

Ata da 1ª sessão especial do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no ano de 2018, realizada em 30 de maio.

Aos trinta dias de maio de dois mil e dezoito, às dez horas, sob a Presidência interina da Senhora Conselheira Marianna Montebello Willeman, reuniu-se o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em sua primeira sessão especial, convocada de acordo com os artigos 40 e 110 do Regimento Interno, a fim de apreciar as contas do exercício de 2017 – com emissão de parecer prévio – do Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza, Processo TCE nº 113304-9/2018, consoante o disposto no inciso I do art. 123 da Carta Estadual e da Lei Complementar 101/00. Compareceram o Senhor Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento e os Conselheiros Substitutos Marcelo Verdini Maia, Andrea Siqueira Martins e Christiano Lacerda Ghuerren, e, representando o Ministério Público Especial junto a esta Corte (MPE), o Senhor Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira. A Presidência registrou a presença no Tribunal do Excelentíssimo Senhor Cláudio Marques, Subprocurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro, representando o Procurador-Geral do Estado, Dr. Rodrigo Zambão, e também a presença do Dr. Nestor Lima de Andrade, representando o Subsecretário de Governo do Estado do Rio de Janeiro, bem como representando o Secretário de Estado de Fazenda e Planejamento, a Dra. Stephanie Guimarães da Silva. A seguir, concedeu a palavra ao Relator, Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia, que procedeu à leitura de seu relatório, e após considerações preambulares sobre a constituição e

avaliação inicial do processo de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro do exercício de 2017, passou à cronologia dos autos. Em sessão de 10.04.18, apresentou o relator ao egrégio Plenário o exame sumário das contas em questão, ocasião em que foi declarada a sua compatibilidade com a legislação correlata e proposto o acolhimento das contas de governo. Seguindo seu pulso regular, o presente administrativo foi analisado pelo Corpo Técnico desta Corte, cujo estudo dos dados e documentos encaminhados consta de parecer técnico, acostado aos autos, com proposta de emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, em face da evidenciação inicial de cinco irregularidades, dentre as quais o descumprimento pelo governo do estado do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, haja vista ter sido aplicado, apenas, 6,03% em vez dos 12% do montante das receitas de impostos e transferências exigidos pela legislação, contrariando o disposto no art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, conjugado com o inciso II, §2º, do art. 198 da Constituição Federal; bem como o descumprimento também do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, visto que o governo do Estado do Rio aplicou 24,38% de suas receitas de impostos e transferências a este título, descumprindo o percentual mínimo de 25%, estabelecido no art. 212 da Constituição Federal. Além das cinco irregularidades apontadas, que geraram as respectivas determinações, o Corpo Técnico também apontou inicialmente trinta e duas impropriedades, resultando em diversas determinações e recomendações ao Governo do Estado do Rio de Janeiro. Foram sugeridas ainda expedição de ofício ao Ministério Público Estadual, para ciência da decisão desta

Corte, bem como à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda, a fim de informar o descumprimento aos limites mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, limites esses estabelecidos, respectivamente, no artigo 6º da Lei Complementar Federal 141/12 e no artigo 212 da Constituição Federal. Por fim, o Corpo Técnico entendeu ser necessária a inclusão, no Plano Anual de Auditoria Governamental de 2018/2019 desta Corte de Contas, de duas Auditorias Governamentais na Secretaria de Estado de Fazenda, uma com fim de se avaliar a conformidade de movimentações em contas tipo A, B e B1 com o respectivo contrato de abertura de contas e seus termos aditivos, bem como com a legislação vigente; e outra para se apurar incremento da ordem de R\$ 19,9 bilhões na dívida consolidada do Estado em virtude do refinanciamento firmado ao amparo da Lei Federal 9.496/97, em decorrência da aplicação da Lei Complementar Federal 156/16. Após a manifestação especializada do Corpo Instrutivo, o feito foi submetido ao Ministério Público de Contas, que, representado pelo Procurador-Geral Sérgio Paulo de Abreu Martins Teixeira, manifestou-se parcialmente de acordo com as instâncias instrutivas, embora tenha concluído igualmente pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro. Em bem elaborado parecer, registrou o Parquet de Contas que sua parcial discordância consistia, principalmente, no acréscimo de outras cinco irregularidades, assim como no cálculo dos percentuais mínimos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde e na Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do ERJ (FAPERJ). No voto escrito, apresentou uma tabela comparativa em relação às manifestações tanto do corpo técnico, quanto do

Ministério Público em que demonstra as concordâncias e as divergências em relação às irregularidades. Ainda em parcial divergência, o ilustre Procurador-Geral apontou como impropriedade o não encaminhamento, na documentação que compõe as presentes Contas de Governo, do Relatório de Avaliação Atuarial com data-base de 31.12.17, representando possível descumprimento do disposto no inciso I, do artigo 1º, da Lei Federal nº 9.717/98, dado que fora encaminhado, tão somente, documento intitulado “Consolidado Inicial da Avaliação Atuarial”. Tal fato havia sido objeto de determinação sem impropriedade na sugestão do Corpo Instrutivo. Por fim, o Ministério Público de Contas fez incluir determinação diante do fato de “elevado grau de dependência dos recursos do FECP para custear as ações e serviços públicos de saúde e a proximidade do término de vigência do referido Fundo”, no que adicionou comunicações ao relatório técnico apresentado pela equipe especializada de contas desta Casa e incluiu encaminhamento com sugestão de expedição de ofício ao Ministério Público Federal. Tendo em vista o disposto no parágrafo 5º do artigo 39 do Regimento Interno desta Corte, foi publicada em Pauta Especial, no Diário Oficial do Estado de 09.05.18, a data de 24.05.18 para julgamento destas Contas, sendo aberta vista dos autos, com prazo para apresentação de razões de defesa até 21.05.18, data essa em que o Exmo. Sr. Governador do Estado, Luiz Fernando de Souza, apresentou suas razões de defesa por meio do Of. GG nº 121/2018, todas consideradas para a análise de mérito do voto escrito. Imediatamente após o ingresso da documentação de defesa, deu ciência de seu teor a todas as partes interessadas, quais sejam: ao Secretário-Geral de Controle Externo, ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, à Conselheira Marianna Montebello

Willeman, ao Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento e aos Conselheiros Substitutos Andrea Siqueira Martins e Christiano Lacerda Ghuerren. Em 22.05.18, primeira sessão subsequente ao ingresso das razões de defesa apresentadas pelo Exmo. Sr. Governador do Estado, o E. Plenário acolheu voto de sua lavra pela diligência interna, para que o Corpo Técnico procedesse ao reexame, em até 48 (quarenta e oito) horas, da prestação de contas em referência, em face da documentação encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, sendo oportunizado ao Ministério Público Especial, em igual prazo, manifestar-se em caso de interesse, com estabelecimento do prazo de retorno dos autos ao meu Gabinete até 11 (onze) horas do dia 28.05.18, de modo a viabilizar a submissão plenária em 30.05.18. Em 23.05.18, foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro a continuação de julgamento das Contas em análise, com agendamento para sessão especial do dia 30.05.18. O Douto Corpo Instrutivo procedeu ao exame da defesa apresentada pelo Governo do Estado e entendeu que as respectivas razões em nada infirmavam aos fundamentos e as conclusões do relatório técnico. Já o Ministério Público Especial introduziu acréscimos e modificações e procedeu a supressões de seu parecer inicial de 09.05.18. Contudo, opinou igualmente para emissão de parecer prévio contrário à aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro das Contas de Governo do chefe do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2017, face às irregularidades e impropriedades que relaciona com as respectivas determinações e recomendações ao responsável para que, sendo o caso, determine o cumprimento aos agentes competentes da Administração Estadual, observadas as sugestões de encaminhamento. Após a reanálise pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público Especial, os autos

retornaram ao seu Gabinete em 27.05.18 para apreciação final da matéria. Após leitura do relatório, a Presidência, antes de passar a palavra ao representante do Ministério Público de Contas, registrou também a presença neste Tribunal do Dr. Francisco Pereira Iglesias, Contador Geral do Estado do Rio de Janeiro, e da Dra. Iná Sá Barreto Paraiso, também representando a Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, havendo após, concedido a palavra ao Procurador-Geral do MPE, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, que discorreu sobre as contas de gestão (estando sua leitura constante do anexo A desta ata), concluindo que o governo do Estado desrespeitara, no exercício de 2017, normas legais e constitucionais relativas à Saúde, à Educação, à Pesquisa Científica e Tecnológica e às Finanças Públicas, áreas centrais do ordenamento jurídico e da sociedade, porque diretamente vinculados à dignidade da pessoa humana, tendo aduzido que o governo não poderia desrespeitar esse postulado central do estado democrático de direito, sem ter suas contas reprovadas e sem que os culpados fossem devidamente responsabilizados na forma da Lei. Por tudo isso, tendo em vista as dez graves irregularidades indicadas, o Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do exercício de 2017. Antes de devolver a palavra, registrou que não tinha nenhuma satisfação em subscrever um parecer propondo a rejeição das contas de governo estaduais, especialmente, quando contaminadas, irremediavelmente, por dez irregularidades, e que era muito triste, muito dolorido, porque, os números da prestação de contas de governo tinham relação direta com o mundo lá fora e com a realidade das pessoas. Observou que os cidadãos fluminenses estavam a viver em um Estado em que a violência desmedida era a regra, em que o

atendimento médico era caótico, em que a educação era um sonho para poucos. E, grande parte desses problemas vinha de um Estado que não cumpria o seu papel. A rejeição das contas de governo apenas espelhava essa triste e trágica realidade para infortúnio de todos. Retomando a palavra, o relator informou que o voto escrito fora distribuído de forma tempestiva na data anterior aos senhores conselheiros, de acordo com o que rezava o Regimento Interno desta Corte. Como era um voto composto por quase 700 páginas, entendeu que não havia condições de relatá-lo em sua integralidade nesta sessão, razão pela qual solicitou à Presidência que procedesse ao relato resumido do voto com destaque para os principais pontos, o que foi aceito pelo Plenário. Assim, o Senhor Conselheiro procedeu à leitura de seu relato – cujo resumo, bem como a proposta de parecer prévio, encontram-se reproduzidos no Anexo 1. Na conclusão, posicionou-se parcialmente de acordo com o proposto pelo Corpo Técnico e pelo douto Ministério Público junto a este Tribunal, consistindo suas parciais divergências: 1 Em relação à conclusão do Corpo Instrutivo: 1.1 por entender pertinente a inclusão da Improriedade nº 17 no rol das Irregularidades, conforme proposto pelo Ministério Público Especial, considerando que a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados através do Fundo Estadual de Saúde constitui grave violação ao disposto na Lei Complementar nº 141/12; 1.2 no que tange ao acréscimo da Irregularidade referente ao descumprimento do artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12 proposto pelo Ministério Públicos Especial, em razão da não transferência pelo Governo do Estado ao Fundo Estadual de Saúde de receitas de impostos e transferências de impostos, comprometendo a realização de Ações e Serviços Públicos

de Saúde no exercício em exame; 1.3 por entender pertinente a caracterização da Improriedade nº 21 como item ensejador de Irregularidade, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, haja vista que as medidas adotadas por esta Corte não conseguiram lograr o devido êxito, tendo em vista os sucessivos descumprimentos ao disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, o qual destina à FAPERJ, anualmente, 2% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações; 1.4 por entender que o reiterado descumprimento dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias ao Rioprevidência, por parte do Estado do Rio de Janeiro, contribuiu para o agravamento do desequilíbrio atuarial e financeiro do Fundo, e enseja irregularidade às contas. 2. Em relação à conclusão do Parecer Ministerial: 2.1 no tocante ao percentual de 4,53% aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde apontado pela instrução, uma vez que apurei o percentual de 6,52%; 2.2 pela elisão da irregularidade nº 09 no tocante aos cancelamentos de empenhos de despesas não liquidadas por insuficiência financeira, considerando as razões de defesa apresentadas pelo chefe do Poder Executivo Estadual; 2.3 por entender que a Irregularidade nº 10, relativa ao descumprimento da Regra de Ouro, deva ser suprimida, uma vez que a operação de crédito autorizada através da Lei Estadual nº 7.529/17 configura ressalva contida no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal/88 para fins de apuração do limite. Dessa forma, votou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Excelentíssimo Sr. Luiz Fernando de Souza, referentes ao exercício de 2017, em razão das irregularidades e impropriedades elencadas, com as consequentes determinações, recomendações e comunicações, endereçadas ao atual governador,

para que, por sua vez, determine o cumprimento pelos agentes responsáveis da administração estadual, observado o encaminhamento aos órgãos envolvidos descritos a seguir, e, ainda, por comunicações, expedições de ofícios e determinação de auditorias. Na fase de votação, o Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento cumprimentou o eminente relator pelo brilhante voto apresentado, acompanhado de projeto de parecer prévio apresentado nesta Sessão Plenária Especial. A seguir, discorreu brevemente sobre alguns aspectos que reputou relevante na apreciação das contas de governo do Estado do Rio de Janeiro, referentes a 2017, ressaltando que o panorama econômico do Estado do Rio de Janeiro apresentara uma retração no exercício de 2017 e, em consequência, a frustração na arrecadação da receita agravara o desequilíbrio das finanças públicas, com considerável déficit financeiro, o que veio a comprometer despesas de caráter obrigatório e com reflexos significativos na prestação de serviços públicos essenciais. Em virtude da crise econômica e financeira que atingiu o País, em especial, o Estado do Rio de Janeiro, foi reconhecido o estado de calamidade financeira por meio da Lei Estadual 7.483/2016, culminando posteriormente com a adesão em 2017 pelo Estado do Rio de Janeiro ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar Federal 159/2017, tendo por objetivo fornecer aos estados, com grave desequilíbrio financeiro, os instrumentos necessários ao ajuste de suas contas. Assim, destacou o Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento que, com relação especificamente à aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, o governo do Estado do Rio de Janeiro descumprira significativamente o limite mínimo de 12% ao aplicar, apenas, 6,52% das receitas de impostos e transferências previstos na legislação, em Ações e

Serviços Públicos de Saúde. Além disso, frisou, também constatara que o Estado do Rio de Janeiro vinha, cada vez mais, optando pela gestão das Unidades de Saúde por intermédio de Organizações Sociais. No exercício de 2017, mais da metade (51,64%) dos recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde, foram gastos com as Organizações Sociais de Saúde. Observou, no entanto, que o incremento constante dos gastos com Organizações Sociais de Saúde, verificado no período, vinha aumentando progressivamente. Era de apenas de 7,14% em 2012 os gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde com Organizações Sociais, conforme o voto do relator, e, esse gasto aumentara de 7,14% em 2012 para 37,56% em 2014, alcançando, em 2017, 51,54%. Esses gastos com OS – Organizações Sociais – não geraram o impacto esperado em termos de eficiência na gestão e qualidade no atendimento à população, o que colocava em dúvida a opção do Estado do Rio de Janeiro por priorizar a descentralização da gestão das Unidades de Saúde por intermédio das Organizações Sociais. Ademais, ressaltou o seu posicionamento em processo que tinha por objeto a celebração de contrato de gestão com Organizações Sociais na área de Saúde, que tramitavam nesta Corte, em que já houvera votos por ele proferidos nesse sentido, tendo exigido que os jurisdicionados apresentassem um estudo comparativo dos custos envolvidos no modelo de gestão em saúde, por meio de Organizações Sociais, em relação aos custos incorridos na prestação direta desses serviços pelo próprio ente por meio de servidores, selecionados por concurso público, devendo ser demonstrada a vantagem econômica desse modelo de gestão por OSs, bem como os eventuais ganhos auferidos em termos de eficiência. Tenho exigido essa demonstração da vantagem em se utilizar o modelo por Organizações Sociais de Saúde em detrimento

da prestação direta dos serviços pelos servidores concursados do próprio ente governamental. Assim sendo, observou que restava plenamente cabível e acertada a afirmação constante do voto do eminente relator no sentido de que todo modelo de gestão escolhido precisava estar tecnicamente embasado por um estudo de viabilidade que demonstrasse o custo e o resultado obtidos antes da opção e aqueles que se esperava obter com a utilização da nova alternativa. Adentrando os gastos com Educação, destacou também que o Governo do Estado do Rio de Janeiro destinara o equivalente a 24,41% de suas receitas de impostos e transferências à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, não cumprindo o limite mínimo de 25%, estabelecido no art. 212 da Constituição Federal. No que se referia aos demais limites e vinculações, verificou que o Poder Executivo não destinara, de forma efetiva, à Faperj o equivalente a 2% das receitas tributárias líquidas estaduais em ações de desenvolvimento científico e tecnológico. Neste ponto, restava destacar a reincidência dessa irregularidade, uma vez que, no exercício anterior, sob a relatoria de S. Ex.<sup>a</sup>, Conselheira Marianna Montebello Willeman, essa questão já integrara o rol das irregularidades que fundamentaram a emissão do parecer prévio contrário à aprovação das contas no exercício de 2016. Por fim, no que tangia ao Regime Próprio de Previdência Social, verificou que o governo estadual deixara de repassar, ou repassara intempestivamente, as contribuições patronais e de seus servidores, sendo que a monta aproximada de R\$1.137.000.000,00 relativas ao plano financeiro, que era onde residia a maior parte do déficit no Regime Próprio de Previdência Social deste Estado, comprometendo, desse modo, a saúde financeira do regime previdenciário e ressaltando a imprescindibilidade do equilíbrio financeiro e atuarial

do Regime Próprio de Previdência para o desejado equilíbrio das, lamentavelmente, combalidas finanças estaduais. Em relação à Regra de Ouro das Finanças Públicas, embora o Ministério Público Especial tivesse afirmado, em seu parecer, que a Lei Estadual nº 7.529/17, que autorizara a operação de crédito da Cedae, não teria aprovado a abertura de créditos adicionais, manifestou-se, com a devida vênia, favoravelmente à posição adotada pelo relator, o qual acompanhara sugestão do Corpo Técnico, afastando tal irregularidade, por entender que essa operação não deveria ser computada na Regra de Ouro, tendo em vista que a operação de antecipação de receita pela alienação das ações da Cedae enquadrava-se, de fato, a seu ver, na ressalva contida no art. 167, inciso III, parte final, da Constituição Federal. Apesar disso, verificou que as demais irregularidades constatadas pelo relator em seu voto não poderiam ser relevadas, tendo em vista sua significativa densidade, principalmente no que se referia ao descumprimento relevante e vultoso do percentual mínimo de impostos e transferências em Ações e Serviços Públicos de Saúde, o que ensejava, a seu ver, lamentável e inexoravelmente, e isso não lhe causava nenhuma satisfação, mas, sim, uma grande perplexidade, a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, de forma que acompanhou integralmente o relator em seu voto”. Concedida a palavra à Senhora Conselheira Substituta Andrea Siqueira Martins, esta cumprimentou o relator pela excelência do voto trazido à deliberação, bem como a atuação do Ministério Público de Contas e a todos os servidores da Casa que auxiliaram na elaboração deste trabalho, e compartilhou da opinião do relator no que tangia à compreensão da situação crítica, especialmente a fiscal, pela qual passava o Estado. Com efeito, este

