001/011797/2020. [...]

Sendo assim, ao constatar o envio dos ofícios Of. SEPLAG/SUBPLO SEI nº 23 à Alerj e o Of. SEPLAG/SUBPLO SEI nº 22 à DGPE contendo os relatórios que indicavam a necessidade de ajustamento e a solicitação das adequações necessárias para o cumprimento dos limites estabelecidos na Lei Complementar Estadual nº 176/2017 pela SEPLAG a ambos os órgãos, a CGE conclui por classificar a Determinação como “Em fase de Implementação”.

Análise nº 59:

Conforme análise efetuada no tópico II.4.1.2.2.4 – “Despesas Obrigatórias” deste Voto, constata-se que, de acordo com o Relatório do Limite Máximo das Despesas Obrigatórias e a memória de cálculo utilizada para o acompanhamento dos limites para os exercícios de 2015 a 2020, constante da Nota Técnica

encaminhada pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, às fls. 7538 e 8802/8806, as despesas obrigatórias liquidadas no exercício de 2020 totalizaram R\$54.306.438.138, ficando abaixo do teto estabelecido (R\$70.152.916.269), em cumprimento à Lei Complementar Estadual nº 176/2017.

Dessa forma, verifica-se que a Determinação em tela foi satisfatoriamente Implementada.

Situação: cumprida

Determinação nº 60:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Quando da elaboração de Nota Explicativa relativa ao item “Outros Ajustes” do quadro “Ajuste Metodológico” – constante do Anexo 6 (Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal) do RREO –, observar o devido detalhamento de cada rubrica que compõe o referido item, informando sua natureza e o respectivo montante, em consonância ao determinado no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).”

Resposta nº 60:

De acordo com o Relatório da CGE, às fls. 514/516, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEFAZ, por meio da Superintendência de Relatórios e Demonstrativos Contábeis, elaborou a Nota Técnica SUDEC/SUBCONT N.º 12/2020, em 15.09.2020, quanto à Determinação em tela, conforme trecho destacado a seguir:

(...) Em atendimento a esta Determinação a Superintendência de Relatórios e Demonstrativos Contábeis vem realizando análise buscando identificar quais contas contábeis não estão relacionados nos demais itens que compõem o quadro “Ajuste Metodológico”, constante do Anexo (Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal) do RREO mas que podem ser identificados como fatores de divergências entre os resultados primários e nominal calculados pelas metodologias “acima da linha” e “abaixo da linha”, e que correspondem aos ajustes necessários à conciliação dos resultados, tais como as incorporações e desincorporações de ativos considerados nas deduções da Dívida Consolidada, que não tiveram a correspondente execução orçamentária e, portanto, não afetaram o cálculo do resultado primário acima da linha; e ainda o cancelamento de dívidas, que impacta a apuração do resultado primário abaixo da linha sem que haja reflexo equivalente na apuração do resultado primários acima da linha.

Tendo em vista a diversidade de contas que pode interferir no citado ajuste, o trabalho de análise ainda não está concluído, não sendo possível, até o momento, observar o devido detalhamento de cada rubrica que compõe a linha OUTROS AJUSTES (XXXVIII). (....)

Apesar dos esclarecimentos prestados, a CGE verificou que a situação permaneceu inalterada até o término do exercício em exame, uma vez que o Anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2020 também não contempla Nota Explicativa detalhada acerca do item “Outros Ajustes”, e conclui que a Determinação deste Tribunal ainda se encontra em implementação.

Análise nº 60:

A presente determinação decorre da não elaboração de Nota Explicativa detalhada acerca dos ajustes efetuados no item “Outros Ajustes” do quadro constante do Anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2019, em desacordo com o MDF.

Em que pese os esforços empreendidos pela Superintendência de Relatório e Demonstrativos Contábeis da SEFAZ, no sentido de identificar todos os ajustes necessários a serem efetuados para conciliação dos resultados, consta da análise efetuada no Tópico II.5.5.2 deste Voto que o Anexo 6 do RREO do 6º bimestre de 2020, republicado no DOERJ em 25.03.2021, de fato, ainda não contempla Notas Explicativas detalhadas, o que corrobora a análise efetuada pela CGE e evidencia, portanto, que a determinação em tela não foi satisfatoriamente atendida.

Observo ainda que tal fato é novamente objeto de impropriedade e determinação nas presentes contas.

Situação: não cumprida.

Determinação nº 61:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Promover, corretamente, os lançamentos na conta de controle 8.9.9.3.1.01.01 – “Caixa/Bancos Conta Movimento”, que deve apresentar somente saldos credores em suas fontes de recursos, visando à demonstração fidedigna do saldo das disponibilidades de caixa bruta, não sendo permitida a existência de valores negativos.”

Resposta nº 61:

De acordo com o apresentado no Relatório do Órgão Central de Controle Interno (Volume 05, fls. 517/521), a SEFAZ, por meio da Nota Técnica SEFAZ/SUCOMF nº 020/2020, explicou que os saldos devedores observados na conta de controle 8.9.9.3.1.01.01 – “Caixa/Bancos Conta Movimento” decorrem de fatos relacionados a exercícios anteriores, relativos à realização de bloqueios judiciais em contas bancárias do Tesouro Estadual. Também acrescenta que um grupo de trabalho, constituído pela Resolução SEFAZ nº 276/2018, criou e aperfeiçoou procedimentos de conciliação bancária das disponibilidades do Tesouro Estadual.

Não obstante se verifique a redução das inconsistências dos saldos contábeis ao final do exercício de 2020, ainda permaneciam pendências na conta relacionadas a fontes de recursos nos códigos 100 e 101.

Análise nº 61:

Embora a Sefaz tenha tomado providências visando ao saneamento das inconsistências, a análise realizada no Tópico II.5.6.1.1 deste Voto identificou a existência de saldos devedores para a disponibilidade de caixa bruta, nas fontes de recursos 100 e 101, registrados na conta de controle, de natureza credora, 8.9.9.3.1.01.01 - “Caixa/Bancos Conta Movimento”, razão pela qual considero a Determinação “Parcialmente Implementada”.

Situação: parcialmente cumprida.**Determinação nº 62:*****“À Secretaria de Estado de Fazenda.***

Promover nova revisão das medidas previstas no Plano de Recuperação Fiscal do ERJ, à luz dos impactos adversos da atual queda na arrecadação da receita, das projeções futuras desfavoráveis de frustração na arrecadação e do aumento da despesa com gastos em saúde pública decorrentes dos efeitos da pandemia do Coronavírus e, no tocante à receita de royalties, da queda abrupta e sem precedentes no histórico de cotações do preço do barril de petróleo no mercado internacional.”

Resposta nº 62:

ACGE, às fls. 522/525, do seu Relatório destaca a Nota Técnica Sefaz/Carrf nº 09/2020, de 25.09.2020, na qual traz informações sobre o desempenho das receitas e despesas e do cumprimento dos resultados previstos no PRF-RJ, em que pese a recessão causada pela pandemia em 2020.

Com relação aos resultados das medidas de ajuste fiscal, a Nota cita a adoção de medidas extraordinárias que totalizariam R\$5,9 bilhões em impactos financeiros até junho de 2020, mas não teriam sido levadas em conta na Resolução CSRRF nº 33 de 05.08.2020, que apontou uma frustração de RS 5,4 bilhões como resultado das medidas adotadas até então.

Foi reafirmado o compromisso do Estado com o equilíbrio das contas públicas e a intenção em dar continuidade ao RRF até setembro de 2023, exatamente como previsto no PRF-RJ aprovado, já tendo sido formalizado o pedido de prorrogação através do Ofício GG 214/2020. Também mencionou que, em vista da promulgação da Lei Complementar Federal nº 178/21, o ERJ irá solicitar ao governo federal pedido de adesão ao novo Regime de Recuperação Fiscal, de modo que a CGE considerou que a determinação está em implementação.

Análise nº 62:

O Corpo Instrutivo ressalta que, em resposta ao Ofício 4ª CAC 002/2021, foi anexada a Nota Técnica Sefaz/Comisarrf nº 04/2021, documento TCE-RJ nº 8.162-8/21, apresentando esclarecimentos, consoante o analisado no tópico II. 2 deste Voto.

Foi enviada pela Sefaz documentação acerca das tratativas com o CSRRF para a revisão das medidas de ajuste fiscal, no entanto, no fim do exercício de 2019, somando-se as lacunas legais e a insegurança jurídica quanto à alteração do PRF-RJ, as negociações foram suspensas após a retomada das propostas legislativas para aprimorar o RRF, que levaram à aprovação da LC Federal nº 178/21.

Tal LC alterou substancialmente a LC Federal nº 159/17 e permitiu ao ERJ propor um novo Plano de Recuperação Fiscal.

Quanto às medidas extraordinárias adotadas, segundo a Sefaz, algumas foram apresentadas para compensar os efeitos financeiros decorrentes do descumprimento de determinadas vedações previstas na LCF nº 159/17.

Desta forma, em virtude da possibilidade do ERJ propor um novo Plano de Recuperação Fiscal, considero dispensada a implementação da Determinação.

Situação: cumprimento dispensado.