Tribunal não poderia se furtar a apontar as inconsistências de ordem técnica, especialmente aquelas que transgridiam as normas constitucionais e legais, e também, como fizera de forma notável o relator, de indicar a gravidade de algumas delas, em particular as referentes ao não cumprimento dos limites de gastos na saúde, na educação, bem como a ausência de repasses significativos das contribuições previdenciárias, patronais e dos servidores, ao Rioprevidência. Destacou que era realmente lamentável a sociedade fluminense estar sofrendo as consequências da crise das finanças no Estado, que deixava de executar as ações devidas no que se referia à efetivação dos direitos sociais. Com essas considerações, acompanhou integralmente o relator, Senhor Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. A seguir, tomou a palavra o Senhor Conselheiro Substituto Christiano Lacerda Gherren, que também cumprimentou o relator pelo trabalho de S.Ex<sup>a</sup> e de todos os membros que compuseram a assessoria na elaboração do presente parecer prévio de contas de governo. Felicitou ainda todo o Corpo Instrutivo da Casa pelo trabalho das contas que muito contribuiu para a presente análise. Também agradeceu aos membros do Ministério Público de Contas na pessoa do seu Procurador-Geral pelas considerações tecidas em seu parecer. Em relação ao descumprimento do índice constitucional da saúde, apontado no parecer prévio como irregularidade nº 1, teceu algumas observações. Em sua defesa o governo do Estado alegava que “A cronologia da adesão do Estado do Rio de Janeiro ao regime de recuperação fiscal, por si só, explica o salto da programação de aplicações de recursos em aplicação de serviços públicos de saúde em nosso estado nos últimos meses de 2017, pois não seria prudente assumir compromissos em períodos anteriores sem a mínima certeza do seu

cumprimento em razão do risco iminente de endividamento e não cumprimento daquelas obrigações”. Apesar de tal argumentação, a obrigação de aplicação de recursos em ações de serviços públicos de saúde era uma exigência constitucional maior e que, por sua relevância, deveria ser priorizada pelo governo. Esta exigência constitucional não admitia condicionante e nem mesmo o Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei 159/2017 poderia suplantá-la. Recordou também que o montante de recursos aplicados em Ações e Serviços de Saúde era determinado por um percentual da receita, ou seja, nem mesmo as situações de frustração de receita serviriam de justificativa para o descumprimento da norma constitucional e, mais importante, o descumprimento desta obrigação implicava risco de vida para a população mais carente do estado. Assim, prudente era assumir o compromisso de gerir e aplicar os recursos destinados à saúde e não postergar até o último momento para fazê-lo. O índice constitucional tratado nestas contas somente fora alcançado devido à criação, e apenas no último quadrimestre, de um programa de incentivo financeiro aos municípios, programa este denominado PROMUNI sendo que, as despesas empenhadas neste programa correspondiam a mais da metade das despesas da área de saúde, ou seja, o governo delegara aos municípios a gestão dos recursos que ele deveria, por si só aplicar. No anexo XII do relatório resumido da execução orçamentária do Poder Executivo, referente ao 5º bimestre de 2017, o índice constitucional da saúde, estava em apenas 6,04%, ou seja, passados 10 dos 12 meses, o governo havia aplicado apenas metade dos recursos exigidos. Dessa forma, lamentava-se que pelo segundo ano seguido o governo do estado não tivesse aplicado em ações de saúde o limite de 12% das receitas de impostos e transferências, como estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar

nº 141/2012 c/c o inc. II, § 2º, artigo 198 da Constituição Federal. Além disso, destacou que o TCE deveria acompanhar, ao longo do exercício de 2018, o pagamento das despesas do programa PROMUNI que foram inscritas em restos a pagar. Para assegurar o real cumprimento deste índice constitucional dever-se-ia comprovar a efetiva transferência de recursos aos municípios e a posterior execução da despesa. Outro ponto que também mereceu destaque dizia respeito ao descumprimento do índice constitucional que determinava a aplicação de 25% da aplicação das receitas e transferência de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Ressaltou que era surpreendente e lastimável, que em um mesmo ano, o Governo do Estado tivesse descumprido os índices constitucionais de aplicação de recursos em duas áreas tão relevantes como a Saúde e a Educação. Segundo o governo, o índice não fora cumprido devido a ocorrência de um ingresso atípico de receitas que somaram, aproximadamente, R\$1,1 bilhão no período de 21 a 28 de dezembro. Este ingresso ocorrera nas rubricas do imposto de renda retido na fonte, cerca de R\$800 milhões e do ITD, cerca de R\$275 milhões. E foram decorrentes, respectivamente, da quitação das folhas de pagamento em atraso dos servidores e da antecipação do recolhimento, por parte dos contribuintes do ITD, em função de majoração da alíquota deste imposto para 2018, sendo que, das duas receitas indicadas como atípicas, a decorrente do imposto de renda retido na fonte, que era justamente a maior, era plenamente passível de planejamento já que, como amplamente divulgado nos meios de comunicação, havia a expectativa do governo de quitar os salários em atraso, com os recursos provenientes da operação de crédito que tivera, como contragarantia, as ações da Cedae. Portanto, ainda que atípica, a receita era previsível e não era possível aceitar a

argumentação do governo. Por fim, destacou a gravosa situação das contas do Rioprevidência, tão bem reportada pelo Corpo Instrutivo, aduzindo que no parecer das contas de governo do ano passado, fora determinado por esta Corte a realização, pela Secretaria-Geral de Controle Externo, de auditoria governamental para verificar o efetivo e tempestivo repasse ao Rioprevidência das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores. Tal auditoria constataria o registro de créditos a receber de contribuições previdenciárias referentes aos exercícios de 1999, 2006 e de 2012 a 2017, totalizando mais de R\$1 bilhão e meio de reais. No que dizia respeito apenas aos créditos referentes à competência de 2017, foram contabilizados montantes superiores a R\$1.200.000.000,00 que deixaram de ser repassados, correspondendo a 82,10% do total de créditos pendentes. Esta irregularidade era ainda mais grave, ao se considerar que no ano passado, a alíquota de contribuição previdenciária dos servidores ativos e inativos aumentara de 11 para 14%, e que os servidores ficaram meses com os salários atrasados. Assim, destacando as irregularidades que afetaram a Saúde e a Educação e a Previdência dos servidores públicos, encerrou sua manifestação acompanhando o voto do relator. Dessa forma, a Presidência proclamou o resultado e, de maneira unânime, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro deliberou pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo, sob a responsabilidade da chefia do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, abrangendo o exercício de 2017, nos termos do voto apresentado pelo Relator, Senhor Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia. Foram apontadas pelo Relator oito irregularidades. Sintetizando essas irregularidades apontadas, quatro delas foram relativas ao eixo relacionado a Ações e Serviços de Saúde, duas

concerniam ao eixo Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da Educação. Uma delas abrangia a inobservância por parte do Estado do Rio de Janeiro da vinculação prevista na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, destinada ao desenvolvimento científico e tecnológico, ou seja, o não repasse à Faperj da vinculação prevista constitucionalmente na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e, finalmente, ao não repasse tempestivo das contribuições previdenciárias ao Rioprevidência. Além das irregularidades apontadas no voto do Conselheiro-Relator, também foram apresentadas impropriedades com as consequentes determinações, recomendações e comunicação, todas elas endereçadas ao atual Governador para que, por sua vez, determinasse o cumprimento pelos agentes responsáveis da administração estadual, observado o encaminhamento aos órgãos envolvidos, todos eles descritos no voto trazido pelo Conselheiro-Relator, ainda direcionando comunicações, expedições de ofícios e determinações para a realização de auditorias no âmbito do controle externo. Proclamado o resultado, a Presidência solicitou que os senhores conselheiros, após o encerramento da sessão, aguardassem para proceder à assinatura digital do voto e do parecer prévio que acabavam de ser aprovados. Antes de encerrar a sessão, destacou que, finalizada a sessão plenária especial, o processo que materializava as contas de governo seria encaminhado, ainda nesta data, à augusta Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, órgão titular do controle externo que, detinha a competência constitucional para o julgamento dessas contas. Também seria encaminhada cópia do processo ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, de maneira que o Tribunal de Contas do Estado cumpria o seu prazo condicional para apreciação dessas contas. Na sequência, dirigiu uma

nota enfaticamente elogiosa aos auditores de controle externo desta Casa, que se debruçaram sobre as contas apresentadas pelo Estado do Rio de Janeiro. Observou que, como era de conhecimento por parte de todos aqueles que exerciam suas funções no âmbito deste Tribunal, esse processo era extremamente trabalhoso, os documentos eram muito densos e as informações contidas no processo de prestação de contas demandavam uma análise muito criteriosa, muito minudente por parte dos auditores e, por outro lado, tratando-se de um trabalho hercúleo, por outra vertente, o prazo de que dispunha o Tribunal para concluir esta tarefa era bastante exíguo. Dirigiu um especial agradecimento – na qualidade de quem estava conduzindo atualmente este Tribunal – e cumprimentou pelo trabalho realizado todos os auditores de controle externo que realizaram suas funções neste processo. Todos aqueles também que vinham realizando e promovendo auditorias em relação ao Estado do Rio de Janeiro e que, no exercício destas auditorias puderam contribuir para a análise realizada neste processo que, de certa forma, materializava, como bem posto pelo conselheiro-relator, a análise global das contas de um exercício financeiro, do exercício de 2017. Dirigiu, ainda, um especial cumprimento ao Secretário-Geral de Controle Externo, Dr. Sérgio Sacramento, parabenizando-o pela condução do controle externo durante esses últimos meses. Também agradeceu ao Dr. Júlio César dos Santos Martins, o Subsecretário de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita (SSR) e à Dra. Patrícia Rodrigues Fernandes de Oliveira, Coordenadora de Auditoria de Contas, a 4ª CAC, solicitando que fosse transmitido a todos integrantes do Corpo Instrutivo, parabenizando e felicitando pelo trabalho realizado. Também cumprimentou o Ministério Público de Contas pelo trabalho realizado, por ter se debruçado a respeito do processo e ter

contribuído para apreciação por parte do Corpo Deliberativo. Então, dirigiu seus cumprimentos ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Dr. Sérgio Paulo de Abreu. Finalizando, cumprimentou o Conselheiro-Relator Marcelo Verdini Maia, pelo grande desafio, e também estendeu esse cumprimento a toda a sua assessoria e à assessoria do Conselheiro Marco Antonio Barbosa de Alencar, que vinham prestando auxílio também em relação a essa temática. Lembrou, ainda, o pessoal da Diretoria Segurança Institucional e da Diretoria de Tecnologia da Informação, Fernando Vila e Lúcio Camilo, em relação a todo expediente feito por parte dos servidores da Casa para possibilitar que Corpo Instrutivo, Ministério Público de Contas e Corpo Deliberativo pudessem concluir o exame dessa matéria tempestivamente e dentro do prazo constitucional apresentado. Agradeceu também a presença de representantes do Estado do Rio de Janeiro no Tribunal, nominando o Dr. Cláudio Marques, o Doutor Nestor Lima de Andrade, e também os representantes da Secretaria de Fazenda e renovou a posição no sentido de que o Tribunal estava sempre aberto ao diálogo com o Poder Executivo, contribuindo para a boa administração pública. Às treze horas e cinquenta e cinco minutos, nada mais havendo a ser tratado, a Presidência deu por encerrada a sessão; e, para constar, lavrou-se a presente ata, que será assinada pela Senhora Presidente em exercício. E eu, \_\_\_\_\_, Simone Amorim Couto, Secretária-Geral das Sessões, subscrevo-a.

Conselheira Marianna Montebello Willeman  
Presidente interina

## ANEXO A

## COMENTÁRIOS DO PROCURADOR-GERAL DO MPE

Excelentíssima Senhora Presidente Interina, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, Dr. Marcelo Verdini Maia, excelentíssimos senhores conselheiros. A prestação de contas é um momento em que o gestor público é chamado a comprovar que a sua conduta, como administrador da coisa pública, está submetida ao interesse público, à finalidade pública, ao que prescreve a ordem jurídica. O que o Tribunal de Contas examina é esta submissão dos atos de gestão ao sistema jurídico vigente, com especial relevo para a Constituição da República, para a Lei de Responsabilidade Fiscal, para a Lei das Normas Gerais de Direito Financeiro e também, para a Lei de Improbidade Administrativa. Assim, é obvio que o exercício fora do que diz a Lei será passível de sanção. O que se apresenta como prestação de contas, com números e dispositivos legais, se relaciona diretamente com o que a sociedade vivencia no seu cotidiano, considerando a atuação do governo. Os atos de gestão tem relação direta com o mundo real, com a vida das pessoas, para o bem e para o mal. Seja na melhoria da qualidade de vida da população, seja na perda desta mesma qualidade de vida e de direitos. Os agentes públicos devem conduzir a sua conduta por atos que estejam de acordo com o que a sociedade espera de um homem público. Isto é, de acordo com os padrões éticos e morais. A correção, a lealdade, a boa-fé. Entretanto, na maioria das vezes, o que vem à tona é o inverso do que pensou o constituinte de 1988, quando consagrou expressamente o princípio da moralidade no *caput* do art. 37 da Constituição. Esse princípio não pode ser uma ficção jurídica. Ao contrário, deve ser um norte à conduta do gestor público no exercício de suas competências.

Moralidade, neste caso, significa o zelo pela coisa pública. O zelo pelo dinheiro público. O empenho por concretizar o interesse comum e efetivar direitos sociais assegurados na Constituição. Ao lado do princípio da moralidade, no mesmo dispositivo constitucional, temos os princípios da legalidade, da impessoalidade, da publicidade, da eficiência. O agente público deve ter a sua conduta pautada pelo que prescreve a Constituição e as Leis, suas regras e princípios. Pautada pela impessoalidade, sem privilegiar amigos e perseguir desafetos. Pautada pela publicidade, de modo a permitir o controle social. Os atos de gestão e de controle do que é público devem ser transparentes. O agente público deve, portanto, buscar sempre a eficiência na administração da coisa pública, escolhendo os meios mais adequados para concretização dos fins públicos e republicanos. No entanto, para a nossa tragédia, parece que os princípios constitucionais são entendidos, por muitos gestores públicos, como um conto de faz de conta. A quem não conhece o estatuto jurídico de nosso estado democrático de direito, até parece que os princípios constitucionais não são obrigatórios no exercício da função pública. Agem com pessoalidade para fazer amigos nos negócios públicos, seja pelo compadrio político seja pelo compadrio empresarial. Escondem condutas que afrontam claramente o zelo pela coisa pública, maquiando e omitindo informações na produção de legalidades. Transformam uma suposta eficiência administrativa em matéria de marketing e de *fake news*, como se a mentira repetida à exaustão pudesse virar verdade. Em afronta direta à carta política e à República, suas condutas públicas negligentes, suspeitas, questionáveis, dolosas, criminosas e execráveis ganham o noticiário. Advogados especialistas em marketing político ganham protagonismo em meio à judicialização da conduta desses agentes públicos. Condutas que se desnudam em meio a fraudes de todo o tipo, a enriquecimento ilícito, a delações, prisões,

condenações, em síntese, a toda sorte de prejuízo aos cofres públicos e aos direitos dos cidadãos. E a prestação de contas de governo é justamente o momento em que o Tribunal de Contas examina a conduta do agente público com base em números e leis. Mas, deve fazê-lo em atenção aos princípios e finalidades constitucionais e sem, jamais, perder de vista que não se trata apenas de números e de contas, mas de números e de contas, que volto a dizer, interferem decisivamente na vida dos cidadãos. É o controle produzido pelo estado democrático de direito. Não é um momento de lamentações e de desculpas, mas a oportunidade de o gestor comprovar – e ele possui esse ônus –, que a sua conduta se deu no estrito cumprimento do que dispõe o ordenamento jurídico. Considerando isso, o gestor público cujo argumento para o descumprimento da Lei é o lamento, a desculpa, ou a alegação de um fato não esperado, simplesmente não deveria ser gestor público. Desta forma, examinar as contas é fazer prevalecer o estado de direito em seu sentido democrático e republicano. Ou seja, fazer prevalecer o interesse público na gestão da coisa pública. É estabelecer de fato o que a Constituição prevê no plano normativo. Todo poder emana do povo. Neste ponto, propícia é a lembrança das reflexões de Margaret Thatcher: “Há uma verdade fundamental, o Estado não possui fonte de dinheiro própria e abstrata, senão o dinheiro que as pessoas ganham por seu próprio esforço”. Se o Estado quer gastar mais dinheiro, aumentará os tributos ou tomará empréstimos. Assim, não é correto pensarmos que alguém pagará, porque esse alguém é você. Esse alguém somos nós. Esse alguém é o povo. Não existe dinheiro público, existe apenas dinheiro dos contribuintes, dos cidadãos, do povo. No caso desta prestação de contas de Governo, examinar números e aplicar as leis é também apurar como a administração da coisa pública do Estado do Rio de Janeiro vem se efetivando. E se o seu destinatário, o povo, a

população fluminense, tem suas necessidades de segurança, de saúde e de educação sendo minimamente atendidas. No campo da Segurança, o Estado do Rio de Janeiro foi agraciado com a intervenção federal, o que comprova que não tem tido as melhores práticas de gestão. Quantos pais, mães, filhos, amigos... Quantos de nós foram, têm sido e ainda serão, para a nossa desdita e tristeza, vítimas da violência? Inúmeros problemas de má gestão são evidentes. Fatos que há anos já eram percebidos pela população. E não são poucos. O que há, na verdade é o contrário do que seria a eficiência. No campo da Saúde todo o tipo de ineficiência, má gestão e fraudes do gerir da coisa pública – como tem sido denunciado pelos Ministérios Públicos Estadual e Federal –, acabou por produzir o caos, que, para o nosso infortúnio, faz parte do cotidiano da população. Segundo o relatório da Defensoria Pública do Estado publicado na Revista Veja, a cada dia três pessoas morrem por falta de um leito de terapia intensiva. A média anual é de quase 1.100 pessoas que morrem por falta de saúde pública. O que é um cálculo conservador, pois se baseia apenas nos pedidos de ordem judicial para obrigar o Poder Público a oferecer vaga-doentes em estado crítico. Para a nossa desgraça, o número é muito maior. No campo da Educação assistimos ao desmantelamento da Uerj, aos crescentes problemas com a falta de professores, com a falta de manutenção das escolas, com a falta de vagas, com problemas na merenda escolar, dentre tantos outros... Isso sem falar nos constantes atrasos no pagamento dos salários dos profissionais de educação, saúde, segurança pública, que prestam serviços vitais e inestimáveis para a nossa população e que têm sido tão desvalorizados. Ainda há o tratamento desumano dispensado aos aposentados que serviram ao Estado por toda uma vida. As contas apresentadas aqui no Tribunal de Contas devem refletir e revelar a conduta do gestor público, considerando o mundo de verdades que está

lá fora. Não se trata de apresentar uma peça técnico-jurídica para o exercício do controle externo pelo Tribunal de Contas, mas, sim, apresentar um retrato fiel da conduta do gestor público durante o período de um ano. Desta forma, o mantra repetido da crise econômica não é satisfatório para explicar o que se tornou o Estado do Rio de Janeiro. É inegável que a economia do Estado foi atingida pela retração de investimentos da Petrobrás decorrente da escandalosa corrupção na Empresa. Mas é verdade, também, que a economia do Estado foi atingida, fortemente, pelos atos criminosos que foram levados a efeito pelo ex-Governador Sérgio Cabral e seu grupo na condução dos negócios públicos. Isso de acordo com as mais de duas dezenas de denúncias do Ministério Público Federal. E sobretudo, nosso Estado foi vítima nos últimos anos, de uma gestão pública – se é que assim pode ser chamada de gestão –, que não merece outro adjetivo senão o de desastrosa. Há um avassalador impacto resultante da devastadora combinação da corrupção com a má gestão que envolve, isenções fiscais desmedidas, superfaturamentos, endividamento desenfreado, desvio de recursos públicos, pessoalidade na gestão pública, ineficiência, ilegalidade, enfim, um total afastamento do interesse público. E as novas delações dos próprios envolvidos trazem um sem fim de suspeitas, desmentidos que acabam por revelar fortes indícios quanto à falta de moralidade na condução da coisa pública e na efetivação do interesse público. Tudo a evidenciar que, como já havia registrado na apreciação das Contas de Governo, relativas ao exercício de 2016, estamos a nos deparar com uma crise que não é somente financeira, mas também, social e moral. Neste terceiro ano de gestão do Governo, não se pode admitir, portanto, a desculpa da crise econômica, nem o lamento vazio para justificar o descumprimento das prescrições legais e constitucionais, nem se pode examinar as contas de forma alienada da

história recente e da realidade social. As pessoas lá fora estão a viver em um estado em que a violência desmedida é a regra, em que o atendimento médico é caótico, em que a educação é um sonho para poucos. Os números da prestação de contas do governo devem apresentar relação com este mundo lá de fora. O controle exercido pelo Tribunal de Contas deve zelar pela gestão da coisa pública, comprometida com o que espera a sociedade. Afinal, vivemos em uma república. Pensar em sentido diverso é afastar a função constitucional da Corte de Contas, é transformar a prestação de contas em ficção, em faz de conta. O compromisso do Tribunal de Contas no desempenho de suas funções deve ser sempre com a efetivação do Estado Democrático de Direito. Não podemos esquecer que, embora aqui estejamos a analisar as contas do governo do Estado referentes ao exercício de 2017, não é apenas S. Ex.<sup>a</sup> o governador do Estado que está a prestar a contas, estamos todos nós, Corpo Instrutivo, Ministério Público de Contas e Corpo Deliberativo, todos estamos, como servidores públicos que somos, prestando contas ao verdadeiro destinatário dos recursos públicos, a verdadeira autoridade aqui, o povo do Estado do Rio de Janeiro. Devemos, cada um, no âmbito de suas atribuições constitucionais e legais, com autonomia funcional, empenhar todos os esforços para assegurar que cada centavo do dinheiro público chegue, sob a forma de serviços públicos, eficientemente prestados, aos cidadãos do Estado do Rio de Janeiro, sem perdas, sem desvios, sem malversações. Feitas essas considerações, passo a um breve histórico dos pareceres proferidos pelo Ministério Público de Contas neste processo. Em seu parecer, datado de 09 de maio, o *Parquet* concluiu que as contas prestadas pelo senhor governador do Estado devem ser julgadas irregulares pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, propondo ao Plenário deste egrégio Tribunal, no âmbito de sua

competência constitucional, a emissão de parecer prévio contrário à respectiva aprovação. Tal conclusão fundamenta-se na verificação de dez irregularidades a inquinar as contas de modo irremediável. Há quatro irregularidades, referentes à função saúde, duas relativas à educação, duas concernentes à violação de normas das finanças públicas, uma relacionada à previdência e uma à ausência de destinação específica de recursos à Faperj, ou seja, à ciência e tecnologia, no percentual mínimo previsto na Constituição do Estado. Além disso, foram apontadas pelo Ministério Público de Contas 30 impropriedades e sugeridas 65 determinações e três recomendações. O governo do Estado apresentou defesa contra as irregularidades apontadas pelo Parquet de Contas e pelo Corpo Instrutivo. As razões apresentadas, todavia, algumas pela fragilidade dos argumentos e carência de fundamentação jurídica idônea, outras por serem impertinentes as irregularidades propostas nos pareceres técnicos, não conduziram à retirada de nenhuma irregularidade, nem por parte do Corpo Técnico do TCE, nem pelo Ministério Público de Contas. Assim, em novo parecer, datado de 27 de maio, o Ministério Público reiterou os termos de seu parecer anterior e manteve a proposição de dez irregularidades a inquinar irremediavelmente as contas de governo, bem como manteve as impropriedades, determinações, recomendações que originalmente havia proposto. Por se constituírem ilicitudes capazes de conduzir à rejeição das contas de governo, procederei à análise das irregularidades indicadas por este Ministério Público, agrupando aquelas relativas à mesma função de governo. E irregularidades relacionadas à função saúde: primeira, aplicação de apenas de 4,53% da base de cálculo na saúde. O governo do Estado não aplicou o mínimo legal e constitucional em ações e serviços públicos de saúde. De acordo com o estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, c/c artigo 198, II, § 2º da

Constituição Federal, o Estado deveria ter destinado, no exercício de 2017, 12% das receitas de impostos e transferência de impostos para aplicação em ações e serviços públicos de saúde. Apesar do percentual legal mínimo ser de 12%, o governo do Estado destinou para a saúde apenas 4,53% das receitas de impostos e transferências de impostos, ou seja, pouco mais de 1/3 do mínimo. Para o Corpo Instrutivo, o total aplicado foi de 6,52% da base de cálculo. Vejam V. Ex.<sup>as</sup> que, neste caso, a distância entre o mínimo legal e constitucional a ser aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde e o efetivamente realizado pelo Estado é tão gritante que, independente da metodologia empregada, seja a adotada pelo Corpo Instrutivo ou aquela utilizada pelo Ministério Público, resta inequívoco neste processo, o descumprimento das normas legais e constitucionais pelo gestor em relação à aplicação em saúde. Apenas um parêntese: o Ministério Público de Contas tem empregado essa metodologia durante todo o exercício de 2017 nas contas de governo municipais, referentes ao exercício de 2016. A mesma forma de cálculo, ademais, é adotada, já há algum tempo, pelo Ministério Público Estadual. Assim, se há algo que o governo do Estado não pode alegar, data venia, é surpresa ou desconhecimento da metodologia empregada por este Parquet de Contas. Até porque a clareza do texto legal deixa evidente a intenção do legislador: garantir que a disponibilidade de caixa seja empregada em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ou seja, vá para a saúde pública, e não seja destinada a outra finalidade. Por isso, a lei exige que essa disponibilidade de caixa esteja consolidada no Fundo de Saúde. Na verdade, não pode pairar qualquer sombra de dúvida acerca da metodologia a ser utilizada para aferir o cumprimento do percentual constitucional e legal em saúde. A disciplina trazida pela Lei Complementar Federal nº 141/2012 é didática e não exige do intérprete mais do que conhecimentos elementares de hermenêutica jurídica. A

forma de cálculo do percentual mínimo a ser aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde, apresentada pelo Ministério Público de Contas, é a que irretorquivelmente melhor atende à finalidade constitucional de realização da saúde como direito de todos e dever do Estado, conforme prevê a Constituição. E a legal, legítima e econômica utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento ou administração de bens, dinheiros e valores públicos, que esta Corte de Contas tem o dever constitucional de tutelar, têm como pressuposto a destinação dos recursos públicos com fundamento na cidadania e na dignidade da pessoa humana e voltada à realização dos objetivos constitucionais precípuos, dentre os quais deve ser destacada a redução das desigualdades sociais, em que se insere a concretização do direito à saúde. No que toca à invocação, pela defesa do Estado, da norma contida na Lei Federal nº 13655/18, o *Parquet* de Contas registra que, além da ostensiva inconstitucionalidade de sua aplicação no âmbito da jurisdição de contas, o governo parte de premissa manifestamente equivocada, haja vista que não há nos dispositivos da Lei Complementar Federal nº 141/12, que tratam dos recursos mínimos a serem aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde “norma de conteúdo indeterminado”, o que se constitui pressuposto lógico e normativo da incidência do novo dispositivo legal. Não há, portanto, sequer que se cogitar da aplicação da Lei nº 13655/18 no presente caso. O fato é que, além de representar nítido desprezo a um direito fundamental social da maior relevância e, por via de consequência, à dignidade dos cidadãos fluminenses, o atingimento de percentual tão abaixo do mínimo em ações e serviços públicos de saúde deve merecer inequívoco repúdio por parte desta Egrégia Corte de Contas e ser qualificado como irregularidade a macular irremediavelmente esta prestação de contas. Segunda irregularidade: aplicação insuficiente, no exercício de 2017, do

valor pendente do exercício anterior. No exercício de 2016, o governo do Estado não aplicou o percentual legal mínimo previsto em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Ficou faltando aplicar o montante de aproximadamente R\$575.000.000,00. De acordo com o art. 25 da Lei Complementar Federal nº 141/12, esse valor deveria ter sido aplicado em saúde no exercício seguinte, ou seja, em 2017. Assim, além dos 12% que já vimos, o governo deveria aplicar, no exercício de 2017, o que ficou devendo do exercício anterior, 2016. É o que manda a lei. O Estado, no entanto, dos quase R\$ 600 milhões que deveria investir em saúde, aplicou apenas pouco mais de R\$132.000.000,00, menos de um quarto do que deveria. E sequer foi apresentada defesa específica em relação a esse fato. Sendo assim, a irregularidade nº 2 indicada no parecer ministerial resta incontroversa, sendo corroborada pela inércia e omissão do jurisdicionado. Terceira irregularidade: realização de despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde com recursos não movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde. O governo do Estado, no exercício de 2017, mais uma vez repetiu a conduta ilegal já identificada por este Tribunal quando da análise das contas de exercícios pretéritos. Refiro-me à realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde com recursos não movimentados pelo Fundo Estadual de Saúde. O fato constituiu irregularidade e motivo de parecer prévio contrário à aprovação na prestação de contas de governo do exercício de 2016. Cabe apenas registrar que, como resta evidente a partir da simples leitura do dispositivo, a Lei Complementar Federal nº 141/12, ao regulamentar o §3º do artigo 198 da Constituição da República, no parágrafo único do seu artigo 2º e também nos artigos 14 e 16, prevê que as despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde devem ser financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde. O legislador, em nenhum momento, restringiu a necessidade de

movimentação pelo Fundo de Saúde às despesas utilizadas na composição do índice legal e constitucional. E, como se constitui regra elementar de interpretação jurídica, onde o legislador não distinguiu, não cabe ao intérprete fazê-lo. A distinção feita pelo governo do Estado, em sua defesa, pois, é totalmente despida de fundamento normativo idôneo e não pode ser admitida. A conduta do Estado fere a lei e contraria a transparência na gestão da coisa pública. Além disso, cria obstáculos à fiscalização do correto emprego de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Assim, o Ministério Público de Contas reitera que a realização de despesas em saúde fora do Fundo Estadual de Saúde constitui irregularidade a macular irremediavelmente as contas de governo. Quarta irregularidade: não transferência da cota financeira prevista em lei, para o Fundo Estadual de Saúde. Ainda em relação à função Saúde, o governo do Estado não realizou, na forma do artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12, a transferência ao Fundo Estadual de Saúde da cota financeira oriunda da arrecadação de receitas de impostos e transferências de impostos, o que comprometeu a realização das ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017. A defesa do Estado sequer tangenciou o mérito da afirmação ministerial. O fato apontado assim resta incontroverso neste processo, dando ensejo a essa quarta irregularidade. Irregularidades relativas à função Educação – 1ª (que é a 5ª irregularidade total) - Descumprimento da aplicação do limite mínimo em Educação. A regra do caput do artigo 212 da Constituição da República determina que os estados devem aplicar, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. O governo do Estado, no entanto, descumpriu a regra constitucional ao aplicar o equivalente a 24,38% da receita líquida de impostos na Educação. A violação é incontestável e resta evidenciada no

demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, anexo 8 do relatório resumido de execução orçamentária referente ao 6º bimestre, apresentado pelo próprio governo, o qual indica claramente que deixou de ser aplicado o mínimo em Educação previsto na Constituição. Algo superior a 200 milhões de reais. Em sua defesa o Estado não contesta o descumprimento da regra constitucional, apenas tenta apresentar justificativas para o descumprimento, mas como já afirmado, data maxima venia, uma prestação de contas não é o foro propício a desculpas e lamentos. Assim não há dúvidas quanto ao descumprimento do limite mínimo em educação pelo governo do estado no exercício de 2017, o que configura grave irregularidade a contaminar, irremediavelmente, essas contas. 2ª irregularidade na função Educação – realização de repasse a menor para o Fundeb. Ainda em referência à função Educação, o Ministério Público de Contas verificou que o governo do Estado efetivou o repasse a menor para o Fundeb, restando transferir a importância de R\$936.000.000,00, aproximadamente, ou seja, quase 1 bilhão de reais. O que representa violação do disposto na Lei Federal nº 11.494/2007, desrespeito ao direito fundamental social à educação e menoscabo ao Princípio Federativo. A diferença decorre do fato de o governo do Estado não ter considerado, na base de cálculo da respectiva apuração, as receitas resultantes do adicional de ICMS, Lei Estadual nº 4.056/2002 e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/2009 destinados ao Fundo de Administração Fazendária. O Estado, por meio da Procuradoria Geral do Estado apega-se a teses extremamente frágeis, não raro, contraditórias, na vã tentativa de reduzir o seu repasse para o Fundeb. Em sua equivocada argumentação, data venia, o governo do Estado desconsidera, a um só tempo, o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional, do Corpo Técnico e do Plenário deste TCE-RJ, bem como o

do Ministério Público de Contas. Pior ainda, desconsidera o precedente do Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação Cível Ordinária nº 2.922 por decisão monocrática da lavra do Excelentíssimo Ministro Edson Fachin. O fato é que o repasse a menor ao Fundeb importa em clara violação à norma prevista no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/2007 e representa grave aviltamento ao direito fundamental social à educação previsto no caput do artigo 6º e detalhado nos artigos 205 a 214 da Constituição da República. Não fosse suficiente, ainda representa desrespeito à autonomia administrativa e financeira dos municípios. Por tais razões, a conduta do governo do estado não pode merecer outra qualificação, se não a de irregularidade a contaminar irremediavelmente esta prestação de contas. 7ª Irregularidade – O governo do estado não realizou o repasse da totalidade dos recursos devidos à Faperj. O artigo 332 da Constituição Estadual estabelece o dever de o Estado do Rio de Janeiro destinar, anualmente, à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) 2% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais. Nos últimos anos, porém, o governo do estado tem descumprido a regra constitucional, assim como o disposto no parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal ao não proceder, efetivamente, à destinação do que é devido à Faperj. Como é depreendido de suas razões de defesa, o governo do estado mantém-se no passado, aferrando-se à tese vencida, constante do relatório instrutivo, e ignorando o posicionamento adotado pelo plenário desta egrégia Corte de Contas na apreciação das contas de governo relativas ao exercício de 2016. Na oportunidade, foi acolhido o entendimento apresentado pelo Ministério Público de Contas, qual seja, deve ser levado em conta apenas o valor efetivamente transferido para a Faperj no exercício para apuração do cumprimento da regra contida no

artigo 332 da Constituição do Estado. Cabe registrar que nestas contas referentes ao exercício de 2017, até mesmo o Corpo Instrutivo do TCE, que manteve a metodologia rechaçada pelo Plenário nas contas de 2016, considerou a conduta do estado como irregularidade. Em seu relatório, chega ao percentual de 1,81% da base de cálculo, que se situa abaixo do patamar mínimo de 2% prescrito na Constituição Estadual. Mas, empregando-se a metodologia adequada, verifica-se que, em 2017, foram pagos menos da metade dos 2% previstos na Constituição do Estado à Faperj. Apenas 134 milhões de reais, aproximadamente. O restante, do que deveria ser repassado, 198 milhões de reais foram registrados como restos a pagar e, por consequência, esse montante não foi investido em Ciência e Tecnologia. No exercício 2017, portanto, o governo do estado destinou à Faperj o percentual de 0,76% da base de cálculo, quando o mínimo seria 2%. Houve clara violação da regra da Constituição Estadual, o que constitui em causa de irregularidade da presente prestação de contas de governo. 8ª Irregularidade – Irregularidade no repasse das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores ao Rioprevidência. O Regime Próprio de Previdência Social deve ser tratado como política pública de estado devido a sua relevância social. No Rio de Janeiro, infelizmente, os gestores têm deixado de adotar, ao longo dos anos, medidas necessárias e eficazes para o reequilíbrio financeiro e atuarial do regime previdenciário estadual. E mais do que isso, quando decidem agir, têm feito escolhas equivocadas, que somente conduzem a uma situação de maior ruína e deterioração do sistema. A opção por medidas meramente paliativas, voltadas apenas a gerar equilíbrios orçamentários eventuais pontuais, mas insustentáveis a médio e longo prazo, que somente agravam, ou mesmo inviabilizam a já difícil situação da Previdência Estadual, devem ser repudiados com toda veemência. O que bem ilustra o caráter

temerário das medidas adotadas é a opção desenfreada por operações de antecipação de royalties do petróleo. As três emissões de 2014, referentes à Operação Delaware, somadas à antecipação feita em 2013, resultaram na entrada no caixa do Rioprevidência do montante aproximado de R\$8.439.000.000,00. Até dezembro – peço atenção aqui aos números que vou apresentar – de 2017, o Rioprevidência, em razão dos juros e encargos das antecipações de royalties e participações especiais do petróleo feitas em 2013/2014, já desembolsou, ou deixou de receber, um montante de R\$11.675.000.000,00 aproximadamente. Somando-se tal valor com a estimativa de gasto com juros e encargos com antecipação de *royalties* e participações especiais de petróleo constantes da Lei Orçamentária de 2018, que é de R\$4.627.000.000,00, aproximadamente, teremos, já em dezembro de 2018, o montante desembolsado, ou não recebido de R\$16.302.000.000,00 aproximadamente. Em suma, entraram no caixa do Rioprevidência, em 2013/2014, aproximadamente, 8,5 bilhões de reais. E só até dezembro de 2018 as parcelas não acabam aqui, não acabam, entre deduções e pagamentos, o Rioprevidência terá gasto, ou deixado de receber a quantia de aproximadamente R\$16.300.000.000,00. É dessa gestão ruinosa que estamos a falar. O Ministério Público de Contas que atua junto ao TCE fez nada menos do que quatro representações contra a obscura Operação Delaware. A primeira representação demonstrou a flagrante ilegalidade, visto que se tratava de uma operação de crédito disfarçada e a odiosa obscuridade das despesas acessórias envolvidas na famigerada operação. A segunda representação evidenciou que as emissões da Operação Delaware, efetuadas em 2014, foram ostensivamente antieconômicas para os cofres públicos. Através da terceira representação esse Ministério Público especializado em contas insurgiu-se de forma veemente contra o absurdo. Vejam só: o anexo 21

do plano de recuperação fiscal, exatamente o anexo onde deveria constar a comprovação de que uma nova antecipação de royalties e participações especiais contribuiria, Conselheiro Marcelo Verdini, para o reequilíbrio das finanças públicas foi considerado sigiloso, até mesmo para o órgão constitucional de controle externo. Desculpem-me V.Ex.as, mas é um verdadeiro absurdo. Por derradeiro, a quarta representação evidenciou que, com a alta do preço do barril do petróleo e o conseqüente aumento da arrecadação – que já estamos vendo, está sendo amplamente noticiado, uma nova antecipação de recebíveis do petróleo apresentava-se absolutamente desnecessária. E, portanto, seria flagrantemente antieconômica e ruínosa para os cofres públicos. Por que pagar juros, encargos, se está havendo um aumento de receita não previsto? Um valor até superior ao que foi antecipado. Por que fazer essa operação? E mesmo assim, mesmo com o astronômico custo de dinheiro, mesmo com toda a obscuridade envolta na Operação Delaware, que não teve os devidos esclarecimentos, e mesmo com as quatro representações assinadas por todos os procuradores em exercício no Ministério Público de Contas, o Estado fez uma nova antecipação de royalties e participações especiais, agora no valor de U\$600 milhões ou, aproximadamente, R\$2 bilhões e 46 milhões. Resta a indagação: qual será o tamanho desse novo prejuízo? Qual será o tamanho desse novo dano irreversível. Qual será o tamanho desse novo rombo nas finanças públicas estaduais? Os números não mentem. Estão aqui. Especificamente, no que diz respeito à prestação de contas de governo, o Corpo Instrutivo e o Ministério Público de Contas apuraram que o governo do estado deixou de repassar ao Rioprevidência ou repassou, intempestivamente, as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores na importância de R\$1 bilhão e 249 milhões, aproximadamente. O que impacta negativamente na saúde financeira do

regime previdenciário e afronta diversos dispositivos da Constituição da República. Tal conduta pode vir caracterizar, em tese, até mesmo crime de apropriação indébita previdenciária, prevista no art.168-a, do código penal no que se refere às contribuições recolhidas dos servidores. O próprio governo assume não ter repassado ao Rioprevidência os referidos valores das contribuições previdenciárias no ano de 2017. Alega que o fez, agora, em 2018. Não obstante, de acordo com o Corpo Instrutivo aqui do Tribunal, essa afirmação feita pelo governo do estado não corresponde à verdade, pois existem valores referentes à competência de 2017 e a exercícios anteriores pendentes de repasse ao regime próprio de previdência social. Pela ilicitude e gravidade da conduta do governo do estado bem como seu potencial danoso para os cofres públicos, o Ministério Público de Contas qualifica o fato como irregularidade. Nona irregularidade. Eu peço aqui a compreensão de V.Exas, eu estou me alongando, mas é porque é necessário, é um processo muito importante e acho que é um fato inédito. Apontar 10 irregularidades numa prestação de contas de governo estadual. Então, é por absoluta necessidade. Então, peço a compreensão de V.Exas. A nona irregularidade identificada pelo Ministério Público de Contas consiste na realização pelo Poder Executivo da anulação de empenhos de despesas não liquidadas, no valor de R\$22.518.000,00, aproximadamente, em decorrência da insuficiência financeira. A conduta operou sem a comprovação, nesse processo, de que foi procedida a avaliação criteriosa, quanto ao cumprimento ou não da obrigação pelo credor. O fato contraria as normas gerais de contabilidade pública e de gestão fiscal responsável. Diversos dispositivos da Lei nº 4.320/64 a transparência da execução orçamentária e financeira prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal e, ainda, os princípios constitucionais da transparência e da impessoalidade e da moralidade administrativa. Por