Determinação nº 64:

“À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Saúde.

Aplicar, até o final do exercício de 2020, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, o montante de R\$4.346.295,00, referente ao cancelamento de Restos a Pagar, no exercício de 2019, de despesas que impactaram o limite mínimo nos respectivos exercícios de sua inscrição, mediante dotação específica, conforme prevê o art. 24, § 2º, da Lei Complementar Federal nº 141/12.”

Resposta nº 64:

A AGE menciona em seu relatório, fls. 526/530, que foi emitida Nota Técnica SUDEC/SUBCONT nº 17/2020 em 30 de setembro de 2020, acerca do tema informando que até a 9ª edição do MDF os Relatórios e demonstrativos contábeis exigiam o controle apenas do cancelamento dos Restos a Pagar não Processados e que, a partir da 10ª edição, houve mudança no tratamento exigindo o controle dos restos a pagar processados e não processados. Acrescenta que, em 03 de dezembro de 2020, encaminhou à Secretaria de Estado de Saúde o teor da nota técnica em tela para conhecimento e que até a conclusão do relatório não detectaram providências da SES em relação a tal determinação, classificando assim a mesma como não implementada.

Análise nº 64:

Em face do exposto, e tendo em vista a análise do tópico II.6.4.1 deste Voto, considero a Determinação como “Não Implementada”.

Situação: não cumprida

Determinação nº 65:

“À Secretaria de Estado de Fazenda.

Realizar e formalizar estudos econômico-setoriais que estabeleçam critérios sólidos para a concessão de incentivos ou benefícios fiscais, definindo regiões e setores específicos a serem beneficiados, de modo alinhado às diretrizes do Plano Plurianual ou outro instrumento de macroplanejamento, vinculando as decisões dos processos administrativos de concessão aos critérios previamente estabelecidos, tornando públicas as referidas decisões em veículo de divulgação apropriado.”

Resposta nº 65:

A Controladoria Geral do Estado apresenta em seu Relatório, às fls. 531/532, o Documento SEI nº 8162422 em que a SEFAZ elenca as ações adotadas a fim de atender a presente determinação.

Análise nº 65:

O Governo do Estado do Rio de Janeiro editou em 2019 a Lei Estadual nº 8.445/19²⁷¹ que dispõe sobre metas orçamentárias de desempenho para avaliação dos programas de incentivos fiscais.

Em seu art. 2º §1º, a norma prevê que, na fixação das metas fiscais orçamentárias, deverão ser considerados o impacto geral na economia fluminense e, em especial, os efeitos sobre o setor empresarial a que pertencem as empresas beneficiadas pelos incentivos fiscais ou financeiros fiscais, alinhados com o planejamento orçamentário, estratégico e de desenvolvimento do Estado. Também estabelece que as metas fiscais orçamentárias anuais de desempenho serão definidas por órgão técnico, pertencente à estrutura da SEFAZ, o que ainda não foi instituído até a presente data.

Nesse sentido, embora tais iniciativas indiquem um caminho com o objetivo de se estabelecer critérios sólidos para concessão de benefícios fiscais, ainda não há resultados efetivos.

²⁷¹ Regulamentada pelo Decreto Estadual nº 47.201/2020.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Assim, em face do exposto, considero a Determinação “Parcialmente Implementada”.

Situação: cumprida parcialmente.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2020



CONCLUSÃO

CAPÍTULO III

III. CONCLUSÃO

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o Tribunal de Contas, conforme o art. 75 da Constituição Federal c/c o art. 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado do Rio de Janeiro (ERJ);

CONSIDERANDO que, com fulcro no art. 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro c/c o art. 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, é competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio, de natureza eminentemente técnica, sobre as Contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, para posterior julgamento pela Assembleia Legislativa;

CONSIDERANDO que, por força da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.238-5, o Supremo Tribunal Federal suspendeu a eficácia, em caráter liminar, do artigo 56 da Lei Complementar Federal nº 101/00, foram aqui analisadas as Contas do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas dos demais Chefes de Poderes e Órgãos para apreciação nas respectivas Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Assembleia Legislativa não eximem os ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas quando do exame das respectivas Contas de Gestão, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro estadual;

CONSIDERANDO a suspensão da aplicação de dispositivos da LRF que tratam da eliminação do percentual excedente e da recondução aos limites para despesa com pessoal e da dívida, em face da adesão do Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/17, assim como a pactuação das medidas de ajustes junto à União que vieram a integrar o Plano de Recuperação Fiscal do ERJ;

CONSIDERANDO que, face à decisão deste Tribunal de Contas, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19, referente à Prestação de Contas de Governo do Estado referente ao exercício de 2018, a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2021, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2022, este Tribunal deixará de considerar como “despesas não computadas”, na apuração da despesa total com pessoal, aquelas referentes ao pagamento de inativos e pensionistas custeados com os repasses do Tesouro para cobertura de insuficiência financeira do RPPS;

CONSIDERANDO que a Auditoria Financeira evidenciou que as demonstrações contábeis apresentadas nas presentes Contas não retratam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira do Estado do Rio de Janeiro em 31.12.2020, de acordo com a estrutura de relatório financeiro aplicável;

CONSIDERANDO a crise sanitária decorrente da pandemia do Covid-19 e seus desdobramentos, tal qual os impactos das medidas de afastamento social necessárias à contenção da disseminação do novo Coronavírus, com a consequente imposição de nova e desafiadora realidade à sociedade e aos gestores da coisa pública;

CONSIDERANDO as premissas interpretativas fixadas no art. 22 da LINDB e a atual conjuntura sanitária, econômica e fiscal vivenciada pelo ERJ com impacto severo nas contas públicas;

CONSIDERANDO a análise realizada pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal que, em sua conclusão, manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à

aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consignando Irregularidades e Impropriedades, bem como Determinações e Recomendações;

CONSIDERANDO o parecer exarado pelo Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, que se manifesta em desacordo com o Corpo Instrutivo deste Tribunal, opinando pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, com Ressalvas, Determinações e Recomendações;

CONSIDERANDO que a vinculação prevista no art. 2º, §3º, da Lei Federal nº 12.858/13, que impõe ao ERJ a obrigação de destinar recursos às áreas de educação e saúde, presume-se constitucional em razão da finalidade de cumprimento da meta prevista no art. 214, inciso VI, e no art. 196 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o descumprimento do disposto no art. 2º, §3º, da Lei Federal nº 12.858/13, que regulamenta a destinação para a área da educação de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no art. 214, inciso VI, ressalvados os efeitos das medidas de enfrentamento à pandemia do Covid-19;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 16.12.2019, ao apreciar o Recursos Extraordinário (RE) nº 1.244.992, decidiu declarar inconstitucional a desvinculação determinada pelo Decreto Estadual nº 45.874/16 quanto à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – Faperj;

CONSIDERANDO a aplicação de apenas 21,84% de suas receitas de impostos e transferências em gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, abaixo do limite mínimo de 25% estabelecido no art. 212 da Constituição Federal, ressalvados os efeitos das medidas de enfrentamento à pandemia do Covid-19;

CONSIDERANDO a destinação à Faperj, no exercício de 2019, do percentual de 0,57% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e



vinculações constitucionais e legais, abaixo do mínimo constitucional de 2%, e os efeitos das medidas de enfrentamento à pandemia do Covid-19;

CONSIDERANDO o descumprimento do disposto no art. 2º, §3º, da Lei Federal nº 12.858/13, que regulamenta a destinação para a área da saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento do previsto no art. 196 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a não inclusão – na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual – das receitas resultantes do Adicional de 2% do ICMS, previstas no art. 82, § 1º, do ADCT, apesar do disposto no art. 60, inciso II, do ADCT c/c art. 3º, inciso II, da Lei Federal nº 11.494/07;

CONSIDERANDO o descumprimento do disposto no artigo 82 do ADCT da Constituição Federal, empregando os recursos vinculados ao Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - Fecp fora dos objetivos do Fundo, em desrespeito art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, uma vez que deixaram de ser aplicados R\$1.473.498.870 em razão da desvinculação indevida dos recursos do Fecp promovida pelo GERJ;

CONSIDERANDO a destinação do percentual de apenas 1,99% dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Fecp) ao Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (Fehis) em montante inferior ao percentual mínimo de 5% fixado pelo art. 3º, §3º, da Lei Estadual nº 4.056/02, o que acarreta – na expressa dicção legal do dispositivo – a aposição de Irregularidade nas Contas;

Posiciono-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com a manifestação do Corpo Instrutivo e **EM DESACORDO** com o parecer do Ministério Público Especial junto a este Tribunal, sendo que minhas **principais divergências** residem:

Em relação à manifestação do Corpo Instrutivo:

- Quanto à Irregularidade nº 1, entendo por incluir Determinação, resultando tal irregularidade em duas determinações;
- Quanto à Irregularidade nº 2, entendo por excluir a Determinação nº 2 consignada em seu relatório;
- Quanto à Irregularidade nº 3, considero adequado reformular a fundamentação utilizada pelo Corpo Técnico, mantendo, contudo, a Irregularidade e a respectiva Determinação consignadas em seu relatório e, ainda, incluindo nova Determinação;
- Quanto à Irregularidade nº 4, acompanho apontada procedendo tão somente a um ajuste de redação;
- Quanto à Ressalva nº 37 do parecer do MPE, considero adequado incluí-la ao dispositivo deste Voto como Improriedade nº 9 com a respectiva Determinação;
- Considero adequada a inclusão de Comunicação ao Secretário Estadual de Fazenda, ao Controlador-Geral do Estado e ao Diretor-Presidente do Rioprevidência, na forma proposta pelo Ministério Público Especial no tópico “3.4 Demais medidas” como itens, II.d e III.d e IV, respectivamente;

Em relação ao proposto pelo Ministério Público Especial:

- No mérito das Contas, discordo da sugestão de emissão de Parecer Prévio Favorável, com a consequente emissão de Parecer Prévio Contrário, pelos motivos e fundamentos expostos neste Voto;
- Em face da divergência anterior, os itens consignados como ressalvas foram recepcionados como Improriedades;
- Quanto à Ressalva nº 35, entendo por afastá-la;
- Quanto à Ressalva nº 36, considero adequado acompanhar o proposto pelo Corpo Instrutivo, que a considerou como Fato;

- Quanto à Ressalva nº 38, entendo que esta deverá ser tratada como Irregularidade nº 1 deste Voto, na forma proposta pelo Corpo Técnico;
- Quanto à Ressalva nº 39, irei considerá-la como Irregularidade nº 4 deste Voto, na forma proposta pelo Corpo Instrutivo, com ajuste de redação;
- Quanto ao afastamento do Fato nº 4, proposto pelo Corpo Instrutivo, o qual acompanhei e mantive em meu Voto, com a respectiva Determinação;
- Quanto ao item I.f de Comunicação ao Chefe do Poder Executivo, entendo que deva ser direcionada somente ao Secretário de Estado de Fazenda, ao Controlador-Geral de Estado e ao Diretor-Presidente do Rioprevidência;
- Quanto ao item V que trata de Comunicação ao Ministério da Saúde, entendo por afastá-lo;
- Considero necessária a inclusão de item VIII para Expedição de Ofício ao Ministério Público do Estado de Rio de Janeiro, na forma proposta pelo Corpo Instrutivo;
- Quanto ao item VII que trata de Determinação à SGE, entendo por afastá-lo;

Em relação à manifestação do Corpo Instrutivo e ao proposto pelo Ministério Público Especial:

- Quanto à Improriedade nº 28 apontada pelo Corpo Instrutivo, que se traduz na Ressalva nº 28 da manifestação do MPE, não a consigno em meu Voto;
- Quanto aos itens II.a (Comunicação ao Chefe do Poder Executivo), III.a (Comunicação ao Secretário Estadual de Fazenda) e IV.a (Comunicação à Controladoria-Geral do Estado) apontados pela instrução, sendo recepcionados pelo *Parquet* de Contas no tópico “3.4 Demais medidas” como itens, I.a, II.a e III.a, respectivamente, entendo por afastá-los;
- Quanto a inclusão dos itens IV.d, VII em meu Voto, a fim de alertar, respectivamente, ao Secretário Estadual de Fazenda e ao Secretário Estadual de Educação quanto às regras do novo Fundeb;



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

- Quanto a inclusão de Expedição de Ofício ao Tribunal de Contas da União (TCU) para ciência do fato constante no tópico II.6.5 e adoção de providências que entender cabíveis;

- Quanto a inclusão de Expedição de Ofício ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, a fim de que tomem conhecimento da análise empreendida por este Tribunal constante dos itens II.2 e II.5 deste Voto;

VOTO:

- I. Pela **EMIÇÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Excelentíssimo Sr. Wilson José Witzel (Período de 01.01.2020 a 28.08.2020), referentes ao exercício de 2020, em face das **Irregularidades e Impropriedades** dispostas abaixo, tendo em vista que, no que diz respeito à individualização das condutas dos gestores ambos são igualmente responsáveis por todas as quatro irregularidades consignadas nos termos da fundamentação deste Voto;
- II. Pela **EMIÇÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Excelentíssimo Sr. Claudio Bomfim de Castro e Silva (Período de 29.08.2020 a 31.12.2020), referentes ao exercício de 2020, em face das **Irregularidades e Impropriedades** a seguir elencadas, dispostas abaixo, tendo em vista que, no que diz respeito à individualização das condutas dos gestores ambos são igualmente responsáveis por todas as quatro irregularidades consignadas nos termos da fundamentação deste Voto, acompanhadas das consequentes **Determinações, Recomendações, Comunicações e Expedições de Ofícios**;

IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES**IRREGULARIDADE Nº 01**

Descumprimento do art. 2º, § 3º da Lei Federal nº 12.858/13, tendo em vista a não destinação para a área de Saúde do percentual de 25% dos recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto no artigo 6º da Lei Complementar Federal 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

DETERMINAÇÃO Nº 01

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Cumprir o que determina o art. 2º, § 3º da Lei Federal nº 12.858/13, aplicando em Ações e Serviços Públicos de Saúde, 25% dos recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na Constituição Federal, destacando que o descumprimento dessa regra poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo relativas aos próximos exercícios.

DETERMINAÇÃO Nº 02

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Aplicar o montante de **R\$90.630.912** (noventa milhões e seiscentos e trinta mil e novecentos e doze reais) na área da Saúde, na forma prevista no art. 2º, §3º, da Lei Federal nº 12.858/13, até o último ano do mandato em vigor, sem prejuízo de, nos exercícios de 2021 e 2022, promover a aplicação dos referidos recursos recebidos durante o respectivo exercício financeiro, sob pena de ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo relativas aos próximos exercícios.

IRREGULARIDADE Nº 02

Não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb das parcelas referentes ao adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – Fecp), tendo o Governo do ERJ descumprido o disposto no art. 60, II do ADCT c/c art. 3º, IX da Lei Federal nº 11.494/07.

IRREGULARIDADE Nº 03

O Governo do Estado do Rio de Janeiro descumpriu o disposto no artigo 82 do ADCT da Constituição Federal, empregando os recursos vinculados ao Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - Fecp fora dos objetivos do Fundo, em desrespeito



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02, uma vez que deixaram de ser aplicados R\$1.473.498.870 em razão da desvinculação indevida dos recursos do Fecp promovida pelo GERJ.

DETERMINAÇÃO Nº 03

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Adotar as providências necessárias ao estrito cumprimento da Lei Estadual nº 4.056/02 c/c artigo 82 do ADCT da Constituição Federal, aplicando a totalidade das receitas obtidas com o adicional de dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, nos programas contemplados pelo Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – Fecp, atentando para os objetivos previstos no Art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/2002.

DETERMINAÇÃO Nº 04

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Abster-se de promover a desvinculação de recursos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - Fecp, cujas receitas estão estritamente vinculadas, por força do artigo 82 do ADCT da Constituição Federal, ao programa de combate à pobreza e às desigualdades sociais, atentando para os objetivos previstos no art. 3º da Lei Estadual nº 4.056/02.

IRREGULARIDADE Nº 04

O Governo do Estado do Rio de Janeiro não destinou 5% dos recursos do Fundo de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais - Fecp para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - Fehis. O montante destinado (despesa liquidada), que correspondente a R\$97,97 milhões, representa apenas 1,99% da receita arrecadada, contrariando, assim, ao que dispõe o artigo 3º, § 3º da Lei 4.056/02, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 183/18, que prevê um percentual mínimo de aplicação de 5% das receitas, bem como a irregularidade das contas, em caso de descumprimento.

DETERMINAÇÃO Nº 05



À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Adotar as providências necessárias ao estrito cumprimento ao disposto no artigo 3º, §3º da Lei 4.056/02, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 183/18, destinando o percentual de 5% dos recursos do Fecp para serem aplicados no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – Fehis, bem como para adotar as providências necessárias com vistas à 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.

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE nº 01

Apresentação do Anexo de Metas Fiscais, integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei Estadual nº 8.485, de 30.07.2019, com inobservância dos padrões estabelecidos no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, bem como à Lei de Responsabilidade Fiscal, dificultando injustificadamente a análise do referido Anexo.

DETERMINAÇÃO Nº 06:

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Quando da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias para os próximos exercícios, observar o padrão estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional no Manual de Demonstrativos Fiscais, para a apresentação do Anexo de Metas Fiscais, de forma a atender aos dispositivos do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de que o referido demonstrativo cumpra o seu objetivo precípua de gerar informações para a tomada de decisão, com vistas a uma gestão fiscal responsável, observando, ainda, a coerência entre as metas de resultado primário e da dívida consolidada, bem como entre as metas de resultado nominal e da dívida consolidada líquida.

IMPROPRIEDADE Nº 02

A Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2020 foi aprovada com autorização de déficit orçamentário no montante de R\$10,72 bilhões, em desacordo com os princípios



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei Complementar nº 159/17, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal, evidenciando a ausência de adoção de medidas que visem à correção dos desvios que afetam o equilíbrio das contas públicas.

DETERMINAÇÃO Nº 07

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Promover o encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária Anual para aprovação pelo Poder Legislativo, com observância ao equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas em atendimento ao previsto no art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF, bem como no art. 1º da Lei Complementar Federal nº 159/17 que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal.

IMPROPRIEDADE Nº 03

Ausência de excesso de arrecadação suficiente, nas respectivas fontes de recursos, para abertura de créditos adicionais, em desacordo com o disposto no art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 08

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Reavaliar os critérios e os procedimentos aplicados à metodologia adotada para o cálculo da estimativa do excesso de arrecadação do exercício, conforme art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320/64, a fim de evitar a abertura de créditos adicionais e, consequentemente, a sua utilização, pelos órgãos e entidades envolvidos, sem o devido suporte financeiro exigido pelo art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/64, visando à manutenção do equilíbrio da execução orçamentária.

IMPROPRIEDADE Nº 04

Ausência de registro da execução orçamentária de todas as compensações da dívida ativa com precatórios, em desacordo com MCASP, afetando os repasses aos municípios



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

e ao Fundeb e, indiretamente, as demais vinculações legais da receita, em face da não contabilização das parcelas da receita tributária da dívida ativa compensada.

DETERMINAÇÃO Nº 09

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Quanto aos valores das compensações de dívida ativa com precatórios:

- a) Publicar, no portal de transparência, nota técnica em que fique evidenciada a memória de cálculo completa dos valores devidos aos municípios e ao Fundeb, e todo o fluxo mensal original devido trazido a valor presente, de forma que seja possível aferir os valores calculados decorrentes da Lei Estadual nº 6.136/11;
- b) Registrar o pagamento dos valores atrasados referentes à Lei Estadual nº 6.136/11 em conta de controle, de forma a permitir seu acompanhamento;
- c) Publicar, no portal de transparência, o cronograma mensal dos pagamentos dos valores atrasados aos municípios e Fundeb, separando os valores conforme a lei de compensação e destinatários.

DETERMINAÇÃO Nº 10

À Secretaria de Estado da Casa Civil.

Adotar as medidas necessárias para que seja publicado, até 31.12.2021, 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 6.136/11.

IMPROPRIEDADE Nº 05

Reconhecimento como receita orçamentária no Rioprevidência de recursos recebidos do Tesouro com a finalidade de cobertura de insuficiências financeiras apuradas no Fundo Financeiro.

DETERMINAÇÃO Nº 11

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Rioprevidência.



Contabilizar os valores transferidos do Tesouro ao Rioprevidência relativos aos *Royalties* e Participação Especial na forma de aporte financeiro sem execução orçamentária, enquanto os fluxos financeiros forem vertidos ao Fundo Financeiro, de acordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

IMPROPRIEDADE Nº 06

Superavaliação estimada do ativo em R\$6,02 bilhões, relacionada a saldos de créditos da Dívida Ativa decorrente da existência de registros contábeis com probabilidade remota de recuperabilidade (R\$6,01 bilhões) e da diferença de apuração dos saldos desse tipo de direito entre o Tesouro Estadual e a PGE (R\$12,29 milhões).

DETERMINAÇÃO Nº 12

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Desenvolver e adotar metodologia de modo a evidenciar e mensurar, nas demonstrações contábeis, os créditos inscritos em Dívida Ativa de acordo com seu grau de recuperabilidade, deixando de reconhecer os créditos de recuperabilidade improvável e observando a compatibilidade entre a documentação de suporte apresentada pela PGE e os registros contábeis constantes no SIAFE-Rio, em atendimento ao artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64, bem como previsão da Norma Brasileira de Contabilidade, Estrutura Conceitual, de 23.09.2016 (CFC) e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

IMPROPRIEDADE Nº 07

Os saldos registrados no SIAFE-Rio 2019 (saldo final de R\$7,98 bilhões) e no SIAFE-Rio 2020 (saldo inicial de R\$7,87 bilhões), relacionados ao subgrupo “Caixa e Equivalentes de Caixa” do Poder Executivo, não guardam paridade entre si, apresentando uma diferença de R\$114,48 milhões, em desacordo com o art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 13

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Observar a compatibilidade entre os saldos finais e iniciais de “Caixa e Equivalentes de Caixa” registrados no SIAFE-Rio, em atendimento ao artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

IMPROPRIEDADE Nº 08

Registro equivocado de VPD – Reavaliação Negativa de *Royalties* do Petróleo a Receber para desreconhecer ativo referente a *Royalties* do Petróleo a Receber – Longo Prazo, reconhecido indevidamente em exercícios anteriores, causando distorção no resultado do exercício.

DETERMINAÇÃO Nº 14

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Registrar como Ajustes de Exercícios Anteriores no Patrimônio Líquido os desreconhecimentos de ativos que foram reconhecidos indevidamente por erro imputável a determinado exercício anterior, e que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes, , em atendimento ao PCASP que define a função desta conta.

IMPROPRIEDADE Nº 09

Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um déficit da ordem de R\$5.045.452.554,00, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 15

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Observar o equilíbrio financeiro das contas estaduais nos próximos exercícios, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 10

O valor do resultado financeiro (déficit de R\$5,045 bilhões) 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\$5,192 bilhões).

DETERMINAÇÃO Nº 16

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Regularizar as equações de validações contábeis do Tesouro do Estado no montante de R\$146,85 milhões a fim de compatibilizar os valores dos 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 Federal nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADE Nº 11

Contabilização parcial em "Outras Despesas de Pessoal" das despesas decorrentes de contratos de terceirização referentes à substituição de servidores e empregados públicos, não sendo estas consideradas em sua totalidade, portanto, na apuração da despesa total com pessoal do Poder Executivo, descumprindo o disposto no §1º do art. 18 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 17

À Controladoria Geral do Estado; às Secretarias de Estado: de Saúde; de Cidades; de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos; da Casa Civil; de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais e de Ciência, Tecnologia e Inovação.

Adotar as medidas pertinentes junto aos órgãos e entidades vinculados e/ou supervisionados para que seja regularizada, com vistas à correta apuração da despesa total com pessoal, a contabilização das despesas com pessoal decorrentes de contratos de terceirização em substituição à mão de obra efetiva (servidores e empregados públicos), conforme disposto no §1º do art. 18 da Lei Complementar Federal nº 101/00, fazendo-se mister a segregação contábil destas no elemento de despesa próprio ("3.3.90.34 - Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização").

IMPROPRIEDADE Nº 12

Reconhecimento contábil, sob os aspectos orçamentário e patrimonial, de aportes do Tesouro estadual ao Rioprevidência para cobertura de insuficiência financeira do RPPS, ocasionando sua incorporação e evidenciação como "recursos próprios" da autarquia previdenciária, o que prejudica a informação contábil e fiscal, sobretudo no tocante ao correto montante da despesa total com pessoal do Poder Executivo para fins de verificação do limite estabelecido na LRF, uma vez que tais recursos são indevidamente



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

excluídos do cômputo, a título de pagamento de inativos/pensionistas com recursos vinculados.

DETERMINAÇÃO Nº 18

À Controladoria Geral do Estado, à Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - Rioprevidência.

a. Abster-se de deduzir – no cálculo da despesa total com pessoal, para fins de verificação do limite exigido pela Lei Complementar nº 101/00 – os gastos com inativos e pensionistas realizados com recursos transferidos do Tesouro para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, considerando que não representam receitas diretamente arrecadadas pelo RPPS (art. 19, § 1º, inciso VI, da Lei Complementar nº 101/00); e

b. Adotar providências para que, desde já, os valores transferidos do Tesouro ao Rioprevidência, para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro, sejam contabilizados na forma de aporte financeiro sem execução orçamentária, de acordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada do Setor Público, especificamente quanto às peculiaridades do RPPS.

IMPROPRIEDADE Nº 13

Foi constatado um aumento de 14,79% da Dívida Consolidada em 2020, produzindo efeitos no aumento da Dívida Consolidada Líquida no mesmo período, que por sua vez excedeu o limite de 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida estabelecido no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal, sendo o início do descumprimento do limite ocorrido no 2º quadrimestre de 2016, e persistindo até o 3º quadrimestre de 2020, alcançando o percentual de 319,03%.

DETERMINAÇÃO Nº 19

Ao Gabinete da Governadoria do Estado do Rio de Janeiro e à Secretaria de Estado de Fazenda.

Atentar para o necessário controle do endividamento estadual, visando ao equilíbrio das finanças estaduais, com a adoção de um cronograma de ações e medidas que visem à interrupção do crescimento da dívida durante a vigência do Plano de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/17, para que ao término deste a



dívida possa ser conduzida ao limite originalmente determinado no artigo 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal.