isso, foi qualificada como uma irregularidade. Décima irregularidade. Décima e última. Violação da Regra de Ouro. É a irregularidade que traz as consequências mais severas ao gestor público, por isso eu chamo a atenção de V.Ex<sup>as</sup> para esta irregularidade. Tamanha é a sua importância, que é chamada regra de ouro. O próprio nome já dá a dimensão de seu valor; a regra de ouro das finanças públicas encontra-se inserida no texto da lei máxima de nosso país. O art.167, inciso III da Constituição é taxativo. Leia-se: “endividamento: não podem ultrapassar o montante das despesas de capital, ressalvada, excepcionalíssima hipótese, de abertura de crédito adicional pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.” Aqui, o óbvio se impõe de imediato. Trata-se de uma situação excepcionalíssima, que afasta nada menos do que a Regra de Ouro das finanças públicas, valiosíssima para o equilíbrio das contas públicas e, portanto, para a gestão fiscal responsável. Não pode ser interpretada, portanto, de forma a estender para além da hipótese excepcional, sob pena de a exceção se transformar em regra. Dessa forma, a autorização excepcionalíssima exigida na ressalva do dispositivo constitucional, ou seja, a aprovação de abertura de créditos adicionais não pode, em hipótese alguma, ser confundida com a autorização exigida para a realização de operações de crédito. Atentem-se que o texto constitucional fala em “aprovados”. Vocábulo que, obviamente, se refere aos créditos suplementares ou especiais e não operação de crédito. Se a referência fosse a esta última, o constituinte teria dito “aprovada”. E não, “aprovados”. E tampouco, a excepcionalíssima aprovação dos créditos adicionais pode vir expressa em uma fórmula genérica, tal como, autorizações para sejam promovidas as modificações orçamentárias necessárias. Isto seria um verdadeiro cheque em branco para o Executivo e uma violação frontal ao objetivo previsto na norma constitucional, que exige uma inequívoca

aprovação do Parlamento, visto que se trata de uma excepcionalíssima hipótese de afastamento de nada menos do que a regra de ouro das finanças públicas. E o que evidenciam as contas do senhor governador do estado? Nada menos, do que o flagrante descumprimento da regra de ouro das finanças públicas. As operações de crédito ultrapassaram, sobejamente, o montante das despesas de capital. E qual foi a justificativa dada pelo governo? Exatamente, a tal autorização genérica. Isto é, o cheque em branco. Em outras palavras, não existe a expressa e duvidosa, específica autorização do Poder Legislativo, senhores conselheiros. E é, precisamente, o Poder Legislativo que dará a última palavra no julgamento destas contas. E é precisamente mesmo Poder Legislativo que, na aprovação das Leis nos 7.073/15, 7.940/18, 7.941/18, em todas elas, Conselheiro Marcelo Verdini Maia, inclusive, disponibilizo para V.Exa e para os demais senhores conselheiros, peço aqui a..., por favor, de cópias dessas leis, em todas elas, o Parlamento não se limitou a autorização genérica, ou seja, ao cheque em branco. Em todas elas, o Parlamento fez questão de dizer: peço vênias a V.Exas para fazer a leitura. “Lei 7.073 de 07.10.15, art. 5º: fica o chefe do Poder Executivo a promover as modificações orçamentárias que se fizerem necessárias e abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito, ora, autorizada”. Lei nº 7.940 de 17.04.18, “fica o chefe do Poder Executivo a promover as modificações orçamentárias que se fizerem necessárias”. Para por aqui? Não. “e abrir créditos destinados a fazer faces aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito, ora, autorizada”. Lei 7.941, “fica o Chefe do Poder Executivo autorizado a promover as modificações orçamentárias que se fizerem necessárias e abrir créditos adicionais destinados a fazer face aos pagamentos de obrigações decorrentes da operação de crédito, ora, autorizada”. É a

fórmula própria do processo legislativo, que não pode se ignorada. Agora, e a Lei 7.529/17, que é justamente a causa da quebra da regra de ouro? Ou seja, a causa da quebra da regra de ouro é esse empréstimo de R\$2,9 bilhões, lastreados em ações da Cedae, junto ao Banco BNP Paribas. Essa lei diz o seguinte: “fica o Poder Executivo autorizado a promover as modificações orçamentárias, que se fizerem necessárias ao cumprimento do disposto nesta lei”. Ponto, pára por aí. Aliás, a lei não fala, essa lei não fala em nenhum momento, em créditos adicionais, em créditos suplementares ou em créditos especiais. Não contém. Simplesmente, não contém nenhuma dessas expressões. Em nenhum dos seus artigos. Qualquer um que se interessar pode procurar. Não tem. Muito menos, se não contém a expressão, muito menos uma autorização para a abertura desses créditos. Como dizer, então, que existe uma inequívoca autorização do Parlamento para a excepcionalíssima hipótese de afastamento, de nada menos, do que a regra de ouro das finanças públicas? Simplesmente, não existe na referida lei a expressa, indubitosa e específica autorização do Poder Legislativo. E o que conduziu o governo do estado ao descumprimento da regra de ouro? A resposta é simples, mas é perturbadora. Embora as finanças públicas estaduais tenham sido levadas à falência pela péssima gestão que assolou os cofres públicos, o que é feito agora? Endividar, ainda mais, os cofres públicos. Primeiro, o empréstimo de R\$2,9 bilhões, junto ao Banco BNP Paribas. Depois, outra antecipação de *royalties*, participações especiais do petróleo no valor de, aproximadamente, R\$2 bilhões. E, agora, conforme amplamente noticiado, pretende um novo empréstimo, leia-se mais uma dívida, no valor de, aproximadamente, R\$3 bilhões e 60 milhões. Em resumo, mesmo com o estado falido, caminha-se ostensivamente na contramão do que preconiza a regra de ouro das finanças públicas. Aos invés de buscar o cumprimento do

mandamento constitucional, isto é, não pagar despesas correntes com dinheiro obtido com empréstimo, ou seja, oriundos de endividamento, o governo prossegue contraindo dívidas e mais dívidas, e mais dívidas e mais dívidas. E o que é pior: o novo endividamento de R\$3 bilhões e 60 milhões pode vir acompanhado de um brinde. Uma maquiagem contábil, uma pedalada fiscal. Há fortes indícios disso. Visto que as despesas, que não foram pagas, foram incluídas no orçamento de 2018, como despesas de investimento. Conforme define a Lei nº 4.320/64, as despesas com investimento são, por exemplo, despesas com execução de obras e despesas com aquisição de equipamentos e materiais permanentes. Enquanto isso, o dever de casa, que deveria estar sendo feito para buscar o reequilíbrio das finanças estaduais, ou seja, a efetiva diminuição dos benefícios fiscais e o enfrentamento da questão do aumento desordenado das despesas com pessoal, é deixado de lado, não é? Deixado de lado pelo atual governante que, em breve, não estará mais no comando do governo do estado, em virtude da eleição. Resta a pergunta: qual será o legado que este governo deixará para o seu sucessor? Deixará alguma tentativa, verdadeira, de pôr ordem na casa? Com os primeiros passos em direção ao efetivo reequilíbrio das finanças ou deixará uma verdadeira massa falida, ainda mais endividada e ingovernável? Caminhando para a conclusão, como é de amplo conhecimento, o estado aderiu, no ano de 2017, ao regime de recuperação fiscal previsto na Lei Complementar Federal nº 159/17. Com isso, houve a suspensão, em princípio, por 36 meses, de diversos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que obrigava o gestor a adotar medidas para retornar aos limites legais, especialmente, no que se refere a gastos com pessoal e endividamento público. Deve ser advertido, porém, que essa suspensão não pode significar um salvo conduto ao governante que não tenha apreço pela responsabilidade fiscal e social. Assim, o Governo do

Estado deve atentar para a adoção, o aperfeiçoamento e o aprofundamento de medidas que visem ao efetivo reestabelecimento de uma trajetória de sustentabilidade financeira e social das contas públicas. A sociedade civil, corroborando as diversas representações neste Ministério Público de Contas, já vem atentando para o fato de que constitui grave equívoco pensar que a simples assinatura do Plano de Recuperação Fiscal significa a redenção do Estado do Rio de Janeiro. Há muito trabalho a ser feito. Ninguém se engane. Há muito trabalho a ser feito. Apenas a título de exemplo, eu cito recente matéria do Jornal O Globo, que divulga estudo do Insper, segundo o qual o Estado corre o risco de paralisia, uma situação de *shut down*, mesmo que as medidas previstas no Plano sejam adotadas. Eu leio aqui um trecho da reportagem: “se o Plano de Recuperação Fiscal não for acompanhado de reformas estruturais que visem à redução dos gastos com pessoal o Estado do Rio corre o risco de sair do regime em 2023, próximo da paralisia.” Uma situação de *shut down* no jargão econômico. Isso quer dizer que o Estado não teria recursos suficientes para pagar os servidores e fornecedores ou investir em áreas estratégicas, como segurança pública e infraestrutura, alertam economistas do Insper, que acabam de concluir do estudo sobre as finanças públicas fluminenses. Chega-se a falar mais adiante, que o Plano seria mero paliativo. E sublinho: a projeção que aponta para essa situação caótica, parte da premissa que as medidas previstas no Plano serão plenamente adotadas e devidamente fiscalizadas pelos órgãos de controle. Se tudo der certo. Diante do lamentável cenário verificado neste processo de desconstrução de nosso Estado, tal como conhecemos, o Parquet de Contas não pode deixar de destacar que cabe a este Tribunal, no âmbito de suas competências constitucionais e com todo o rigor, apurar as razões, identificar os responsáveis e impor a devida sanção aos gestores

e administradores que contribuíram, com sua ação ou omissão, para uma situação de falência dos serviços públicos. De sucessivos e vultosos prejuízos ao erário. Desrespeito aos direitos dos servidores públicos estaduais e de completa deterioração das contas públicas, sem precedentes em nossa história. Nada obra do acaso. Nada que não se anunciasse há vários anos. Mas resultado, sobretudo, da falta de gestão, de planejamento e de uma governança minimamente eficaz e eficiente. O governo do Estado, como visto, desrespeitou, no exercício de 2017, normas legais e constitucionais relativas à Saúde, à Educação, à Pesquisa Científica e Tecnológica e às Finanças Públicas. Áreas centrais de nosso ordenamento jurídico, de nossa sociedade. Porque, diretamente vinculados à dignidade da pessoa humana. O governo não pode desrespeitar esse postulado central de nosso estado democrático de direito, sem ter suas contas reprovadas e sem que os culpados sejam devidamente responsabilizados na forma da Lei. Por tudo isso, tendo em vista as dez graves irregularidades indicadas, o Ministério Público de Contas opina pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do exercício de 2017. Mas, antes de devolver a palavra a V.Ex<sup>a</sup>, senhora presidente, senhores conselheiros, senhores representantes do Estado, gostaria de registrar que não tenho nenhuma satisfação em subscrever um parecer propondo a rejeição das contas de governo estaduais. Especialmente, quando contaminadas, irremediavelmente, por dez irregularidades. Um número expressivo. É muito triste, muito dolorido. E o é, porque, como eu disse no início da minha intervenção, os números da prestação de contas de governo tem relação direta com o mundo lá fora. Com a realidade das pessoas. Como já disse, os cidadãos fluminenses estão viver em um Estado em que a violência desmedida é a regra, em que o atendimento médico é caótico, em que a educação é um sonho para poucos. E, grande parte desses

problemas vem de um Estado que não cumpre o seu papel. A rejeição das contas de governo apenas espelha essa triste, essa trágica realidade que, para o nosso infortúnio, é a nossa realidade. Por isso, senhora presidente e senhores conselheiros, o momento em que se profere o parecer pela rejeição das contas não pode ser de nenhuma satisfação. Então, mais uma vez, pedindo desculpas pelo meu alongar, mas entendi que era necessário. Devolvo a palavra a V.Ex<sup>a</sup>.

## ANEXO 1

### RESUMO DO RELATÓRIO DO SENHOR CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA (LIDO EM PLENÁRIO)

Prosseguindo, na qualidade de Relator destas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro – exercício de 2017, por força do Ato Executivo TCE-RJ 20.796/17, procedi a um minucioso exame do processo à luz das análises precedentes e dos documentos que integram os autos, o que me permitiu apresentar, com a finalidade de proporcionar à sociedade uma visão fundamentada, adequada e antes de tudo objetiva da gestão dos recursos públicos do Estado do Rio de Janeiro no exercício financeiro de 2017, a seguinte análise das contas de governo, compiladas com destaque aos aspectos relevantes sobre, como sumarizado nos slides:

#### SUMÁRIO

i. a obrigação constitucional de prestar contas; ii. o panorama econômico e desempenho da economia fluminense no período; iii. a crise fiscal dos Estados e a participação do ERJ no regime de recuperação fiscal; iv. a gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado do Rio de Janeiro, com abordagem dos aspectos relacionados à responsabilidade na gestão fiscal; v. as funções de governo em áreas de grande importância para o cotidiano dos cidadãos fluminenses, como saúde, educação, assistência social, meio ambiente e segurança pública e seus limites mínimos de aplicação de recursos; vi. os Regimes Previdenciários do Estado do Rio de Janeiro; vii. o panorama da política de benefícios fiscais do ERJ no cenário do Regime de Recuperação Fiscal; e viii. sobre os programas que estejam recebendo investimentos prioritários por parte do Governo Estadual e que estejam sendo avaliados em auditorias desta Corte. Início, portanto, de acordo, novamente, com o que está detalhado no slide, pontuando questões relacionadas ao dever constitucional de prestar contas e as características de uma Prestação de Contas de Governo.

#### DO DEVER DE PRESTAR CONTAS

No Brasil, o controle da gestão pública ostenta status constitucional e é apresentado em três planos distintos: o interno, no âmbito de cada órgão ou instituição; o externo, exercido pelo Poder Legislativo com o

auxílio do Tribunal de Contas; e o social, sendo esse o exercido pela sociedade civil organizada ou qualquer cidadão em geral. No âmbito do Controle Externo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro representa um fundamental instrumento de controle técnico sobre a gestão pública. Por meio das diversas funções atribuídas, essa Corte atua com o escopo de permitir o contínuo aperfeiçoamento e a modernização do planejamento e da execução das ações estatais, com vistas a implementar medidas que, em última análise, incrementem a qualidade de vida da população fluminense. Em um momento de fragilidade econômico-financeira, como o experimentado pelo Estado do Rio de Janeiro, a atuação dessa Corte de Contas ganha relevo ainda mais especial. Quando o orçamento público se revela escasso para atender de forma plena a todas as finalidades para as quais o Estado foi criado, é ainda mais patente a necessidade de fiscalizar a escorreita aplicação dos recursos públicos, a fim de garantir a continuidade dos serviços essenciais e minorar o impacto da crise sobre a população. É nesse cenário que o Tribunal de Contas, ciente de seus deveres e desafios, está apto a contribuir com esse processo de aperfeiçoamento e de controle, como elo entre o poder público e a sociedade, a fim de satisfazê-la no seu justo anseio pela transparência e boa e regular gestão dos recursos públicos. Dentre os diversos mecanismos de que o Tribunal de Contas dispõe para fiscalizar a Administração do Estado, encontra-se o de emissão de parecer prévio na prestação de contas anual de governo. A prestação de contas, genericamente considerada, exsurge da natural responsabilidade daquele que administra coisa de outrem. Como bem explica a doutrina sobre o assunto, “O fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas.”. Esse dever de prestar contas é ainda mais manifesto quando se está diante da administração de recursos públicos, que envolve vultosas quantias de indetermináveis pessoas. A prestação de contas é o meio de pelo qual o povo, enquanto verdadeiro titular da coisa pública, pode acompanhar e exercer seu controle social sobre a gestão pública. É nesse contexto de “obrigação constante de prestação de contas” que surge a denominada relação de *accountability*, que representa o processo de contínua demonstração, por parte do administrador dos recursos, de que sua gestão está alinhada às diretrizes previamente fixadas pelo Parlamento, na condição de representante do povo. O administrador deve prestar contas de sua atuação a quem o fez a delegação e responde por todos os atos que praticar no exercício desse mandato. Em decorrência de tal obrigação e com base no art. 84, inciso XXIV, da Constituição da

República, compete privativamente ao Presidente da República apresentar suas contas, anualmente, ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, aquelas referentes ao exercício anterior. Por simetria, tal obrigação é estendida ao Governador do Estado, nos exatos termos do inciso XIII, do artigo 145, da Constituição Estadual. É nessa prestação de contas anual de governo que é apresentado e examinado o desempenho geral das contas públicas no exercício financeiro, sendo tal análise realizada de forma macroscópica. Nesse exame de contas de governo, o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Poder Legislativo. Aqui, neste momento, perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. Não é na seara da prestação de contas de governo que ora se examina, portanto, que são apreciados de forma pormenorizada os atos administrativos ocorridos no curso do exercício financeiro. Essa matéria é reservada às denominadas contas de gestão, que são disciplinadas no artigo 71, inciso II, da Constituição da República e que evidenciam os atos de administração e gerência de recursos públicos praticados pelos chefes e demais responsáveis, de órgãos e entidades da administração direta e indireta, tais como: arrecadação de receitas e ordenamento de despesas, admissão de pessoal, concessão de aposentadoria, realização de licitações, contratações, empenho, liquidação e pagamento de despesas, assuntos esses que são tratados corriqueiramente durante o trabalho no Tribunal de Contas durante o exercício. Assim, enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública; no julgamento das contas de gestão, será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. Definido, portanto, o objeto da presente prestação de contas governo, notadamente uma visão geral acerca dos resultados obtidos pelo Estado do Rio de Janeiro no exercício de 2017, cabe esclarecer que a análise empreendida por este Tribunal de Contas culmina em parecer prévio, técnico e imparcial, que posteriormente será direcionado à Assembleia

Legislativa do Estado do Rio de Janeiro para fins de julgamento político e definitivo. Como resultados possíveis da análise deste Tribunal estão a emissão de parecer prévio contrário, ou seja, pela rejeição das contas, ou favorável, no caso de opinião pela aprovação das contas. Diferentemente, e aqui eu ressalto e destaco, das contas de gestão, onde existem normativos que informam os critérios ensejadores de contas regulares, regulares com ressalva, ou irregulares, neste caso, nas contas de governo não existe normativos que definam condutas ensejadores de parecer prévio contrário. Didáticas são as palavras do ilustre Conselheiro do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Dr. Felipe Galvão Puccioni, ao enfrentar o tema, em que registra que, diante da ausência na legislação de qualquer definição de qual seria a conduta típica do Chefe do Poder Executivo na gestão de governo que ensejaria rejeição de suas contas anuais, fica claro que o Legislador deixou grande margem de discricionariedade aos Tribunais de Contas para emissão de seu Parecer Prévio, o que não quer dizer que os Tribunais podem emitir Parecer Prévio pela rejeição ou aprovação sem um enfrentamento técnico, sem uma argumentação imparcial sobre a gestão do Chefe do Executivo, devendo levar-se em consideração, em uma análise séria e equilibrada da gestão de um governo, não só as irregularidades, mas também os acertos e cumprimentos da legislação. Nas palavras daquele ilustre Conselheiro, “estabelecer que determinada prestação de contas deva ser rejeitada é entendê-la como ruim de forma geral aos olhos da Corte de Contas. É entender que aquela gestão foi realizada de forma significativamente contrária aos ditames da lei e dos princípios que regem o Direito, a Contabilidade, a Economia e a Administração Pública.”. Por essa razão, cabe ao intérprete, em um juízo de ponderação, promover o cotejo entre a conduta do administrador e as normas aplicáveis à prestação de contas, a fim de identificar matérias cuja grande gravidade e repercussão impliquem em irregularidade. Cabe destacar que o fato de determinada falha, em razão de sua menor gravidade, não vir a ser apontada como irregularidade nas contas, mas como impropriedade, não significa que ela não foi amplamente apreciada por este Tribunal, tampouco que ela não terá de ser corrigida pelo administrador público responsável. É tarefa, portanto, desta Corte promover, dentro de parâmetros de razoabilidade, a dosimetria da gravidade da conduta do administrador, com o escopo de obter a justa solução ao caso em exame e zelar pela boa e regular aplicação dos recursos públicos. Sem prejuízo, conforme já mencionado, a aprovação ou rejeição das contas de governo não vincula qualquer decisão a ser proferida nas contas de gestão, já que nestas que serão examinados individualmente os atos praticados pelos gestores. Na presente

prestação de contas apresentada pelo Governador do Estado, relativa ao ano de 2017, este Tribunal de Contas realizou diversas análises, principalmente com o foco determinado pela Constituição, sendo realizadas as análises contábil, orçamentária, financeira, patrimonial e operacional da gestão, além da avaliação sob os aspectos da responsabilidade na gestão fiscal. Feito esse breve registro teórico a respeito do regime dual de contas públicas e as ponderações acerca das análises da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal para efeito de registro de irregularidades ou impropriedades, passo à exposição dos pontos que, a partir do exame empreendido nos autos, considero mais relevantes, o que inicio com a abordagem dos aspectos relacionados ao panorama econômico e desempenho da economia fluminense no período e sua influência nos números estaduais. Antes de iniciar essa análise econômica, gostaria somente de ressaltar que toda a análise mais detalhada que não for tratada aqui, conforme já manifestamos que esse é um resumo preciso, objetivo, estão contidas no voto escrito de 700 páginas, que será futuramente disponibilizado. Portanto, inicio descrevendo o panorama econômico.