IMPROPRIEDADE Nº 14

A Lei Orçamentária Anual - LOA (Lei Estadual nº 8.731/20) promoveu alterações nas metas de Resultados Primário e Nominal fixadas no Anexo de Metas Fiscais integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (Lei Estadual nº 8.485/19), sem apresentação da metodologia empregada, em desacordo com o artigo 4º, §2º, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 101/00, bem como versou de matéria reservada à Lei de Diretrizes Orçamentárias, em desacordo com o artigo 165, § 2º, da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 20

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Abster-se de propor alterações das metas fiscais de resultados primário e nominal no Projeto de Lei Orçamentária, tendo em vista que o estabelecimento de metas fiscais, a orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, é matéria reservada constitucionalmente à Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do artigo 165, §2º, da Constituição Federal, devendo tais metas serem calculadas com base em metodologia própria, constante do Anexo de Metas Fiscais, que deve integrar obrigatoriamente o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme previsto no artigo 4º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 15

A Nota Explicativa constante do Anexo 6 – Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 6º bimestre de 2020 publicado não detalhou a natureza e os respectivos montantes de todas as rubricas que compõem o item “Outros Ajustes” do quadro “Ajuste Metodológico”, em desacordo com o determinado no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

DETERMINAÇÃO Nº 21

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Observar, quando da elaboração de Nota Explicativa relativa ao item “Outros Ajustes” do quadro “Ajuste Metodológico” constante do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal – Anexo 6 do RREO, o devido detalhamento de cada rubrica que compõe o referido item, informando sua natureza e o respectivo montante, em consonância com o determinado no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

IMPROPRIEDADE Nº 16

O Poder Executivo Estadual não observou os prazos previstos para realização de audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais da LDO, em desacordo com o §4º do artigo 9º da Lei Complementar nº 101/00, tendo em vista que as audiências realizadas para avaliação referentes aos 3º quadrimestre/2019, 1º quadrimestre/2020 e 2º quadrimestre/2020 ocorreram nos meses de março/2020, junho/2020 e abril/2021, respectivamente.

DETERMINAÇÃO Nº 22

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Observar os meses de maio, setembro e fevereiro para a realização de audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, em observância ao disposto no § 4º, do artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF).

IMPROPRIEDADE Nº 17

Pelo fato de o ERJ demonstrar a disponibilidade de caixa bruta no Anexo 5 do RGF/DCRGF por meio de contas de controle, cujo valor não representa a disponibilidade de fato, revelando expressiva divergência em relação ao saldo da disponibilidade de caixa bruta registrado por meio de contas patrimoniais e demonstrado no Balancete Consolidado.

DETERMINAÇÃO Nº 23

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Implantar procedimento contábil para o registro das disponibilidades financeiras por fonte de recursos, por meio de contas de natureza patrimonial (classes 1 e 2 do PCASP), de



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

forma a permitir que os saldos relacionados a fontes de recursos com destinação específica sejam identificados na sua origem.

IMPROPRIEDADE Nº 18

Pela distorção apontada na auditoria financeira das demonstrações consolidadas do exercício de 2020 relativa à subavaliação do saldo contábil de caixa e equivalentes de caixa em decorrência da intempestividade na regularização dos valores não contabilizados e de discrepâncias de integralidade e de existência dos ativos.

DETERMINAÇÃO Nº 24

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Instituir rotinas e controles para que as transações não contabilizadas na conta Caixa e Equivalentes de Caixa sejam regularizadas de maneira tempestiva, preservando, assim, a relevância e a representação fidedigna dos demonstrativos.

DETERMINAÇÃO Nº 25

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Para que a Sefaz, na qualidade de órgão responsável pela consolidação dos balanços para confecção do Balanço Geral do Estado, realize um levantamento de todas as contas bancárias existentes com relacionamento ativo junto às instituições financeiras, com o objetivo não somente de ampliar a confiabilidade das informações contábeis apresentadas, mas também de reduzir os riscos de fraude relacionados ao controle de caixa e equivalentes de caixa.

IMPROPRIEDADE Nº 19

Não foi encaminhado o parecer do Conselho Estadual de Saúde não atendendo ao disposto no artigo 33 da Lei Federal 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar nº 141/12. Constata-se ainda, em consulta ao site do Ministério da Saúde, ao Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, que não foram encaminhados pelo gestor, os Relatórios Anuais de Gestão – RAG de referentes aos exercícios de 2018, 2019 e 2020.

DETERMINAÇÃO Nº 26

**À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Saúde.**

Observar o envio do parecer do Conselho Estadual de Saúde, previsto no artigo 33 da Lei 8.080/90 e o envio dos Relatórios Anuais de Gestão – RAG, tempestivamente, ao Ministério da Saúde conforme § 1º, artigo 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

IMPROPRIEDADE Nº 20

Não aplicação de 75% na educação dos recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, conforme Lei Federal nº 12.858/13.

DETERMINAÇÃO Nº 27**À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Educação.**

Aplicar até o final do mandato atual do Governador o montante de R\$271.892.737 na área da educação, com recursos provenientes dos *royalties* e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012 que ingressaram nos cofres do ERJ em 2018, 2019 e 2020, sendo R\$67.966.333 referentes a 2018, R\$71.642.208 referentes a 2019 e R\$132.284.196 referentes a 2020, conforme determina o art. 2º, § 3º da Lei Federal nº 12.858/13.

IMPROPRIEDADE Nº 21

O Governo do ERJ em 2020 aplicou 21,84% de suas receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo (25%) estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO Nº 28**À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.**

Aplicar adicionalmente, até o final de seu mandato, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o montante de R\$1.362.523.946, resultante da diferença entre o mínimo estabelecido de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino e o apurado em 2020, conforme art. 4º, §4º, da Lei Ordinária Federal nº 7.348/85.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

IMPROPRIEDADE Nº 22

O Governo do ERJ não aplicou em 2020 a totalidade dos montantes devidos de 2018 e de 2019 na manutenção e desenvolvimento do ensino, proveniente da diferença entre o que foi aplicado naquele exercício e o mínimo de 25% da receita resultante de impostos de sua respectiva competência, compreendida a proveniente de transferências constitucionais e legais, tendo aplicado R\$22.185.300 em 2020 de despesas referentes ao limite constitucional de 2019.

DETERMINAÇÃO Nº 29

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Aplicar adicionalmente, até o final de seu mandato, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o montante de R\$287.842.446, resultante da diferença entre o mínimo estabelecido de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino e o apurado em 2018 (R\$73.750.627) e em 2019 (R\$214.091.819), sendo este último ajustado pelo pagamento de restos a pagar de despesas liquidadas mas não pagas, glosadas do cálculo de 2019, conforme art. 4º, §4º, da Lei Federal nº 7.348/85, sem prejuízo da necessidade de aplicação adicional de R\$1.362.523.946 em MDE pelo mesmo prazo, apontado na Improriedade nº 21.

IMPROPRIEDADE Nº 23

Repasse à Faperj do percentual de 0,57% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, em descumprimento ao limite percentual mínimo de 2% fixado pelo art. 332 da Constituição Estadual.

DETERMINAÇÃO Nº 30

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Realizar a destinação à Faperj de 2% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais, conforme o disposto no art. 332 da Constituição Estadual, efetuando os procedimentos de liberação de recursos



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

orçamentários e financeiros, para que os valores sejam efetivamente aplicados no desenvolvimento científico e tecnológico pela Fundação, dentro do respectivo exercício.

DETERMINAÇÃO Nº 31

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança.

Promover o repasse de R\$375.225.791 à Faperj até o término do mandato do atual Governador do Estado do Rio de Janeiro, referente à diferença entre o mínimo previsto no art. 332 da Constituição Estadual e o efetivamente repassado no exercício de 2020, sob pena de emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

IMPROPRIEDADE Nº 24

O ERJ novamente postergou o cronograma de repasses de recursos devidos à Faperj, procurando reduzir seu alcance, desrespeitando as últimas decisões plenárias desta Corte de Contas no âmbito das prestações de contas de governo de 2016, 2017, 2018 e 2019.

DETERMINAÇÃO Nº 32

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Estabelecer e cumprir um único cronograma de repasses à Faperj relativos a créditos devidos desde 2015 até 2019, em cumprimento ao disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, sendo vedada a inclusão de ulteriores valores devidos por ventura existentes em exercícios futuros, a fim de dar ampla efetividade a esta determinação.

IMPROPRIEDADE Nº 25

Contabilização dos créditos a receber da Faperj em desacordo com a metodologia desta Corte de Contas, que adota na apuração do cumprimento do limite estabelecido no artigo 332 da Constituição Estadual a despesa paga, enquanto que o ERJ adota a despesa empenhada.

DETERMINAÇÃO Nº 33

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Efetuar os registros de inscrição dos créditos a receber da Faperj conforme metodologia desta Corte de Contas, considerando a metodologia de apuração do limite estabelecido no artigo 332 da Constituição Estadual a despesa paga.

DETERMINAÇÃO Nº 34**À Secretaria de Estado de Fazenda.**

Proceder aos ajustes dos créditos a receber da Faperj na conta contábil 79112201, na Unidade Gestora 404100 – Faperj, de forma que os saldos iniciais do exercício de 2021 dos contas correntes, conforme apurado, sejam os seguintes:

	R\$1
Conta Corrente	Saldo inicial de 2021
1997.42498675000152	0
1998.42498675000152	0
1999.42498675000152	0
2000.42498675000152	0
2001.42498675000152	0
2002.42498675000152	0
2003.42498675000152	0
2015.42498675000152	442.244.583
2016.42498675000152	271.749.243
2017.42498675000152	333.995.962
2018.42498675000152	342.019.877
2019.42498675000152	220.840.452
2020.42498675000152	375.225.790

IMPROPRIEDADE Nº 26

O Governo do ERJ não cumpriu a aplicação mínima anual de 25% do total dos recursos disponíveis do Fised (R\$342,42 milhões) em projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública, executando apenas o montante de R\$47,18 milhões (13,78%) dos referidos recursos, em desacordo com o artigo 7º c/c art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 186/19.

DETERMINAÇÃO Nº 35**À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Conselho Diretor do Fised.**

Adotar medidas para que os gastos anuais com projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública não sejam inferiores a 25% (vinte e cinco por



cento) do total de recursos disponíveis do Fundo, em cumprimento ao art. 7º c/c art. 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada pela Lei Complementar nº 186/19.

IMPROPRIEDADE Nº 27

Descumprimento da Emenda Constitucional nº 103, de 12.12.2019, bem como da Lei Federal nº 13.954, de 16.12.2019, em virtude do Demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Plano Financeiro, referentes ao exercício de 2020, apresentado pelo Governo do ERJ no Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2020, contemplar valores do Fundo do Sistema de Proteção Social dos Militares Estaduais – SPSM.

IMPROPRIEDADE Nº 28

Descumprimento do disposto no Decreto Estadual nº 36.994/05, alterado pelo Decreto Estadual nº 37.047/05, que, nos termos do art. 13 da Lei estadual nº 3.189/99, determinou a incorporação, ao patrimônio do Rioprevidência, da totalidade dos recursos advindos da arrecadação de créditos tributários parcelados de titularidade do ERJ, desde março de 2005.

DETERMINAÇÃO Nº 36

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Estabelecer cronograma de desembolso para efetivar os repasses dos créditos arrecadados desde março de 2005 até dezembro de 2020, em sua totalidade, sendo os respectivos valores atualizados com base nos critérios da Lei nº 6.269/12.

IMPROPRIEDADE Nº 29

Foi verificado que as despesas administrativas da Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro - RJPrev, no valor de R\$21,84 milhões, superam qualquer um dos limites previstos no artigo 6º da Resolução CGPC nº 29/09.

DETERMINAÇÃO Nº 37

À Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro.



Observar e cumprir os limites previstos no artigo 6º c/c artigo 10º, §2º da Resolução CGPC nº 29/09 em relação ao montante das despesas administrativas do RJPrev.

IMPROPRIEDADE Nº 30

Foi verificada a subavaliação do ativo e do passivo em decorrência da não evidenciação nas demonstrações contábeis do Rioprevidência do patrimônio das SPEs criadas, Rio Petróleo SPE S/A e Rio Oil Finance Trust.

DETERMINAÇÃO Nº 38

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.

Providenciar o registro contábil do reconhecimento inicial do investimento do Rioprevidência nas entidades de propósito específico, Rio Oil Finance Trust e Rio Petróleo SPE S/A.

DETERMINAÇÃO Nº 39

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.

Providenciar a elaboração e divulgação ampla das demonstrações contábeis da entidade de propósito específico intitulada de Rio Oil Finance Trust de forma a privilegiar as características qualitativas das informações contábeis em atendimento às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – NBC TSP – Estrutura Conceitual e NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis.

DETERMINAÇÃO Nº 40

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.

Promover a consolidação contábil dos elementos do patrimônio de suas entidades de propósito específico (Rio Oil Finance Trust e Rio Petróleo SPE S/A) nas demonstrações contábeis do Rioprevidência, em razão do princípio de controle definido na Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - NBC TSP 17 – Demonstrações Contábeis Consolidadas.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

DETERMINAÇÃO Nº 41

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.

Fazer constar o orçamento (receitas e despesas) das entidades controladas pelo Rioprevidência (Rio Oil Finance Trust e Rio Petróleo SPE S/A) na Lei Orçamentária Anual, com fulcro nos arts. 165, § 5º, I, e 167, I, da Constituição Federal.

IMPROPRIEDADE Nº 31

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

DETERMINAÇÃO Nº 42

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.

Proceder à contabilização dos valores recebidos por transferências do Tesouro relativos aos *Royalties* e Participações Especiais, FUNDES, Créditos Inscritos em Dívida Ativa, Créditos tributários parcelados de titularidade do ERJ e outros de natureza similar, na forma de aporte financeiro sem execução orçamentária, enquanto os fluxos financeiros forem vertidos ao Fundo Financeiro, de acordo com as diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada do Setor Público especificamente quanto às peculiaridades do RPPS.

IMPROPRIEDADE Nº 32

Superavaliação do passivo pela não realização da baixa de obrigações decorrentes de pagamentos de salários aos servidores do Rioprevidência, bem como de aposentadorias e pensões previdenciárias aos seus beneficiários.

DETERMINAÇÃO Nº 43

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.



Promover a análise e regularização dos valores que se encontram indevidamente contabilizados na conta contábil 2.1.1.0.0.00.00 – “Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo”.

IMPROPRIEDADE Nº 33

Superavaliação do Passivo pela não realização da devida “baixa” das obrigações decorrentes de pagamento de retenções e consignações sobre a folha de pagamento dos servidores do Rioprevidência, de aposentados e pensionistas.

DETERMINAÇÃO Nº 44

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.

Promover a análise e regularização dos valores que se encontram indevidamente contabilizados na conta contábil “2.1.8.0.0.00.00 – ‘Demais Obrigações a Curto Prazo”.

IMPROPRIEDADE Nº 34

Ausência de Consolidação das Informações Contábeis da Unidade Gestora Única do RPPS estadual.

DETERMINAÇÃO Nº 45

À Secretaria de Estado de Fazenda e ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.

Adotar as medidas necessárias para que o sistema integrado de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil do Rio de Janeiro - SIAFE-Rio possa ser estruturado de forma que permita a consolidação das informações contábeis dos dois Fundos (Financeiro e Previdenciário) na figura semelhante a de um “órgão superior” adotada pela União, de modo que este órgão consolidador seja representativo da autarquia previdenciária, que é uma entidade da administração indireta estadual e unidade de gestão única do RPPS estadual.

FATOS E DETERMINAÇÕES



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

FATO Nº 1

Constata-se a existência de saldo devedor na conta contábil 8.9.9.3.1.01.01 – “Caixa/Bancos Conta Movimento” (nas fontes de recursos 100 – “Ordinários provenientes de impostos” e 101 – “Ordinários não provenientes de impostos”); no entanto, de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 10ª edição, Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, esta conta tem natureza apenas credora.

DETERMINAÇÃO Nº 46

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Promover, corretamente, os lançamentos na conta de controle 8.9.9.3.1.01.01 – “Caixa/Bancos Conta Movimento”, que deve apresentar somente saldos credores em suas fontes de recursos, visando à demonstração fidedigna do saldo das disponibilidades de caixa bruta, não sendo permitida a existência de valores negativos.

FATO Nº 02

O Governo do Estado não promoveu a criação de Fonte específica para a área de Educação (75%) e outra para área da Saúde (25%), nos termos do art. 2º, § 3º, da Lei nº Federal nº 12.858/13.

DETERMINAÇÃO Nº 47

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Promover, tendo em vista o cadastro ativo da fonte apropriada para este fim - 109 - Participações Governamentais destinadas à Educação e Saúde - Lei Federal 12.858, o detalhamento desta fonte, segregando-a entre saúde e educação.

FATO Nº 03

Cômputo, para efeito de apuração do limite mínimo constitucional de aplicação em Saúde, de despesas incompatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 48



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

À Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado de Saúde.

Deixar de computar, para efeito de apuração do limite mínimo legal de aplicação em Saúde, despesas incompatíveis com o conceito de Ações e Serviços Públicos de Saúde regulamentado pela Lei Complementar Federal nº 141/12, especialmente despesas com multas, regularização de tarifas bancárias de exercícios anteriores e restituições/indenizações.

FATO Nº 04

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

DETERMINAÇÃO Nº 49

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Aplicar, até o final de mandato do atual Governo, conforme Determinação do Plenário desta Corte quando da apreciação das Contas do Governo referentes ao exercício de 2019, o montante de R\$4.091.237.198, referente ao saldo residual da diferença entre o percentual executado e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, nos exercícios de 2017 e 2018.

FATO Nº 05

No exercício de 2020 foram cancelados R\$665.154.717, referentes aos Restos a Pagar Processados de exercícios anteriores, dos quais o montante de R\$614.947.803 refere-se a despesas que impactaram na apuração do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, nos respectivos exercícios de sua inscrição. Também deve ser acrescido a este montante o valor cancelado que foi apurado em 2019, cuja aplicação deveria ter ocorrido até o final do exercício de 2020, no valor de R\$4.346.295.