#### PANORAMA ECONÔMICO DO PANORAMA ECONÔMICO E DO DESEMPENHO DA ECONOMIA FLUMINENSE NO EXERCÍCIO DE 2017

As expectativas e projeções da Economia Mundial, do Brasil e do Estado do Rio de Janeiro apontavam para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), com o menor crescimento real projetado para o Brasil, que, frente à retração do exercício anterior, apresentaria uma boa recuperação, o que veio a se confirmar no exercício de 2017, exceto para o Estado do Rio de Janeiro, que continuou apresentando uma retração. Apesar de melhoras na perspectiva do exercício de 2017, a agência internacional Fitch concedeu classificação “C – alto risco de inadimplência” para o Estado do Rio de Janeiro, o que o erigiu à condição de estado brasileiro com a pior nota de crédito. Cumpre salientar que tal fato pode constituir obstáculo para a obtenção de financiamentos. A inflação, considerado o Índice de Preços ao Consumidor – IPCA, índice oficial calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, manteve-se abaixo do piso da meta, possibilitando uma mudança na política monetária do governo federal, com a diminuição da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic). Considerada a série histórica de taxa de desocupação, no período de 2012 a 2017, observa-se que o Estado do Rio de Janeiro, na maior parte do tempo, manteve-se abaixo daquela registrada em nível nacional. Entretanto, a partir de meados de 2016, esse comportamento muda sensivelmente quando a desocupação

assume patamares elevados, ultrapassando, continuamente, a taxa de desocupação do Brasil. Conquanto o PIB estadual tenha apresentado comportamento inverso ao cenário mundial e do Brasil, cabe ressaltar que a produção petrolífera fluminense bateu novo recorde de produção no exercício de 2017, o que mantém o Estado do Rio de Janeiro em posição de destaque em âmbito nacional, na medida em que corresponde a 68% da produção de óleo do país, e proporciona, ainda, um resultado superavitário na balança comercial do Estado, da ordem de U\$10.625 milhões, de acordo com dados divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior – SECEX, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. A produção das receitas e despesas em relação ao PIB, reunidos os três níveis de governo, provocou, de imediato, uma expansão do endividamento em nível nacional. Em se tratando do Estado do Rio de Janeiro, a frustração na arrecadação da receita agravou o desequilíbrio das finanças públicas, com considerável déficit financeiro na ordem de R\$15,6 milhões, reflexo da grave crise econômica e do descontrole das contas públicas consubstanciada na elevação da dívida pública, na antecipação de fluxo de caixa futuros e no aumento da renúncia de receita com concessões de benefícios fiscais, o que veio a comprometer despesas de caráter obrigatório, com reflexos significativos na prestação de serviços públicos essenciais básicos à população fluminense, como saúde, educação e segurança pública, além do pagamento dos salários a servidores públicos ativos e inativos, impondo a implementação de medidas emergenciais e de reformas institucionais, com vistas à reestabelecer o equilíbrio das contas públicas. Ressalte-se que o déficit financeiro está sendo tratado como impropriedade e alerta ao Governador na conclusão do presente processo. Diante de tal contexto econômico, destaco o tema sobre a crise fiscal dos estados e a participação do Estado do Rio de Janeiro no Regime de Recuperação Fiscal.

## REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL DO ERJ

### DA CRISE FISCAL DOS ESTADOS E DA PARTICIPAÇÃO DO ERJ NO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

No exercício de 2016, em razão da gravidade da crise econômica e financeira que se abateu sobre o país, malgrado terem sido empreendidos esforços de reprogramação financeira para ajustar as contas estaduais, o governo fluminense reconheceu que teria graves dificuldades, não só para o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência da realização dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos Rio

2016, como também para a prestação dos serviços públicos essenciais, o que poderia vir a ocasionar “o total colapso na segurança pública, na saúde, na educação, na mobilidade e na gestão ambiental”, afetando sobremaneira a população do Estado do Rio de Janeiro. Por essa razão, o Governador do Estado, por meio do Decreto Estadual nº 45.692, de 17 de junho de 2016, declarou “estado de calamidade pública no Estado do Rio de Janeiro”. Reconhecendo o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira, declarado pelo Decreto Estadual nº 45.692/16, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro editou a Lei Estadual nº 7.483, de 08 de novembro de 2016.

## LEGISLAÇÃO DO RRF

O objetivo da promulgação de tais medidas seria o Estado valer-se do que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000) em seu artigo 65, para prosseguir na busca do saneamento de suas finanças, sem sofrer as limitações e sanções previstas na LRF. Com o agravamento da crise fiscal e ante a persistência do desequilíbrio orçamentário-financeiro, o Estado do Rio de Janeiro aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal, instituído pela Lei Complementar Federal nº 159/2017 com o objetivo de fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas.

## ESQUEMA DO RRF

O Estado que tenha interesse em ingressar no RRF deve apresentar ao Ministério da Fazenda um Plano de Recuperação Fiscal - PRF, que, nos termos do que dispõe o caput do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 159/17, será composto por: lei ou conjunto de leis; diagnóstico em que se reconhece a situação de desequilíbrio financeiro; e detalhamento das medidas de ajuste (obrigatórias e adicionais), com os impactos esperados e os prazos para a sua adoção. O objetivo principal do Regime de Recuperação Fiscal é assegurar que, ao término do Plano de Recuperação apresentado, o Estado tenha suas contas equilibradas. A aderência ao regime pressupõe o cumprimento de etapas que vão desde a habilitação do Estado até a homologação do Plano de Recuperação Fiscal pelo Presidente da República, devendo ainda ser supervisionado por um conselho de supervisão. O prazo pactuado foi de trinta e seis meses, admitida uma prorrogação, se necessário, por período não superior àquele originalmente fixado. O acompanhamento do Regime de Recuperação Fiscal do Estado será realizado pelo Conselho de Supervisão do RRF, cuja função primordial

é assegurar a correta implementação do Plano de Recuperação, por meio da identificação e da correção de eventuais desvios. Portanto, estes foram tópicos relacionados ao contexto econômico e à situação do Estado do Rio de Janeiro, inserida no contexto de calamidade financeira e agora no contexto do Regime de Recuperação Fiscal. Passo agora a tratar objetivamente dos aspectos relacionados a gestões orçamentária, financeira e patrimonial.

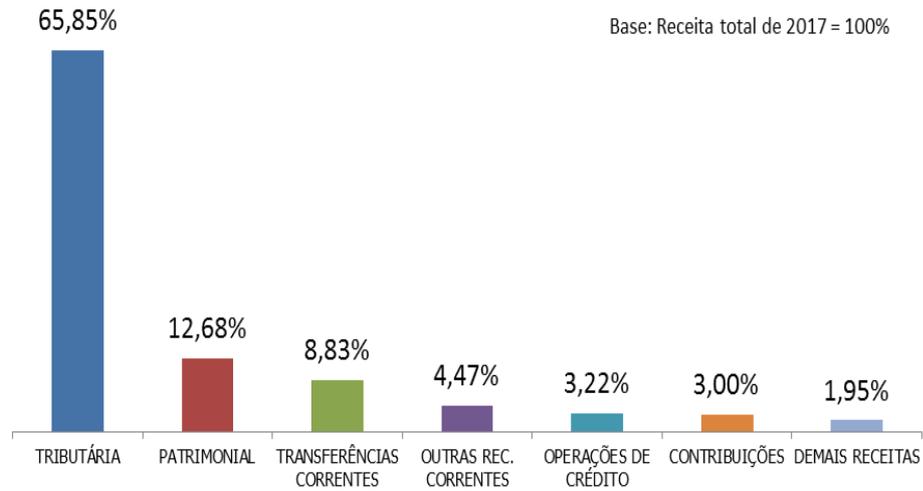
## GESTÃO ORÇAMENTÁRIA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA – A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

O orçamento fiscal e da seguridade social do Estado do Rio de Janeiro para o exercício de 2017 estimou a receita em R\$58.355.169.355 (cinquenta e oito bilhões, trezentos e cinquenta e cinco milhões, cento e sessenta e nove mil, trezentos e cinquenta e cinco reais) e fixou a despesa em R\$77.710.154.739 (setenta e sete bilhões, setecentos e dez milhões, cento e cinquenta e quatro mil, setecentos e trinta e nove reais). Dessa forma, desde já, foi consignado no orçamento um déficit de R\$19.354.985.384 (dezenove bilhões, trezentos e cinquenta e quatro milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, trezentos e oitenta e quatro reais). Não obstante, a previsão de um orçamento deficitário, ainda que considerada a grave situação do estado, atenta contra os princípios da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, lei esta que impõe que sejam adotados mecanismos especiais de ajuste a limites e condições em tempos de recessão econômica, com pressupostos na ação planejada das autoridades e na responsabilidade na gestão fiscal, a fim de garantir o equilíbrio das contas públicas. Registra-se que os resultados advindos do desequilíbrio fiscal estão sendo tratados no decorrer do voto escrito. Com a abertura de créditos adicionais no exercício de 2017, houve um incremento da despesa fixada, que alcançou a cifra de R\$86,6 (oitenta e seis vírgula seis) bilhões de reais.

## PERFIL DA RECEITA

Em relação à Receita Orçamentária, destaca-se a participação de cada origem de receita no total da arrecadação estadual em 2017, conforme quadro apresentado:

### Receita estadual 2017 – Participação no total por origem



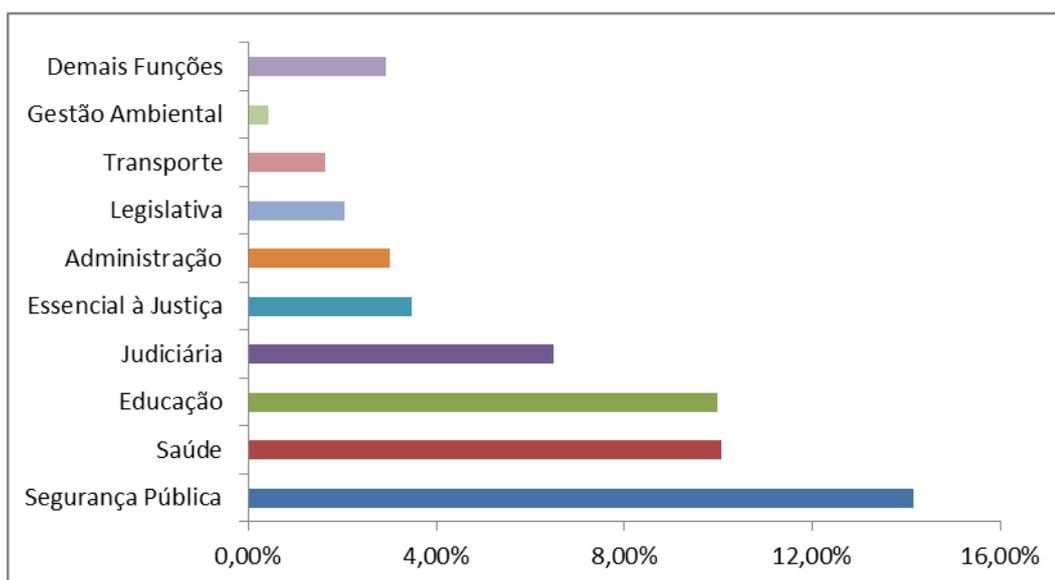
Fonte: SiafeRio

### PERFIL DA DESPESA POR FUNÇÕES DE GOVERNO

Já em relação à Despesa Orçamentária, as despesas liquidadas por função são as representadas no seguinte quadro, que conta com a participação de cada função de governo:

Despesa do ERJ por função de Governo/Orçamento 2017

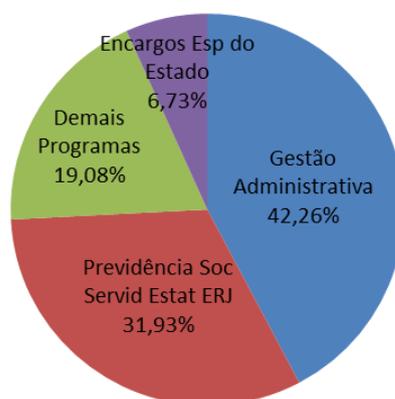
Função	Despesa Liquidada 2017	Var. real 17/16	Participação
Previdência Social	23.582.331.149	46,05%	39,04%
Segurança Pública	8.552.219.681	-7,47%	14,16%
Saúde	6.085.587.083	28,29%	10,08%
Educação	6.032.588.641	-0,95%	9,99%
Encargos Especiais	4.036.405.138	-39,60%	6,68%
Judiciária	3.924.607.878	-0,51%	6,50%
Essencial à Justiça	2.094.848.855	5,02%	3,47%
Administração	1.816.846.566	-17,48%	3,01%
Legislativa	1.246.151.338	-6,73%	2,06%
Transporte	993.212.990	-53,37%	1,64%
Saneamento	430.658.969	63,70%	0,71%
Agricultura	272.078.090	17,02%	0,45%
Gestão Ambiental	256.701.354	-41,27%	0,43%
Comércio e Serviços	244.227.745	-13,75%	0,40%
Assistência Social	232.692.690	-34,35%	0,39%
Ciência e Tecnologia	116.671.728	-11,13%	0,19%
Cultura	115.323.626	-3,81%	0,19%
Indústria	76.611.069	1,63%	0,13%
Urbanismo	68.310.145	-81,59%	0,11%
Direitos da Cidadania	63.985.122	256,19%	0,11%
Habitação	63.076.935	-26,13%	0,10%
Desporto e Lazer	37.086.244	-41,87%	0,06%
Comunicações	24.245.847	-8,80%	0,04%
Trabalho	18.734.307	14,09%	0,03%
Organização Agrária	13.083.416	11,43%	0,02%
<b>Total</b>	<b>60.398.286.604</b>	<b>5,96%</b>	<b>100,00%</b>



## PERFIL DA DESPESA POR PROGRAMA DE GOVERNO

Vista sob a ótica dos Programas de Governo, a despesa pública dos Programas “Encargos Especiais do Estado”, “Gestão Administrativa”, e “Previdência Social dos Servidores Estatutários do Estado do Rio de Janeiro” somaram R\$48.874.381.399 (quarenta e oito bilhões, oitocentos e setenta e quatro milhões, trezentos e oitenta e um mil, trezentos e noventa e nove reais), ou seja, aproximadamente 80,92% do total das despesas referem-se à operacionalização da máquina pública, gestão previdenciária e dívida pública. É o que demonstra o gráfico apresentado:

Execução da despesa por programas – 2017



Fonte: SIAFE-Rio.

Gestão Administrativa de 42,26% considerando todos os Poderes.

Traçados os perfis da Receita e da Despesa pública, passa-se à análise das suas execuções no orçamento.

R\$1,00

Receita		
Previsão Inicial	Previsão Atualizada	Receita Arrecadada
58.355.169.355	60.271.394.197	62.274.061.559

---

Despesa					
Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Despesa Autorizada	Despesas Empenhadas	Despesas Liquidadas	Despesas Pagas
77.710.154.739	86.605.109.702	69.659.617.747	67.965.548.698	67.710.757.119	56.021.331.220

---

#### RECEITA ARRECADADA X DESPESA EMPENHADA

As execuções orçamentárias da receita e da despesa são apresentadas conforme quadro a seguir, que demonstra, no exercício de 2017, um déficit orçamentário, considerando as despesas empenhadas, na ordem de R\$5,6 bilhões de reais.

#### RECEITA ARRECADADA X DESPESA LIQUIDADADA

Já considerando as despesas liquidadas, o déficit orçamentário alcança a ordem de R\$5,4 (cinco vírgula quatro) bilhões de reais.

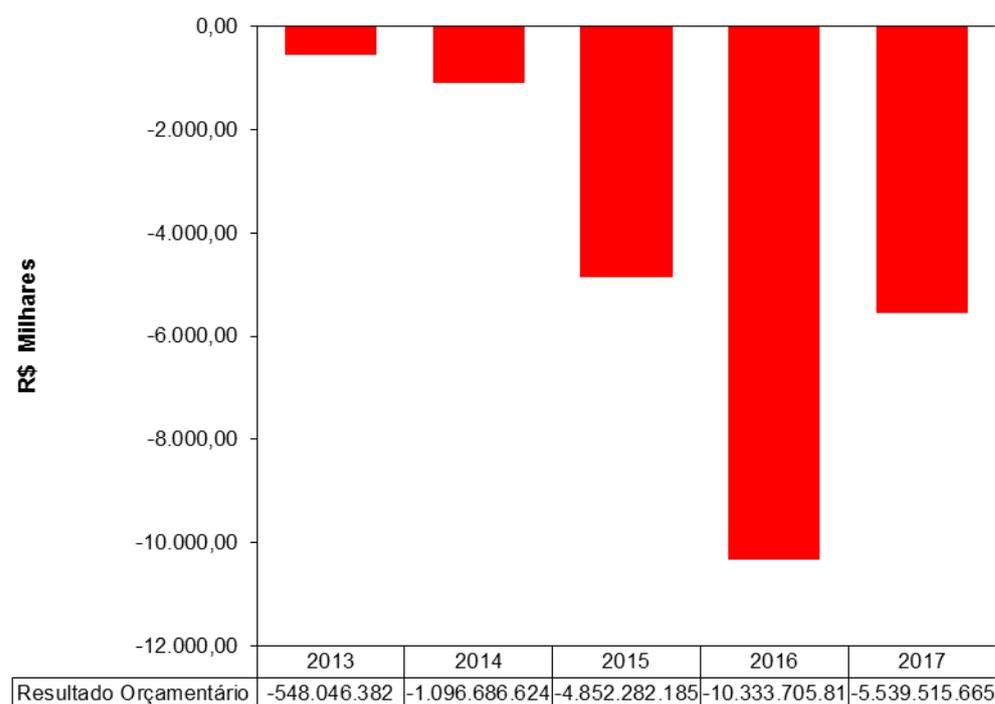
#### RECEITA ARRECADADA X DESPESA PAGA

Por fim, considerando a relação entre a despesa empenhada e a despesa paga, o montante de Restos a Pagar alcançou, no exercício de 2017, a ordem de R\$11,9 (onze vírgula nove) bilhões de reais.

#### TRAJETÓRIA DO DÉFICIT

Em relação à trajetória do resultado orçamentário, demonstra-se a evolução dos resultados da execução orçamentária a partir do exercício de 2013, considerando as despesas empenhadas e as transações intraorçamentárias, objetivando manter o mesmo critério da apuração dos anos anteriores. É o que demonstra o gráfico

apresentado:



Conforme observado no gráfico, o Estado do Rio de Janeiro, nos últimos cinco anos, apresentou reiterados déficits orçamentários, atingindo no exercício de 2017 um resultado da execução orçamentária deficitário na ordem de R\$5,5 (cinco vírgula cinco) bilhões de reais. Passo agora a expor a gestão financeira e patrimonial.

#### GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL DA GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

No exercício de 2017, foi apurado déficit financeiro de R\$15,6 (quinze vírgula seis) bilhões de reais. Com isso, faz-se necessário emitir um alerta ao Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro cientificando-o do déficit financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, tal fato poderá afetar o cumprimento do equilíbrio financeiro associado à análise do atendimento ao disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desta forma, deverá o Governo do ERJ elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a ser alcançado no curso do exercício de 2018, de forma a não prejudicar as gestões posteriores. Tal fato será objeto de Impropriedade e Determinação neste Relatório. Quanto ao resultado patrimonial, registre-se que o

evidenciado na Demonstração das Variações Patrimoniais resultou em um déficit de cerca de R\$2,5 (dois vírgula cinco) bilhões de reais, evidenciado pela diferença entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

RESULTADO PATRIMONIAL	
Variações patrimoniais aumentativas	115.708.494.185
Variações patrimoniais diminutivas	118.213.676.351
<i>Deficit</i>	(2.505.182.166)

Já o exame do Balanço Patrimonial evidencia um Patrimônio Líquido Negativo de R\$80.602.358.763 (oitenta bilhões, seiscentos e dois milhões, trezentos e cinquenta e oito mil, setecentos e sessenta e três reais).

BALANÇO PATRIMONIAL			
Ativo Circulante	30.053.497.781	Passivo Circulante	38.480.722.018
Ativo não Circulante	203.062.496.534	Passivo não Circulante	275.237.631.060
		Patrimônio Líquido	(80.602.358.763)
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>233.115.994.316</b>	<b>TOTAL DO PASSIVO</b>	<b>233.115.994.316</b>
Ativo	2017	Passivo	2017
Ativo Financeiro	8.921.853.192	Passivo Financeiro	24.535.501.650
Ativo Permanente	224.194.141.124	Passivo Permanente	289.513.381.000
Saldo patrimonial			(80.932.888.334)

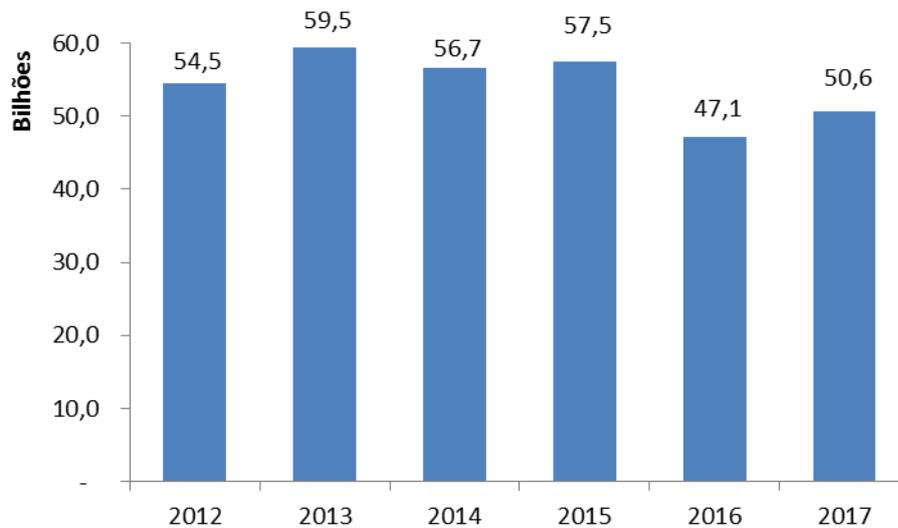
#### RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL ASPECTOS GERAIS

A Lei Complementar nº 101, de 04.05.00, (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) tem como principal objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal com pressupostos na ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio

das contas públicas (art. 1º, § 1º). Entre o conjunto de normas e princípios estabelecidos pela LRF, merecem destaque: Limites de gasto com pessoal (a lei fixa limites para essa despesa em relação à Receita Corrente Líquida - RCL para os três Poderes, Tribunais de Contas e Ministério Público e para cada nível de governo – União, Estados, Distrito Federal e Municípios); Limites para o endividamento público (serão estabelecidos pelo Senado Federal por proposta do Presidente da República); Definição de metas fiscais anuais, para os três exercícios seguintes; Mecanismos de compensação para despesas de caráter permanente (o governante não poderá criar uma despesa continuada – por prazo superior a dois anos – sem indicar uma fonte de receita ou uma redução de outra despesa); e Mecanismo para controle das finanças públicas em anos de eleição (a lei impede a contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária – ARO – no último ano de mandato e proíbe o aumento das despesas com pessoal nos 180 dias que antecedem o final do mandato). Os aspectos relacionados à responsabilidade na gestão fiscal foram objeto de análise no voto condutor destas Contas de Governo, com base nos instrumentos instituídos na LRF.

#### RCL

É importante frisar que os principais resultados relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal está intimamente ligada ao conceito de Receita Corrente Líquida, que serve de parâmetro para a apuração do cumprimento dos limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias prestadas. Conforme explorado no voto e demonstrado no gráfico a seguir, verifica-se que, descontados os efeitos inflacionários, a Receita Corrente Líquida – RCL – vinha se mantendo em patamares relativamente constantes até 2015, sofrendo uma queda expressiva em 2016 e posteriormente um aumento real de 7,54% em 2017.

**RCL anual – 2012 a 2017 (preços de dez/17)**

Fonte: DOERJ 30/01/2018 e Contas de Governo de 2012 a 2016.

Nota: Valores anuais atualizados pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, a preços de dezembro de 2017.

A Receita Corrente Líquida - RCL evidenciada no Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 6º bimestre de 2017 converge com o valor apurado em consulta ao SIAFE-Rio, totalizando R\$50.194.044.675 (cinquenta bilhões, cento e noventa e quatro milhões, quarenta e quatro mil, seiscentos e setenta e cinco reais).

#### DESPESA COM PESSOAL DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL DESPESA COM PESSOAL

O art. 169 da Constituição Federal determina que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar, sendo tal tema regulamentado pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que estabeleceu limites globais para as despesas com pessoal em cada período financeiro e para cada ente da Federação, sendo fixado, no tocante aos estados, o percentual de 60% (sessenta por cento) da Receita Corrente Líquida (RCL), conforme preceitua seu art. 19, inciso II. Efetuado o cálculo de apuração do cumprimento da despesa com pessoal do Poder Executivo, incluindo os valores efetivamente executados relativos aos gastos com terceirização substitutiva de mão de obra efetiva no exercício de 2017, chega-se ao apurado no quadro apresentado:

**Recálculo do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo – 2017**

R\$1			
Descrição	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Despesa total com pessoal (publicação RGF)	28.264.951.505	28.607.177.593	28.744.436.312
<i>Outras desp. Contr. Terceirização – Não Contabilizadas (Auditorias)</i>	601.719.578	511.034.622	403.161.366
<b>Despesas total com pessoal (recalculada) - I</b>	<b>28.866.671.083</b>	<b>29.118.212.215</b>	<b>29.147.597.678</b>
RCL - II	47.619.289.948	46.854.486.687	50.194.044.675
<b>% Despesa Total com Pessoal/RCL – I/II</b>	<b>60,62%</b>	<b>62,14%</b>	<b>58,07%</b>

Fonte: RGF 1º QUAD (Proc. TCE-RJ 103.325-9/17), RGF 2º QUAD (Proc. TCE-RJ 104.924-8/17) e RGF 3º QUAD (Proc. TCE-RJ 100.681-2/18).

Assim, conforme mencionado, o limite da despesa com pessoal do Poder Executivo alcançou o percentual de 58,07% em relação à RCL. Verifica-se que o Poder Executivo ultrapassou o limite de 49% no 3º quadrimestre de 2016, o que, em princípio, o obrigaria a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal nº 101/00. Todavia, o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os prazos de recondução, que originalmente são de dois quadrimestres, serão duplicados no caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, fato este ocorrido no exercício financeiro em análise, conforme resultado divulgado pelo IBGE. Dessa forma, o Poder Executivo ficaria obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, o prazo duplicado, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros quadrimestres e o restante até o 1º quadrimestre de 2018. Ou seja, neste quadrimestre do corrente ano seria o prazo final para o governo reconduzir os limites das despesas com pessoal de acordo com a LRF. Entretanto, ressalta-se que o Egrégio Plenário desta Casa, em análise conclusiva nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício de 2016, processo TCE-RJ nº 101.576-6/17, concluiu que, enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, os prazos para recondução aos limites máximos de gastos com pessoal estão suspensos. Ademais, o

Governo do Estado do Rio de Janeiro aderiu ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, previsto na Lei Complementar Federal nº 159/2017, homologada em 05.09.2017, o que suspende, durante a vigência do RRF, a aplicação do art. 23 (ressalvado o disposto no inciso I do § 3º) da LRF, conforme previsto no artigo 10, inciso I da LCF nº 159/17. Assim, em que pese a suspensão do prazo de reenquadramento advindo da Lei Estadual nº 7.483/16 e da Lei Complementar Federal nº 159/17, o descumprimento do limite de gastos com pessoal pelo Poder Executivo previsto no artigo 20, inciso II, alínea “c” da LRF foi objeto da Improriedade n.º 14 e da determinação n.º 21 propostas no Relatório Técnico, sendo a sugestão corroborada pelo Ministério Público de Contas, as quais acompanho.

**RESULTADO NOMINAL  
DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL  
RESULTADO NOMINAL**

O resultado nominal do setor público, também conhecido como Necessidade de Financiamento do Setor Público - NFSP, é o conceito mais amplo de resultado fiscal e representa a diferença entre o fluxo agregado de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e de despesas totais (inclusive despesa com juros), em determinando período. Mede a variação, em termos absolutos, do estoque da dívida fiscal líquida no período analisado, evidenciando o aumento ou diminuição do endividamento.

Eis os dados no quadro:

	<b>FUNDAMENTAÇÃO LEGAL</b>	<b>META</b>	<b>RESULTADO ALCANÇADO</b>
<b>RESULTADO NOMINAL</b>	§ 1º do artigo 4º LRF Lei Estadual 7.412/16 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – Anexo de Metas Fiscais	Aumento do endividamento R\$ 1.901.059.000 (valores correntes)	Aumento do endividamento R\$ 26.263.963.307 (valores correntes)

Com base na referida tabela, verifica-se que o Governo do Estado previu um resultado nominal de R\$1.901.059.000 (um bilhão, novecentos e um milhões e cinquenta e nove mil reais) para o exercício de 2017, refletindo a expectativa de crescimento da dívida pública por parte do Poder Executivo estadual.

#### RESULTADO PRIMÁRIO DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL RESULTADO PRIMÁRIO

O resultado primário é um indicador da gestão fiscal que representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias, ou seja, é a verificação da capacidade das receitas não financeiras suportarem as despesas não financeiras, indicando se os níveis de gastos orçamentários são compatíveis com sua arrecadação. Esse indicador verifica a capacidade de recursos que o governo consegue economizar ao longo de um período com a finalidade de saldar dívidas do passado ou realizar investimentos futuros (já descontados os juros que ele eventualmente receba de empréstimos feitos a terceiros). É a poupança do Governo em um determinado exercício e evidencia o esforço fiscal do setor público. O Resultado Primário efetivamente apurado, na forma de Anexo específico do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 6º bimestre de 2017, foi negativo em R\$6.204.628.947 (seis bilhões, duzentos e quatro milhões, seiscentos e vinte e oito mil, novecentos e quarenta e sete reais). O déficit primário, da ordem dos R\$6,2 bilhões de reais indicados, computa a diferença entre a receita primária total realizada e a despesa primária total executada (liquidadas mais as inscritas em restos a pagar não processados - RPNP), evidenciando que o gasto público do Governo do Estado tem sido maior do que a sua arrecadação efetiva, e mais, que sua despesa não está compatível com sua arrecadação. Além de não cumprir os compromissos com juros da dívida obtida, o Estado terá a necessidade de contrair novos financiamentos para cobrir os gastos não financeiros (despesas primárias), aumentando de forma escalonada seu endividamento. Sendo assim, faz-se necessário que o Governo do Estado promova esforço fiscal adequado no sentido de gerar resultados primários positivos, contribuindo para alcançar o equilíbrio das contas públicas, de acordo com o art. 1º, §1º da LRF. Este fato será objeto de recomendação nas contas.

#### DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

A dívida pública consolidada ou fundada, definida pela Lei de Responsabilidade Fiscal c/c com a Resolução do Senado Federal nº 43/01, é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do estado, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do Orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no Orçamento. Em termos de valores, a Dívida Consolidada interna e externa da Administração Direta e Indireta do Estado do Rio de Janeiro atingiu o montante de R\$138.014.440.318 (cento e trinta e oito bilhões, quatorze milhões, quatrocentos e quarenta mil, trezentos e dezoito reais) em 2017. Já a Dívida Consolidada Líquida, conforme registro no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, alcançou a ordem de R\$135,3 bilhões de reais, o que corresponde a 269,74% da RCL, sendo, assim, superior ao limite estabelecido pelo art. 3º da Resolução nº 40, de 26 de dezembro de 2001, do Senado Federal, que estabelece que a Dívida Consolidada Líquida dos estados e do Distrito Federal não poderá exceder a 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida (200%). Em que pese tal extrapolação, ressalta-se que o Egrégio plenário desta Casa concluiu, nas Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro referentes ao exercício 2016, processo TCE-RJ nº 101576-6/17, que, enquanto preservada a presunção de constitucionalidade de que goza a Lei Estadual nº 7.483/16, que reconheceu o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira declarado pelo Decreto nº 45.692/16, os prazos para recondução do montante da dívida consolidada líquida ao seu limite máximo encontram-se suspensos. Desse modo, em que pese a suspensão do prazo de recondução da dívida, o descumprimento do limite da dívida consolidada líquida estabelecido pela Resolução nº 40/01, do Senado Federal, será objeto da impropriedade e determinação.

#### OPERAÇÕES DE CRÉDITO DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL OPERAÇÕES DE CRÉDITO

As operações de crédito correspondem a qualquer compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e

serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros, conforme preceitua o inciso III do art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo Ente da Federação. No exercício em exame, o Governo do Estado realizou operações de crédito que atingiram o valor de R\$2.312.611.454 (dois bilhões, trezentos e doze milhões, seiscentos e onze mil, quatrocentos e cinquenta e quatro reais), equivalente a 4,61% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela legislação de 16% da RCL.

#### Demonstrativo das Operações de Crédito Realizadas

Modalidade de operação de crédito	Valor	R\$1
		Part.
I - Abertura de crédito	2.312.611.454	100,00%
Interno	2.035.521.268	88,02%
Externo	277.090.186	11,98%
II - Parcelamento de dívidas	-	0,00%
Total	2.312.611.454	100,00%

Fonte: SIAFE-Rio.

Em relação ao total das operações de crédito realizadas, verifica-se que 88,02% correspondem às operações de crédito internas e 11,98% às operações de crédito externas.

#### OPERAÇÕES DE CRÉDITO/REGRA DE OURO DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL OPERAÇÕES DE CRÉDITO – REGRA DE OURO

Na apuração dos limites de Operação de Crédito, os entes federados devem obedecer aos parâmetros determinados pela Constituição Federal de 1988 e pela Resolução nº 43/01 do Senado Federal. Nesse contexto, destaca-se o Limite constitucional estabelecido pelo art. 167, inciso III, da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, sendo ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovadas pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Esse dispositivo constitucional, conhecido como “regra de ouro”, tem como

finalidade precípua restringir o endividamento do Estado, sobretudo para financiar despesas correntes. Ao comparar as receitas oriundas de operações de crédito com as despesas de capital liquidadas no exercício, o Corpo Instrutivo constatou que o Estado atendeu ao mandamento constitucional, eis que a receita dessa natureza equivale a 16,20% das despesas em referência, conforme demonstrado a seguir:

#### Comparativo das receitas de operações de crédito com despesas de capital empenhada

R\$ 1	
<b>Descrição</b>	<b>Valor</b>
Receitas de operação de crédito	312.611.454
Despesa de capital empenhada	1.928.831.207
<b>Diferença</b>	<b>(1.616.219.754)</b>

Fonte: SIAFE-Rio e RREO do 6º bimestre – Processo TCE-RJ 100.682-6/18.

Na apuração demonstrada no quadro anterior, o Corpo Instrutivo não considerou para fins de cálculo da “regra de ouro” o montante de R\$2.000.000.000 (dois bilhões de reais) efetivamente recebidos pelo Tesouro Estadual no exercício de 2017, referente à contratação da operação de crédito autorizada pela Lei Estadual n.º 7.529, de 07.03.17 (“Antecipação de Receita Cedae”). Neste sentido, o Relatório Técnico tece a seguinte explanação: “Importa destacar que no exercício de 2017, o ERJ contratou operação de crédito no valor de R\$2.900 milhões autorizada pela Lei Estadual n.º 7.529, de 07.03.17. Do valor total contratado, R\$2.000 milhões foram efetivamente recebidos pelo Tesouro Estadual dentro do referido exercício. No entanto, tal valor não deverá ser levado em consideração para fins de cálculo da “regra de ouro” já que a própria Lei Estadual n.º 7.529/17 aprovada pelo Poder Legislativo, em 20.02.17, por 41 de seus membros, ou seja, maioria absoluta, autorizou através do seu artigo 6º que o Poder Executivo promovesse as modificações orçamentárias necessárias, bem como definiu a finalidade em que os recursos da operação de crédito deveriam ser aplicados. Ademais, o Decreto Estadual n.º 46.098 de 25.09.17 que abre crédito suplementar com recursos originários da referida operação de crédito, também definiu em seu anexo I a

finalidade precisa de tais recursos, configurando assim, hipótese de ressalva conforme art. 167, III, da CRFB/88”. O Ministério Público de Contas divergiu da análise empreendida pelas instâncias instrutivas nesse aspecto por entender, em suma, que a Lei Estadual n.º 7.529/17, embora contenha a autorização para a contratação de operação de crédito lastreada em ações da Cedae (arts. 1º e 2º), não traria em seu bojo a aprovação de crédito adicional de que trata a ressalva do inciso III do artigo 167 da Constituição Federal/88. Na visão do Parquet, a autorização contida no artigo 6º da lei estadual em comento traria autorização genérica, não suficiente para configurar aprovação de crédito adicional. Com fulcro em tal entendimento, o Parquet de Contas apresentou a Representação objeto do processo TCE/RJ n.º 113.914-0/18, em trâmite nesta Corte, que debate o cumprimento da “regra de ouro”. Assim, o Ministério Público de Contas, ao incluir o montante de R\$2.000.000.000 (dois bilhões de reais) referente à contratação da operação de crédito autorizada pela Lei Estadual n.º 7.529/17 na regra contida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, conclui que o Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro teria descumprido a Regra de Ouro contida no dispositivo. Isso porque, nessa linha de raciocínio, a realização de receitas de operações de crédito teria representado 119,89% da despesa de capital do exercício de 2017. Por essa razão, o Ministério Público de Contas opinou no sentido do acréscimo desse ponto como a Irregularidade n.º 10. O Exmo. Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando de Souza, apresentou defesa, mediante faculdade garantida no Regimento Interno deste Tribunal, exerceu seu direito de defesa após a publicação da Pauta Especial n.º 172/18 no DOERJ de 09.05.18, materializada através do documento TCE/RJ n.º 010.550-6/18, apontando em síntese os seguintes argumentos:

“(…) O assunto é tratado no processo E-04/133/35/2017, que discorre sobre a legislação apresentada, assim como da Lei Estadual n.º 7579, de 07 de março de 2017. No processo, o Procurador do Estado, e Subsecretário Jurídico da Sefaz produz relatório em que conclui sobre a legalidade do ato em comento, pois entende que o caso se enquadra na ressalva da parte final do disposto no art. 167, III da Constituição Federal. Estão apresentados no Anexo XI o relatório em questão, assim como, a declaração da Alerj quanto a Lei 7579/2017 ter sido aprovada por maioria absoluta, o anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2017 e também a errata do Relatório Gerencial – Retificação D.O. de 10/05/2018, página 37, 1ª coluna.” O referido parecer da Subsecretaria de Fazenda para Assuntos Jurídicos – SUBJUR, encaminhado no Anexo XI da defesa, trata de

processo administrativo encaminhado àquela Subsecretaria para análise e manifestação quanto à abertura de crédito suplementar no valor de R\$ 3.500.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais), frente ao disposto no artigo 167, inciso III da Constituição Federal. Destaco, dentre os fundamentos constantes do parecer, os seguintes: “Ressalta-se, inclusive, que esse entendimento está consubstanciado na ADI nº 5683, na qual se discute a constitucionalidade da Lei Estadual nº. 7.529/2017, de relatoria do Ministro Luiz Roberto Barroso, que destacou o seguinte: É certo que a Constituição Federal de 1988 revela uma preocupação clara com o controle de endividamento público, ao estabelecer importantes vedações em seu art. 167, III e X. No caso do art. 167, III, veda a “realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital ressalvada as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. Esse dispositivo cuida da chamada regra de ouro das finanças públicas, segundo a qual o ente público não deve se endividar mais do que o necessário para realizar suas despesas de capital. Por tal regra, a Constituição proíbe que o Estado financie as duas despesas, citadas na ação direta, por meio somente de endividamento, ou seja, apenas por meio de receitas de operações de crédito. Nesse mesmo voto, do excelentíssimo Ministro Luiz Roberto Barroso, ele assim se fundamenta: nada impede que o Estado do Rio de Janeiro realize empréstimos com instituições financeiras privadas para pagamento de despesas correntes em geral ou, especificamente, de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionista. E, em seguida destaca o seguinte: portanto, é necessária para tal intento a presença de três requisitos cumulativos, sendo eles, a autorização para a abertura de crédito suplementar, a finalidade específica, e a aprovação por maioria absoluta do legislativo. No tocante ao primeiro requisito – continuo a ler o parecer da subsecretaria, que citou o voto do Ministro Luiz Roberto Barroso – o texto 6º da Lei Estadual nº 7.529/17(1) contém a autorização para a abertura de crédito suplementar. Em relação à finalidade específica, a disposição do art. 2º, § 2º demonstra o cumprimento do requisito, como pode ser observado no texto, e aí ele cita o art. 2º da Lei 7.529/17, que traz justamente o objetivo da operação de crédito, que era financiar o pagamento da folha de servidores ativos, inativos e pensionistas. Assim, caracteriza-se o cumprimento da finalidade específica, pois os recursos da operação de crédito serão utilizados para o pagamento da folha dos servidores ativos, inativos e pensionistas. Resta apenas verificar o terceiro requisito, qual seja, se, no caso, os dispositivos da Lei Estadual nº

7.529/17 foram aprovados por maioria absoluta na Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro”. Termina a leitura do parecer da subsecretaria e volto a manifestar o voto. Além disso, a defesa do governador junta ao presente cópia de Declaração da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, comprovando que a matéria em questão foi apreciada em Sessão Extraordinária realizada em 20.02.17, com a presença de 69 (sessenta e nove) parlamentares, tendo sido aprovado pela maioria absoluta de 41 deputados. Por fim, afirma o defendente, que o presente caso se enquadra na ressalva da parte final do disposto no art. 167, III da Constituição Federal, não havendo violação do referido dispositivo da Lei Fundamental. Após reexame, atendendo à diligência interna determinada pelo Plenário, o Corpo Instrutivo não se manifestou acerca da questão envolvendo o cumprimento da regra de ouro, considerando que a temática sequer foi tratada como irregularidade em seu parecer técnico. O Ministério Público Especial, por sua vez, manifestou-se em desacordo com o Corpo Técnico, e reafirmou seu entendimento no sentido de que houve violação à regra constitucional, e, portanto, irregularidade nas contas. Eu não vou repetir, por já ter sido manifestado pelo Procurador-Geral as razões do entendimento da irregularidade. Portanto, essa divergência apresentada entre o Corpo Instrutivo e o Ministério Público de Contas tem por base a interpretação conferida aos artigos da Lei Estadual 7.529/17, os artigos 1º, 2º e 6º. São os artigos que criaram essa divergência. Não obstante as razões consubstanciadas no Parecer Ministerial, merecem prosperar os argumentos lançados pela instância técnica. Isso porque o artigo 6º da Lei Estadual n.º 7.529/17, aprovada pela maioria absoluta do Legislativo Estadual, autorizou expressamente o Poder Executivo a promover as modificações orçamentárias necessárias à realização da operação de crédito contratada, que teve por objetivo o pagamento de folha de pessoal (despesas correntes). Eu faço questão, neste momento, de ler o art .6º literalmente: fica o Poder Executivo autorizado a promover as modificações orçamentárias que se fizerem necessárias ao cumprimento do disposto nesta lei. Volto ao meu voto. Com efeito, imputar ao gestor irregularidade em virtude da ausência de indicação no texto da lei da espécie da modificação orçamentária me parece desproporcional, excessiva frente à finalidade perseguida pelo legislador, considerando que modificações orçamentárias (ou alterações orçamentárias) são gênero, das quais são espécies os créditos adicionais, as transferências, as transposições e os remanejamentos. Nesse sentido, ensina José de Ribamar Caldas Furtado: Efetivamente, existem duas técnicas de alteração no

orçamento em execução: uma que produz mudança quantitativa no montante de recursos orçados, denominada de créditos adicionais (que podem ser suplementares, especiais e extraordinários); outra que provoca modificação qualitativa nos créditos orçamentários, intitulada estorno de verbas (que se concretizam através de remanejamentos, transposições ou transferências de recursos orçamentários). E prossegue: (...) No caso dos créditos adicionais, o fator determinante é a necessidade da existência de recurso; para as demais alterações, é a reprogramação por repriorização das ações o motivo que indicará como se materializarão...”. Prosseguindo, as modificações orçamentárias indicadas no art. 6º da Lei Estadual nº 7.529/17 foram materializadas por meio do Decreto Estadual nº 46.098/17, que operacionalizou a abertura de créditos adicionais suplementares, para fins de cumprimento da finalidade precisa prevista no referido diploma legal estadual em que os recursos da operação de crédito deveriam ser aplicados, enquadrando-se, portanto, na hipótese de ressalva prevista no art. 167, III, da CRFB/88. Por essa razão, o montante de R\$2.000.000.000 (dois bilhões de reais) referente à contratação da operação de crédito autorizada pela Lei Estadual nº 7.529/17, conquanto se enquadre na exceção contida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal, não deve ser computado para efeitos da aferição do cumprimento da Regra de Ouro. Observa-se, assim, que as receitas de operações de créditos realizadas no exercício de 2017 (R\$312.611.454) não excederam o total das despesas de capital realizadas pelo Governo do Estado (R\$1.928.831.207), de modo que se verifica a observância ao disposto no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal/88. Por fim, gostaria de realizar duas observações: a primeira, apenas para corroborar o entendimento de que, aliado ao Corpo Técnico e acolhendo a defesa do governador, neste ponto, que modificações orçamentárias, consideradas didaticamente como gênero, como foi relatado, podem ou não ser especificada no bojo de uma lei. Da mesma forma que o nobre Procurador-Geral trouxe exemplos de leis que trazem especificamente a continuação no artigo que reza sobre modificações orçamentárias, a minha assessoria realizou uma pesquisa e encontrou leis que tem o mesmo sentido da Lei 7.529/17, que não traz a especificação das modificações orçamentárias, por não entender necessário ao entendimento e à operação realizada. Então eu peço, por favor, que seja distribuído aos conselheiros e ao Procurador-Geral, essa é a primeira observação. A segunda observação, que eu destaco por fim, é que a despeito de considerar observada a regra de ouro no caso concreto, e em linha ao esposado em meu voto escrito quando da análise da recondução da dívida

consolidada aos limites legais durante a vigência do Regime de Recuperação Fiscal, a ressalva constante do art. 167, III, da CRFB/88, não constitui permissivo, principalmente diante da atual crise que assola o Estado, para que o ente federativo se endivida ainda mais, promovendo um maior desequilíbrio financeiro e fiscal. Do contrário, constituiria causa de agravamento da situação de desequilíbrio e de “calamidade financeira”, em um processo de retroalimentação, distanciando-se cada vez mais do objetivo do regime de recuperação fiscal. Por essa razão, entendo prudente que essas considerações sejam objeto de alerta ao gestor, sob a forma de recomendação nas contas.

#### GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS

Concessão de garantia corresponde ao compromisso assumido por um ente da federação ou entidade a ele vinculada de adimplência de obrigação financeira ou contratual, como prevê o art. 29, inciso IV, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse contexto, o art. 40 do referido diploma legal preconiza que os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, condicionada ao oferecimento de contragarantias, em valor igual ou superior ao daquela, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente às suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas. A garantia é inexigível para órgãos e entidades do próprio ente. Observa-se que não foram concedidas garantias no exercício em análise, tendo sido apenas contabilizado cancelamento/baixa da garantia existente no exercício de 2016, a qual se refere a aval concedido à Riotrilhos, conforme registros do SIAFE-RIO. Não foram exigidas contragarantias pelo Governo do Estado no período de análise. Em que pese a não concessão de garantias no próprio exercício de 2017, verifica-se que o montante de garantias anteriormente concedidas era de apenas 0,09% da Receita Corrente Líquida – RCL, conforme registra o RGF do 3º quadrimestre de 2017, de forma que se encontra dentro do limite fixado no artigo 9º da Resolução nº 43/01 do Senado Federal (22% da RCL). Ressalta-se ainda, que o saldo das garantias concedidas pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro existente em 2017 (R\$45.687.540) apresentou uma variação negativa de 11,11%, em comparação com o saldo apresentado no exercício de 2016 (R\$51.397.380), o que demonstra uma diminuição do seu comprometimento em relação à RCL, de 0,11% para 0,09%.

**SLIDE 33 – ALIENAÇÃO DE ATIVOS  
DA RESPONSABILIDADE NA GESTÃO FISCAL  
ALIENAÇÃO DE ATIVOS**

As receitas realizadas provenientes da alienação de ativos e a correspondente aplicação dos recursos consta do Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, com o intuito de conferir transparência ao cumprimento do disposto no artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No tocante às receitas realizadas no exercício, verifica-se que 99,70% referem-se a bens imóveis e 0,30% a bens móveis. A aplicação dos recursos da alienação de ativos no exercício de 2017 pode ser demonstrada no quadro apresentado:

**Aplicação de recursos da alienação de ativos**

Aplicação de recursos da alienação de ativos	Dotação atualizada	Despesas executadas		Saldo a executar
		Liquidadas	Inscr. em RPNP	
Despesas de capital	-	-	-	-
Investimentos	-	-	-	-
Inversões financeiras	-	-	-	-
Amortização da Dívida	-	-	-	-
Desp. correntes dos Regimes de Previdência	79.359.461	79.359.461	-	-
<b>Total</b>	<b>79.359.461</b>	<b>79.359.461</b>	-	-

R\$1

Saldo financeiro a aplicar	Exercício anterior	Exercício	Saldo atual
Valor	20.428.385	238.275	20.666.660

Fonte: Processo TCE-RJ nº 100.682-6/18 - RREO do 6º bimestre de 2017.

Observa-se que a totalidade dos recursos oriundos da alienação de bens imóveis alcançou a ordem de R\$79.359.461, sendo aplicada em despesas correntes do Rioprevidência, restando um saldo financeiro a aplicar na ordem de R\$20.666.660 (vinte milhões, seiscentos e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta reais), composto pelo somatório do saldo de exercício anterior (R\$20.428.385) e da receita oriunda da alienação de bens móveis (R\$238.275). Assim, constata-se que o Governo do Estado cumpriu o determinado no artigo 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Registre-se que, no período de 2013 a 2015, as cessões de recebíveis de royalties e participações

especiais do petróleo pelo Rioprevidência e a alienação das ações do Banco do ERJ – Berj contribuíram para a representatividade da participação da receita de alienação de bens móveis. Ao comparar a realização das receitas de alienação de ativos do exercício de 2017 com a do exercício anterior, observou-se que a arrecadação desses recursos foi impactada pela concretização da venda de imóveis e terrenos do Rioprevidência.

**LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**  
**LIMITES MÍNIMOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**  
**DOS LIMITES MÍNIMOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**

A Saúde, enquanto direito social insculpido no artigo 6º da Constituição Federal, depende de ações efetivas e positivas do Governo, promovidas e incentivadas com a colaboração de todos, com vistas à sua plena realização. Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, em atendimento ao § 3º, artigo 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13.9.2000, a Lei Complementar Federal nº 141/12 estabelece que os Estados apliquem, pelo menos, 12% (doze por cento) das suas Receitas de Impostos e Transferências da cota-parte de Impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Em análise dos autos, verifica-se que o Estado do Rio de Janeiro, ao aplicar em ações e serviços públicos de saúde o equivalente a 6,52% das receitas e transferências de impostos, descumpriu o estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar nº 141/12, que determina aplicação mínima anual equivalente a 12%. É o que demonstra o quadro:

**Recursos destinados à Saúde referentes ao exercício 2017**

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

Tal fato será objeto da irregularidade em meu voto.

### LIMITES MÍNIMOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE de 2016

Adicionalmente, ainda sobre a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, restou também demonstrado que o Estado do Rio de Janeiro não aplicou, no exercício de 2017, a parcela referente à diferença da aplicação mínima em ações e serviços públicos de saúde que deixou de ser aplicada no exercício de 2016, sendo tal fato registrado como irregularidade capaz de macular as Contas de Governo em tela.

#### Aplicação do percentual não cumprido em 2016

---

Controle do valor referente ao percentual mínimo não cumprido em 2016 para fins de aplicação dos recursos vinculados conforme artigos 25 da LC nº 141/2012 (Fonte 107)

---

Limite não cumprido em 2016	R\$574.932.738
Despesas custeadas no exercício	R\$132.699.882
Saldo não aplicado	R\$442.232.856

---

### DESPESAS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE: NÃO MOVIMENTADOS VIA FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE (FES)

Além das exigências para o cálculo do percentual mínimo em Saúde já apontadas, a Lei Complementar Federal nº 141/12 traz, no parágrafo único de seu artigo 2º, a obrigatoriedade de que as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde sejam financiadas com recursos movimentados por meio do respectivo Fundo, no caso, o Fundo Estadual de Saúde. Após análise dos empenhos da Função “Saúde”, custeadas com recursos oriundos das Fontes de recursos 100, 122 e 223, o Corpo Instrutivo verificou a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados pela unidade orçamentária “Fundo Estadual de Saúde” no montante de R\$328.202.429 (trezentos e vinte e oito milhões, duzentos e dois mil, quatrocentos e vinte e nove reais), razão pela qual houve o descumprimento do disposto no parágrafo único do art. 2º c/c arts. 14 e 16, todos da Lei Complementar Federal nº 141/12, conforme evidenciado a seguir:

**Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde não movimentadas pelo Fundo Estadual de Saúde**

Unidades orçamentárias	FR 100	FR 122	FR 223	R\$1
				Total Liquidado
2931 – laserj	32.593.363	-	-	32.593.363
2942 - Fundação Saúde do ERJ	-	-	295.609.066	295.609.066
<b>Total</b>				<b>328.202.429</b>

Fonte: SIAFE-Rio.

A Instrução sugere que tal fato seja considerado como Improriedade e Determinação na conclusão deste Relatório. Em seu parecer o Douto Ministério Público manifesta-se em discordância com o sugerido pelo Corpo Instrutivo, pronunciando-se pela irregularidade da conduta. Destaco que este Tribunal, na análise das Contas de Governo relativas ao exercício de 2016, considerou que a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde não movimentadas por meio do Fundo Estadual de Saúde configura falha grave a ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas. Dessa forma, merece acolhida a sugestão do Ministério Público Especial no sentido da irregularidade apontada. A movimentação de recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde por unidades gestoras diversas do Fundo de Saúde, via IASERJ e Fundação Saúde do RJ, contraria o disposto no parágrafo único do artigo 2º, em combinação com os artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12, ensejando assim o Estado do Rio de Janeiro em mais uma irregularidade às contas.

**DESPESAS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE:  
AUSÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE COTA FIANCEIRA AO  
FES**

Também foi verificado que o Governo do Estado não transferiu ao Fundo Estadual de Saúde a cota financeira prevista no art. 6º da LCF 141/2012, oriunda da arrecadação de receitas de impostos e transferências de impostos elegíveis, comprometendo a realização das ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017. Nesse sentido, importa consignar a conclusão a que chegou o Ministério Público de Contas, ao considerar como irregularidade a ausência de transferência ao Fundo Estadual de Saúde da cota financeira a que se refere o art. 6º da LCF 141/2012. Observa-se, pois, que a irregularidade apontada pelo Ministério Público não se confunde com a avaliação do cumprimento do limite mínimo da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, tratando-se, na realidade, da

não aplicação de recursos via operacionalização do Fundo Estadual de Saúde, de modo que acolho a proposta ministerial para que subsista enquanto irregularidade autônoma. Deixo de acolher a Comunicação proposta pelo Corpo Instrutivo, pois, com base no critério de cálculo definido no artigo 24 da Lei Complementar nº 141/12, devem ser considerados no cálculo para aplicação em ações e serviços de saúde as despesas liquidadas e os Restos a Pagar não Processados (despesas empenhadas no exercício e não liquidadas) até o limite das disponibilidades financeiras registradas no Fundo Estadual de Saúde. Relevante concluir a análise sobre indicadores na Função Saúde com a observação de que tem se verificado que os resultados sanitários, revelados pelos indicadores monitorados pela Secretaria de Estado de Saúde (SES), e também explicitados nas ações de controle levadas a efeito pelo Controle Externo exercido por este Tribunal, mostram-se bastante insatisfatórios, sendo possível perceber a necessidade de melhoria contínua de qualidade do cuidado em saúde prestado à população fluminense. Esta preocupação ganha corpo quando se considera a drástica redução dos recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde pelo Estado do Rio de Janeiro - mormente nos exercícios de 2016 e 2017, quando sequer se verificou a aplicação do percentual mínimo estipulado pela Lei Complementar Federal nº 141/12 -, associada ao aumento da parcela da população dependente dos serviços públicos de saúde. Este panorama tende a se agravar com o fim da vigência do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais, tendo em vista que a aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde apresentou forte dependência de tais recursos no exercício de 2017.

## LIMITES MÍNIMOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

### DOS LIMITES MÍNIMOS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, o art. 212 da Constituição Federal determina que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências de impostos, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Entende-se que a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal é relativa aos recursos captados pelo Poder Público a título de impostos e transferências constitucionais de

impostos, conforme será detalhado adiante. Em análise dos autos, verificou-se que o Estado não aplicou o limite legal de 25% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), descumprindo o art. 212 da CRFB/88. Pelo demonstrado, constata-se que, no exercício de 2017, o valor aplicado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde a 24,38% do total da receita resultante da Receita Líquida de Impostos, não atingindo o limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal. O não cumprimento de aplicação do mínimo estabelecido em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE será objeto de irregularidade em meu voto.

#### RECEITAS FUNDEB

Registre-se também que o Estado não incluiu, na base de cálculo do Fundeb, as parcelas referentes ao adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECP) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária, culminando, assim, com repasse a menor ao fundo, alcançando a ordem de R\$ 936 milhões. O Fundeb, de natureza contábil, criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 06 de dezembro de 2006, quando o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias teve sua redação alterada, tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em Educação. O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, sendo constituído, a partir de 2009, de 20% (vinte por cento) das Receitas de impostos, conforme demonstrado no quadro apresentado.