DETERMINAÇÃO Nº 50

À Secretaria de Estado de Fazenda, à Secretaria de Estado de Saúde e à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

Aplicar, até o final do exercício de 2021, em Ações e Serviços Público de Saúde, o montante de R\$619.294.098, referente ao cancelamento de Restos a Pagar de despesas que impactaram o limite mínimo nos respectivos exercícios de sua inscrição, mediante dotação específica, conforme prevê o §2º, inciso II, artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme abaixo especificado:

Restos a Pagar Processados que impactaram o limite de Saúde em anos anteriores	Valor (R\$1)
RPP cancelados em 2019 (competência 2014 a 2018)	4.346.295
RPP cancelados em 2020 (competência 2015 a 2019)	614.947.803
TOTAL	619.294.098

FATO nº 06

Existência de valores contabilizados no Rioprevidência, de créditos a receber a título de contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, referentes a exercícios anteriores a 2020, já repassados pelo Tesouro Estadual, que se encontram pendentes de conciliação contábil.

DETERMINAÇÃO nº 51

Ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.

Proceder à apuração e devida regularização contábil dos valores repassados de contribuições previdenciárias patronais e dos servidores ao Rioprevidência, que se encontram em aberto conforme os registros contábeis, com vistas a evidenciação da correta composição patrimonial da autarquia previdenciária.

OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

OBSERVAÇÃO Nº 1



Subavaliação do passivo em decorrência da ausência de reconhecimento e evidenciação das coberturas futuras de insuficiências financeiras apuradas junto ao RPPS. (Item 1.3.2.10 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE)

RECOMENDAÇÃO Nº 1

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Implementar as práticas de reconhecimento e mensuração das despesas futuras com aportes destinados à cobertura de insuficiência do Fundo Financeiro de forma a permitir a divulgação devida e a evitar distorções materiais no Balanço Geral do Estado do Rio de Janeiro, conforme as normas contábeis e melhores práticas internacionais.

OBSERVAÇÃO Nº 2

Subavaliação do passivo em decorrência da ausência de mensuração, reconhecimento e evidenciação das provisões matemáticas relacionadas aos militares inativos e às pensões militares. (Item 1.3.2.11 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE).

RECOMENDAÇÃO Nº 2

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Implementar práticas de reconhecimento e mensuração das provisões matemáticas relacionadas aos militares inativos e às pensões militares de forma a permitir a divulgação devida e a evitar distorções materiais no Balanço Geral do Estado do Rio de Janeiro, conforme as normas contábeis e melhores práticas internacionais.

OBSERVAÇÃO Nº 3

Impossibilidade de obter evidência de auditoria apropriada e suficiente para fundamentar a emissão de opinião sobre os bens imóveis decorrente da ausência de ajuste inicial do valor contábil e mensurações subsequentes. (Item 1.3.2.5 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE).

RECOMENDAÇÃO Nº 3

À Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Atuar de forma efetiva na emissão de laudos de avaliação dos bens imóveis pertencentes ao Estado do Rio de Janeiro com vistas a possibilitar o ajuste inicial destes e, conseqüentemente, ampliar a utilidade da informação contábil para seus usuários.

RECOMENDAÇÃO Nº 4

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Atuar em conjunto com a Subsecretaria de Patrimônio Imóvel – Subpat, vinculada à Seplag e aos órgãos/entidades estaduais para acelerar e efetivar a implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais de adoção inicial e subsequentes relativos aos bens imóveis estaduais, de forma a cumprir plenamente as normas do MCASP – 8ª Edição, das Normas NBC TSPs de Estrutura Conceitual e de nº 07 (Ativo Imobilizado), com as Portarias STN nº 634/13 e nº 548/15, e por fim quanto ao Decreto Estadual nº 44.489/13 e a Resolução Sefaz nº 359/18.

RECOMENDAÇÃO Nº 5

À Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras.

Adotar medidas cabíveis no que tange aos itens 1.3.2.5 do Relatório de Auditoria Financeira – Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20, bem como proceda à análise da conta contábil 1.2.3.2.1.06.01 - Obras em Andamento, de forma que as mesmas representem individualmente cada ativo em construção do Estado do Rio de Janeiro, objetivando eliminar possíveis distorções de valor e de classificação destes ativos.

RECOMENDAÇÃO Nº 6

À Superintendência de Desportos do Estado do Rio de Janeiro – Suderj.

Adotar as medidas cabíveis no que tange ao item 1.3.2.5 do Relatório de Auditoria Financeira – Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20, objetivando eliminar possíveis distorções de valor referente ao imóvel intitulado "Maracanã".

RECOMENDAÇÃO Nº 7

Ao Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro – TJ.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Adotar medidas cabíveis no que tange ao item 1.3.2.5 do Relatório de Auditoria Financeira – Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20, de forma a corrigir possíveis distorções de valor e de classificação dos imóveis denominados Fórum de Nova Iguaçu e Fórum Sede – Lâmina I e II, bem como realizar análise individual atualizada da situação jurídica, patrimonial e contábil de cada imóvel registrado na conta contábil 1.2.3.2.1.08.01 - Benfeitorias em Propriedade de Terceiros.

RECOMENDAÇÃO Nº 8

À Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – Alerj.

Realizar a apuração e regularização das distorções referentes ao registro contábil do imóvel conhecido como “Banerjão”, conforme descrito no item 1.3.2.5 do Relatório de Auditoria Financeira – Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20, de modo a preservar a utilidade da informação contábil para seus usuários.

OBSERVAÇÃO Nº 4

Subavaliação em Empréstimos e Financiamentos (Item 1.3.2.6 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE).

RECOMENDAÇÃO Nº 9

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Proceder à análise dos montantes registrados a título de empréstimos e financiamentos de forma a garantir a confiabilidade e utilidade das informações expostas no balanço patrimonial, evitando distorções nos valores envolvidos.

OBSERVAÇÃO Nº 5

Superavaliação de Demais Créditos e Valores a Curto Prazo em decorrência de registros que não satisfazem os critérios necessários para definição de ativo (Item 1.3.2.4 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE); e

Superavaliação de Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo em decorrência de registros que não satisfazem os critérios necessários para o reconhecimento do passivo. (Item 1.3.2.7 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE).



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

RECOMENDAÇÃO Nº 10

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Avaliar as normas e procedimentos aplicados ao regime de desembolso descentralizado, bem como ao Bilhete Único e às transferências voluntárias realizadas pelo FES, e proceder com as alterações necessárias de modo a compatibilizá-las com as normas e princípios contábeis, notadamente no que tange aos critérios de reconhecimento e mensuração dos ativos.

RECOMENDAÇÃO Nº 11

À Secretaria de Estado de Educação e ao Fundo Estadual de Saúde – FES.

Acompanhar as ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Fazenda, no sentido de adequar as normas estaduais aos preceitos contábeis atualmente vigentes, bem como proceder a regularização das distorções apresentadas pela equipe de auditoria, tão logo as alterações nas rotinas contábeis analisadas sejam atualizadas.

OBSERVAÇÃO Nº 6

Indevida classificação no Passivo Circulante de empréstimos e financiamentos a pagar, pela inclusão de valores com exigibilidade superior a doze meses após a data-base das demonstrações contábeis. (Item 1.3.3.1 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE).

RECOMENDAÇÃO Nº 12

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Proceder à análise dos montantes registrados a título de empréstimos e financiamentos nos passivos circulante e não circulante, de forma a garantir a confiabilidade e utilidade das informações expostas no balanço patrimonial, evitando distorções de classificação nos montantes envolvidos.

OBSERVAÇÃO Nº 7

Erro de classificação na apropriação do registro de despesas com juros incorridos sobre empréstimos e financiamentos obtidos, em vista da utilização de contas de resultado



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

inadequadas. (Item 1.3.3.2 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE).

RECOMENDAÇÃO Nº 13

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Avaliar as normas e procedimentos aplicados ao registro de despesas com juros incorridos sobre empréstimos e financiamentos obtidos e proceder com as alterações necessárias de modo a compatibilizá-las com as normas e princípios contábeis, notadamente no que tange à utilização de contas de resultados adequadas.

OBSERVAÇÃO Nº 8

Erro de classificação dos juros de mora e multas incorridos sobre os valores vencidos e não pagos pelo Estado de empréstimos e financiamentos em virtude da garantia exercida pela União após o vencimento da dívida

RECOMENDAÇÃO Nº 14

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Proceder ao devido registro dos juros de mora e multas incorridos sobre os valores vencidos e não pagos pelo Estado de empréstimos e financiamentos, em virtude da garantia exercida pela União, após o vencimento da dívida, adequadamente, no subgrupo 3.4.2.0.0.00.00 – Juros e encargos de mora, conforme disposto no PCASP Federação 2020.

OBSERVAÇÃO Nº 9

Erro de classificação na contabilização de resultados de exercícios apurados anteriormente quando da migração para o novo Plano de Contas adotado a partir do exercício de 2013 (Item 1.3.3.4 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE)

RECOMENDAÇÃO Nº 15

Ao Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro – Rioprevidência.



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

Proceder à correção do equívoco na classificação de valores relativos a resultados de exercícios anteriores apurados anteriormente ao exercício de 2013.

OBSERVAÇÃO Nº 10

Erro de classificação de bem imóvel e de seu órgão correspondente. (Item 1.3.3.6 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE).

RECOMENDAÇÃO Nº 16

À Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro – Alerj e à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras – Seinfra.

Proceder ao correto registro do imóvel denominado “Banerjão” que, atualmente, está destinado ao serviço da administração da Alerj e deve pertencer aos bens de uso especial, de modo a sanar o erro de classificação apontado evidenciado.

OBSERVAÇÃO Nº 11

Ausência de evidenciação em notas explicativas do impacto da adesão e prorrogação do Regime de Recuperação Fiscal na conta de empréstimos e financiamentos a pagar. (Item 1.3.4.1 do Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 – Auditoria Financeira do BGE).

RECOMENDAÇÃO Nº 17

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Evidenciar nas Demonstrações Contábeis Consolidadas, através de notas explicativas, o impacto do Regime de Recuperação Fiscal sobre os empréstimos e financiamentos a pagar, notadamente quanto ao volume dos recursos financeiros necessários no exercício para satisfazer as obrigações, de modo a ampliar a utilidade da informação para seus usuários.

OBSERVAÇÃO Nº 12

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei Estadual nº 8.485/19) e a Lei Orçamentária Anual – LOA (Lei Estadual nº 8.731/20) estabeleceram metas de resultado primário negativo para o exercício de 2020, comprometendo o equilíbrio fiscal e permitindo a



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.

ampliação do endividamento do Estado, em desacordo com o § 1º, do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

RECOMENDAÇÃO Nº 18

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado primário superavitário que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pelo §1º, do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00, tendo em vista que a situação de desequilíbrio financeiro acarretará ao ERJ um aumento do endividamento e, por conseguinte, um agravamento da crise fiscal.

OBSERVAÇÃO nº 13

A incompatibilidade entre as peças orçamentárias não assegura resultados capazes de sinalizar as transformações produzidas na sociedade com a execução das ações e dos programas, pois impede a aferição dos benefícios concretos das entregas para os cidadãos, bem como a introdução no Estado do Rio de Janeiro de uma gestão, de fato, baseada em evidências, a qual permitiria a correção de rumos das iniciativas de forma ágil e eficaz, com a redução do desperdício de recursos públicos, como também garantir o foco nos resultados pretendidos.

RECOMENDAÇÃO Nº 19

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Elaborar as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), de modo que as mesmas sejam compatíveis entre si, possibilitando que a alocação de recursos nos orçamentos anuais (LOA) seja coerente com as diretrizes e metas do PPA, dando, dessa forma, transparência à aplicação de recursos e aos resultados que se espera alcançar, conforme estabelecem a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

OBSERVAÇÃO Nº 14

O anexo 11 - Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos recursos do RREO do 6 bimestre de 2020 não evidenciou as receitas obtidas com aplicações financeiras dos recursos provenientes de alienações de ativos do Estado, considerando o



saldo financeiro a aplicar remanescente de exercícios anteriores, em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais-MDF.

RECOMENDAÇÃO Nº 20

À Secretaria de Estado de Fazenda.

Observar estritamente as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF quando da elaboração do Anexo 11 – Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, promovendo o devido registro das receitas obtidas com rendimentos de aplicações financeiras dos recursos provenientes de Alienações de Ativos do Estado.

OBSERVAÇÃO Nº 15

O ERJ considerou o valor de R\$22.357 como consignações contabilizadas na conta de controle 8.9.9.4.1.02.01 – Consignações, registradas na Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro - Emop, UG 045200, em contas correntes dos exercícios de 2010 e 2011, sem movimentações nos últimos exercícios.

RECOMENDAÇÃO Nº 21

À Secretaria de Estado de Educação e à Secretaria de Estado de Fazenda.

Verificar oportunamente a existência de saldos mantidos em contas de controle e não mais em contas patrimoniais, referente a consignações, sobretudo de saldos relacionados ao Fundeb, encerrando-os se for o caso, dado o longo decurso de tempo desde o seu registro inicial.

III. Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no §1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, ao Sr. Claudio Bomfim de Castro e Silva, Governador do Estado do Estado do Rio de Janeiro, para que seja alertado quanto:

- a) ao déficit financeiro na ordem de R\$5.045,45 milhões 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 e do artigo 42, ambos da Lei Complementar Federal nº 101/00;

- b) ao fato de que, a partir da análise das contas de governo referentes ao exercício de 2021, encaminhadas em 2022, esta Corte deixará de considerar como “despesas não computadas”, na apuração da despesa total com pessoal, aquelas referentes ao pagamento de inativos e pensionistas custeados com os repasses do Tesouro para cobertura de insuficiência financeira do RPPS, ainda que revestidos de autorização de direito para serem incorporados ao patrimônio do Rioprevidência, tais como os recursos do Fundes, *royalties* e participações especiais, créditos inscritos em dívida ativa e outros de natureza similar, pois que representam, de fato, aportes para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro;
- c) ao fato de que a partir do exercício financeiro de 2021, caso o Estado não se mantenha do RRF e venha a perder os benefícios do Regime, estão previstos desembolsos referentes aos serviços da dívida, somente neste ano, no montante de R\$5.693,72 milhões, sendo este valor superior ao dobro do Resultado Primário de 2020 (R\$2.256,16 milhões);
- d) ao fato de que a partir da análise da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício financeiro de 2022 (último ano do atual mandato), a ser encaminhada no exercício de 2023, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

IV. Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no §1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, ao atual Secretário Estadual de Fazenda, para que tome ciência quanto:

- a) ao fato de que, a partir da análise das contas de governo referentes ao exercício de 2021, encaminhadas em 2022, esta Corte deixará de considerar como “despesas não computadas”, na apuração da despesa total com pessoal, aquelas referentes

ao pagamento de inativos e pensionistas custeados com os repasses do Tesouro para cobertura de insuficiência financeira do RPPS, ainda que revestidos de autorização de direito para serem incorporados ao patrimônio do Rioprevidência, tais como os recursos do Fundes, *royalties* e participações especiais, créditos inscritos em dívida ativa e outros de natureza similar, pois que representam, de fato, aportes para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro;

- b) ao fato de que a partir da análise da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício financeiro de 2022 (último ano do atual mandato), a ser encaminhada no exercício de 2023, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00;
- c) à necessidade de adotar providências com vista ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do Regime Próprio De Previdência Social (RPPS), a fim de assegurar a sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Estado, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;
- d) às novas regras estabelecidas pela Lei Federal nº 14.113, de 25.12.2020, sobre a aplicação dos recursos do FUNDEB, que serão consideradas a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2021, a ser encaminhada a este Tribunal em 2022.

V. Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, ao atual responsável pela Controladoria Geral do Estado, para que seja alertado quanto:

- a) ao fato de que, a partir da análise das contas de governo referentes ao exercício de 2021, encaminhadas em 2022, esta Corte deixará de considerar como “despesas não computadas”, na apuração da despesa total com pessoal, aquelas referentes ao pagamento de inativos e pensionistas custeados com os repasses do Tesouro

para cobertura de insuficiência financeira do RPPS, ainda que revestidos de autorização de direito para serem incorporados ao patrimônio do Rioprevidência, tais como os recursos do Fundes, *royalties* e participações especiais, créditos inscritos em dívida ativa e outros de natureza similar, pois que representam, de fato, aportes para cobertura de déficit financeiro do Plano Financeiro;

- b) ao fato de que a partir da análise da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício financeiro de 2022 (último ano do atual mandato), a ser encaminhada no exercício de 2023, a metodologia de verificação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, passará a considerar a disponibilidade de caixa e as obrigações de despesas contraídas, de forma segregada, por fonte de recurso específica, em observância ao artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 101/00;
- c) à necessidade de adotar providências com vista ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do Regime Próprio De Previdência Social (RPPS), a fim de assegurar a sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Estado, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

VI. Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, ao atual Diretor Presidente do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - Rioprevidência, para que tome ciência quanto à necessidade de adotar providências com vista ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do Regime Próprio De Previdência Social (RPPS), a fim de assegurar a sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Estado, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

VII. Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 26 do Regimento Interno deste Tribunal, ao atual Secretário Estadual de Educação, para que tome ciência quanto às novas regras estabelecidas pela Lei Federal nº 14.113, de 25.12.2020, sobre a

aplicação dos recursos do FUNDEB, que serão consideradas a partir da Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2021, a ser encaminhada a este Tribunal em 2022;

- VIII.** 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;
- IX.** Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Tribunal de Contas da União (TCU), acompanhado de cópia digitalizada deste Relatório e Voto, para ciência do fato constante no tópico II.6.5 desta Prestação de Contas de Governo, referente ao exercício de 2020, quanto a aplicação de recursos financeiros provenientes da Lei Complementar nº 173/2020 e, se necessário, adoção de providências que entender cabíveis;
- X.** Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal do Estado do Rio de Janeiro, na pessoa de seus integrantes, a fim de que tomem conhecimento da análise empreendida por este Tribunal constante dos itens II.2 e II.5 deste Voto;
- XI.** Pela **DETERMINAÇÃO à SSE**, para que o relatório de auditoria do Balanço Geral do Estado - BGE, referente ao Processo TCE-RJ nº 107.384-2/20 seja parte integrante destas contas e, conseqüentemente, encaminhado à Alerj, juntamente com o Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas, de forma a subsidiar o julgamento destas Contas por parte daquela Casa Legislativa;

Plenário,

GCS-3, em 01 / 06 / 2021.

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

Relator



Processo nº 101.104-0/2021

Rubrica

Fls.