Item da receita	Receita arrecadada * (a)	Valor a ser repassado ao FUNDEB (20% de a) (b)	Repasse realizado (c)	% Repassado (d) = (c/a)	Diferença (e)=(b-c)
<b>ICMS</b>	29.113.076.834	5.822.615.367	4.891.778.204	16,80%	930.837.163
<b>ITD</b>	1.253.447.201	250.689.440	247.043.145	19,71%	3.646.295
<b>IPVA</b>	1.574.355.932	314.871.186	313.271.434	19,90%	1.599.752
<b>Cota parte FPE</b>	1.324.732.342	264.946.468	264.946.468	20,00%	0

<b>Cota parte IPI</b>	529.871.720	105.974.344	105.974.344	20,00%	0
<b>ICMS desoneração</b>	85.776.064	17.155.213	17.155.213	20,00%	0
<b>TOTAL</b>	<b>33.881.260.093</b>	<b>6.776.252.018</b>	<b>5.840.168.808</b>	<b>17,24%</b>	<b>936.083.210</b>

Sobre o tema, é importante destacar a ACO 2922 MC/RS, que tramita no Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Exmo. Ministro Edson Fachin. O relator, monocraticamente, negou tutela provisória requerida pelo Estado do Rio Grande do Sul no tocante à exclusão da base de cálculo dos valores a serem destinados ao Fundeb, da receita arrecadada do adicional do ICMS (FECP). Reputou-se, na mencionada decisão, correta a consideração do adicional de 2% sobre a alíquota do ICMS para fins de financiamento do Fundo de Combate à Pobreza estadual na apuração dos valores destinados ao Fundeb. Todavia, é oportuno ressaltar que essas questões já foram enfrentadas na análise das Contas de Governo referentes ao exercício de 2016, conforme irregularidade nº 04 e determinação nº 05, exarados do relatório do respectivo Voto. O não cumprimento desta determinação também será abordado em tópico específico do voto escrito (tópico 14.2) que trata da verificação do cumprimento das Determinações das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2016. Diante da não inclusão, na base de cálculo do Fundeb, das parcelas referentes ao adicional de ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECP) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária, e devido aos reiterados descumprimentos de decisões desta Corte, tal fato será considerado como irregularidade em meu voto, com determinação à Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, à Contadoria Geral do Estado e à Secretaria de Estado de Educação, para que passem a incluir, na base de cálculo para apuração dos repasses ao Fundeb estadual, as receitas resultantes do adicional do ICMS (Lei Estadual nº 4.056/02 – FECP) e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09, destinadas ao Fundo de Administração Fazendária, de modo a atender plenamente o disposto no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07. É oportuno salientar que, conforme consta das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2015, há saldo de valores devidos e não transferidos ao Fundeb relativos a exercícios anteriores, referentes às cotas-parte do Estado do Rio de Janeiro e dos seus Municípios. Os comentários a respeito desses

valores devidos ao Fundo, e não repassados em exercícios anteriores, constam também do tópico específico do voto escrito.

### APLICAÇÃO DO FUNDEB

Por outro lado, importa frisar que o mínimo de 60% dos recursos do Fundo, que devem ser destinados anualmente à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo) foi cumprido.

### DEMAIS VINCULAÇÕES E LIMITES LEGAIS

#### DAS DEMAIS VINCULAÇÕES E LIMITES LEGAIS

Ainda no campo dos limites constitucionais e legais, consta do voto escrito análise sobre os limites aplicáveis à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro – FAPERJ, ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECPS e Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS, ao Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM e Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – FISED. Para a presente análise, serão abordadas algumas definições dos fundos, com destaque para o da FAPERJ.

#### FAPERJ

A FAPERJ tem como objetivo incentivar a pesquisa, o desenvolvimento de inovação e a formação científica e tecnológica, necessários ao desenvolvimento sociocultural, econômico e ambiental do Estado. Também compõe o rol de objetivos da entidade o fomento de pesquisas ou estudos em prol da manutenção da vida humana. Para exercer suas atribuições, o art. 332 da Constituição Estadual é claro ao determinar que “O Estado do Rio de Janeiro destinará, anualmente, à Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPERJ, 2% (dois por cento) da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações constitucionais e legais”. Analisando-se os autos, é de se notar que o Poder Executivo descumpriu reiteradas determinações desta Corte de Contas a fim de que fossem efetuados os repasses dos valores reservados à pesquisa, nos termos do respectivo mandamento contido na Carta Estadual, tendo aplicado apenas o percentual de 1,81 (um vírgula oitenta e um por cento) da receita, merecendo acolhimento as ponderações

lançadas pelo Ministério Público Especial no sentido de considerar tais fatos como motivo de irregularidade, dado que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não observou nos últimos exercícios o disposto no art. 332 da Constituição estadual e no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao não proceder efetivamente à destinação devida à FAPERJ do percentual de 2% das receitas tributárias líquidas para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico, além de descumprir reiteradamente as determinações desta Corte.

#### FECP

O Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais – FECP foi constituído pela Lei Estadual nº 4.056/02, em cumprimento ao disposto no artigo 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal - ADCT, para vigorar até o exercício de 2018, com o objetivo de viabilizar a todos os fluminenses acesso a níveis dignos de subsistência, visando à melhoria da qualidade de vida. Para a consecução dos objetivos do fundo, a Lei Estadual 4.056/02, com a redação que lhe foi dada pela Lei Complementar Estadual nº 167/2015, elenca um rol de ações que devem ser consideradas como prioritárias pela administração pública, bem como outros parâmetros para aplicação dos recursos do Fundo. A aplicação mais expressiva dos recursos do fundo ocorreu na função Saúde, seguida das funções Educação e Transporte, correspondentes, respectivamente, a 61,70%, 24,36% e 11,23% do total da despesa liquidada com recurso do FECP, totalizando 97,29% da aplicação dos recursos, com despesa liquidada total no ano de 2017 na ordem de R\$3,6 bilhões de reais. Muito embora não haja determinação constitucional para aplicação integral dos recursos do fundo, deve ser registrado que o valor arrecadado pelo FECP não foi executado em sua totalidade no exercício (execução de 79,14% da receita). Destaca-se que os valores não aplicados e aqueles que, apesar de aplicados, não chegaram à fase final do pagamento da despesa, devem ser objeto de rigoroso controle e registro contábil, por serem vinculados constitucionalmente ao FECP.

#### FEHIS

Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHIS

O FEHIS possui natureza contábil e tem por objetivos, dentre outros, o de garantir recursos de caráter permanente para o financiamento de programas e projetos de habitação no ERJ, priorizando o atendimento da população de mais baixa renda e criar

condições para o planejamento a médio e longo prazo, com vistas à erradicação do déficit habitacional no estado; (c) garantir à população do Estado do Rio de Janeiro o acesso a uma habitação digna e adequada, com equidade e celeridade, em assentamentos humanos seguros, salubres, sustentáveis e produtivos. Conforme o art.3º, §3º, da Lei Estadual 4.056/02, 10% dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais deveriam ser direcionados ao FEHIS no exercício de 2017. Contudo, conforme tabela a seguir demonstrada, observa-se que o percentual de destinação, em relação ao total de recursos oriundo do FECF, foi de apenas 1,04%.

## Percentual aplicado no Fehis

R\$ 1,00	
Descrição	Valor
Receita arrecadada FR 122 (Fecp) (a)	4.601.633.576
Valor mínimo a ser aplicado no FEHIS (b = 10% de a)	460.163.357
Recursos empenhados no Fehis (c)	47.902.850
Destinação a menor (b – c)	412.260.507
Percentual destinado s/ receita arrecadada (c/a)	1,04%

Fonte: SiafeRio

Em que pese não haver dispositivo legal que obrigue a execução total dos recursos destinados ao FEHIS dentro do próprio exercício, persiste 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. Com isso, de maneira similar à determinada nas Contas de Governo 2016 (Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17 – Determinação nº 45), faz-se necessária a inscrição dos valores não aplicados em conta representativa de créditos a receber pelo FEHIS, de forma a manter controle sobre os valores que deverão ser destinados às finalidades previstas na legislação do aludido Fundo, considerando ainda os valores restantes de 2016. Por fim, ressalto que o Estado deverá garantir a destinação do montante registrado nas contas de controle ao FEHIS, atentando ao fato de que a vigência do FECF termina em 2018 (exercício corrente), dessa forma, cabe registro de impropriedade e determinação às Contas do Poder Executivo.

FECAM

No campo do meio ambiente, destaca-se a importância do Fundo Estadual de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Urbano – FECAM, criado pela Lei Estadual nº 1.060, de 10 de novembro de 1986, com alterações. Trata-se de um Fundo de natureza contábil, instituído com o objetivo de atender às necessidades financeiras de projetos e programas ambientais e de desenvolvimento urbano. Tais projetos e programas devem estar em consonância com o disposto no art. 263, § 3º, da Constituição Estadual e é vedada a utilização dos recursos do Fundo para o pagamento de pessoal da administração pública, direta ou indireta, ou em despesas de custeio diversas de sua finalidade (caput do artigo em referência). Em análise dos autos, nos moldes apresentados na tabela a seguir, constata-se que o Poder Executivo aplicou no Fundo o valor previsto na Constituição Estadual (art. 263, §1º, inc. I), tendo em vista que liquidou despesas na ordem de R\$400 milhões de reais.

#### Demonstrativo da Aplicação dos Recursos Constitucionalmente Vinculados

R\$1,00

Descrição	Despesa Liquidada
Valor Mínimo a Aplicar (a)	375.899.854
Restos a Pagar Processados Cancelados <sup>1</sup> (b)	757.741
Valor Total a ser aplicar pelo FECAM (c) = (a) + (b)	376.657.595
Valor Aplicado pelo FECAM na Fonte 104 (d)	400.996.486

Fonte: SiafeRio.

Nota: Foi verificado no SiafeRio a baixa por valores e/ou inscrições indevidas na U.O. FECAM referentes a Restos a Pagar Processados do exercício de 2012, no montante de R\$757.741.

#### DAS DEMAIS VINCULAÇÕES E LIMITES LEGAIS – SEGURANÇA PÚBLICA (FISED) E INTERVENÇÃO FEDERAL

##### SEGURANÇA PÚBLICA

Em linhas gerais, o ano de 2017 apresentou alta na maioria dos índices de criminalidade do ERJ. Dentre os indicadores estratégicos de criminalidade, o único que teve redução, ainda que ligeira, foi o de roubo de rua (-1%). O indicador roubo de veículo foi o que apresentou maior crescimento (30%) enquanto o indicador letalidade violenta sofreu aumento de 7% em relação ao número de casos registrados no exercício anterior. Em 2016, as despesas liquidadas na função Segurança Pública tiveram redução de 6,58% em comparação com o exercício anterior. Isso acarretou um decréscimo da participação da função nos gastos totais do Estado, representando 14,16% do total das despesas liquidadas no exercício de 2017. No

entanto, mesmo com tal redução, Segurança Pública continua a ser a função em que o Governo do ERJ mais aplica seus recursos (excetuando a função Previdência Social). Como observado nos exercícios anteriores, a maior parte das despesas liquidadas na função foi com Pessoal e Encargos Sociais, representando 81,04% do total gasto na função. Ainda no campo da segurança pública, destaca-se que a Lei Complementar Estadual nº 178, de 20 de dezembro de 2017, instituiu o Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social – FISED, com o objetivo de apoiar programas e projetos na área de segurança pública, de prevenção à violência, e desenvolvimento social que sejam a eles associados. O referido diploma legal enumera as fontes de recursos que constituíram o fundo e disciplina que o fundo apoiará programas e projetos na área de segurança pública. Tal fundo poderá ainda apoiar projetos de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública, destinados, dentre outros, a combater a pobreza e promover o desenvolvimento e ao provimento de infraestrutura, dispendo a lei que os gastos anuais com os projetos de desenvolvimento social aqui elencados não poderão ser inferiores a 25% (vinte e cinco por cento) do total dos recursos disponíveis. Cabe salientar que a instituição do referido fundo se deu ao final do exercício de 2017, o que provocará impactos orçamentários apenas a partir no exercício de 2018, quando então serão efetuadas as devidas análises por parte deste Tribunal de Contas. É importante destacar também que, atualmente, a área de segurança pública do ERJ sofreu intervenção federal a partir de 16.02.18, devendo perdurar até 31.12.18, objetivo da intervenção é “pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública no Estado do Rio de Janeiro”. O tema foi enfrentado no corpo do voto escrito e a verificação dos seus efeitos, no que couber às competências do Tribunal de Contas, dar-se-á por ocasião da análise das Contas de Governo referente ao exercício de 2018.

## PREVIDÊNCIA DOS REGIMES DE PREVIDÊNCIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

No âmbito da previdência do ERJ, destaca-se a atuação do Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - Rioprevidência, autarquia pública criada com a finalidade específica, e a denominada Fundação de Previdência Complementar do Estado do Rio de Janeiro – RJPrev, Entidade Fechada de Previdência Complementar – EFPC cuja criação foi autorizada pela Lei Estadual nº 6.243/12, estruturada na forma de fundação pública

de direito privado, dotada de autonomia administrativa, financeira e gerencial, com a finalidade de administrar e executar Plano de Benefícios de caráter previdenciário complementar, na modalidade de contribuição definida, conforme instituído em 29 de maio de 2001, pelas Leis Complementares Federais no 108 e nº 109. Quanto ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Estaduais, o Governo do Estado instituiu o Fundo Único de Previdência Social do Estado do Rio de Janeiro - Rioprevidência por meio da Lei Estadual nº 3.189, de 22 de fevereiro de 1999, com a finalidade de gerir os ativos financeiros, visando ao custeio de pagamentos dos proventos de aposentadoria e reforma, das pensões e outros benefícios previdenciários aos membros e servidores estatutários e aos seus dependentes. Em análise ao histórico da criação do Fundo, observa-se que, quando da sua instituição, as contribuições previdenciárias patronais não foram consideradas para a geração do fluxo de receitas, incapacitando o Regime Próprio de criar poupança, e inviabilizando o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, sendo adotadas tentativas para a minimização da questão, visando à capitalização do fundo previdenciário. Entretanto, nem mesmo diante de tais providências, foi suficiente para garantir o desejável equacionamento do desequilíbrio previdenciário alcançado pelo fundo, o que fez com que fosse sancionada a Lei Estadual nº 6.338, de 06 de novembro de 2012, dispondo sobre o plano de custeio do déficit atuarial do Rioprevidência, trazendo, dentre as principais medidas a segregação de massa, a distinção do sistema em dois planos, a saber: Financeiro e Previdenciário.

#### PLANO FINANCEIRO

Em 2017, o Rioprevidência apresentou resultado negativo no Plano Financeiro no montante de R\$11.003.377.000 (onze bilhões, três milhões, trezentos e setenta e sete mil reais), conforme demonstrado no quadro apresentado, que contém a evolução desse resultado nos últimos cinco exercícios:

#### **Evolução do resultado previdenciário (2013/2017)**

	R\$mil				
Demonstrativo Previdenciário	2013	2014	2015	2016	2017
Total das Receitas Previdenciárias (A)	12.074.628	14.051.078	12.871.994	4.514.846	12.610.232

Total dos Repasses Previdenciários (B)	-	-	-	-	-
Total das Despesas Previdenciárias (C)	11.992.972	13.987.381	13.929.858	16.028.140	23.613.609
Despesas de Administração	220.709	827.101	570.640	245.042	4.329.860
Despesas da Previdência Social	11.772.264	13.160.280	13.359.217	15.783.098	19.283.748
<b>Resultado Previdenciário (A) + (B) - (C)</b>	<b>81.656</b>	<b>63.697</b>	<b>(1.057.864)</b>	<b>(11.513.294)</b>	<b>(11.003.377)</b>

Fontes: SiafeRio e Contas de Governo de 2013 a 2016.  
Os cálculos foram realizados a partir de valores históricos.  
As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

Contudo, no exame das receitas do Plano Financeiro, houve aumento do total das receitas previdenciárias no exercício de 2017 em comparação com 2016, o que ocorreu em grande medida devido ao bom desempenho das receitas de royalties e participações especiais (R\$5,2 bilhões) e do ingresso da receita intra-orçamentária de indenizações e restituições (R\$2,2 bilhões).

#### PLANO PREVIDENCIÁRIO

No âmbito do Plano Previdenciário, o Rioprevidência apresentou resultado positivo no montante de R\$288.820.864 (duzentos e oitenta e oito milhões, oitocentos e vinte mil, oitocentos e sessenta e quatro reais) em 2017, conforme indica a seguinte tabela de evolução desse resultado nos últimos dois exercícios:

#### Evolução do Resultado do Plano Previdenciário (2016/2017)

	R\$1,00	
Demonstrativo Previdenciário	2016	2017
Total das Receitas Previdenciárias (A)	190.687.309	303.172.161
Total dos Repasses Previdenciários (B)	-	-
Total das Despesas Previdenciárias (C)	23.375.329	14.351.297
Despesas de Administração	22.831.299	13.099.267
Despesas da Previdência Social	544.030	1.252.030
<b>Resultado Previdenciário (A) + (B) - (C)</b>	<b>167.311.980</b>	<b>288.820.864</b>

Fonte: SiafeRio.

Valores históricos.

As receitas e despesas intraorçamentárias foram incluídas no cálculo.

Destaca-se que o aumento do total das receitas previdenciárias no exercício de 2017, em comparação com 2016, se deve ao incremento nos recolhimentos das contribuições dos servidores e patronal, pelo fato de que em 2016 o governo atrasou repasses de ambas as contribuições, fazendo com que a base de comparação ficasse menor.

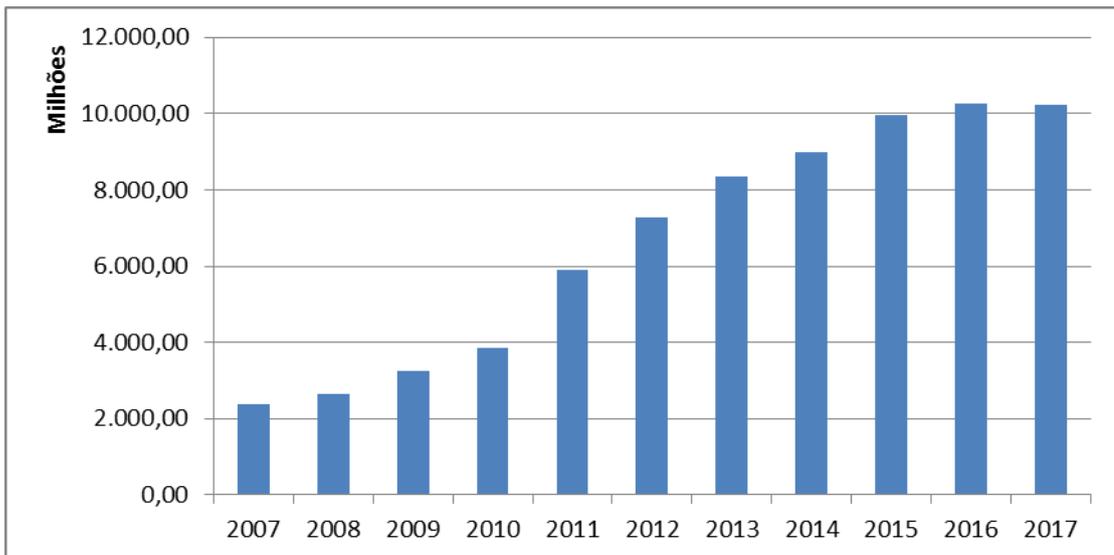
### REPASSES AO RIOPEVIDÊNCIA

Em que pese os registros acima, em análise dos autos, foi verificado que, no exercício de 2017, o ERJ deixou de repassar ao Rioprevidência as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, totalizando créditos de transferência a receber, referente ao exercício de 2017, na ordem R\$1,2 bilhão de reais, sendo R\$112,2 milhões de reais relativos ao plano previdenciário e R\$1,137 bilhão de reais relativos ao plano financeiro, prejudicando a saúde financeira do regime previdenciário, em afronta ao disposto no artigo 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, o que pode vir a caracterizar em tese crime de Apropriação Indébita Previdenciária previsto no artigo 168-A do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/40), no que se às refere contribuições recolhidas dos servidores. Registre-se que, em sede de auditoria, os indícios de que as contribuições patronais e dos servidores não estariam sendo repassadas tempestivamente ao Rioprevidência foram confirmados, sendo identificada a prática frequente, por parte do Governo do Estado, do descumprimento dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias ao Rioprevidência desde o ano de 2012 até junho de 2017, sendo que o montante das receitas devidas, já incluídos os juros, perfazem valores de R\$1.000.728.439 (um bilhão, setecentos e vinte e oito mil, quatrocentos e trinta e nove reais) para o plano financeiro e R\$100.407.852 (cem milhões, quatrocentos e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois reais) para o plano previdenciário, conforme tabela retirada dos autos do Processo TCE-RJ 103058-8/17. Tendo em vista que, conforme se demonstra no voto escrito, ainda se constata expressivos montantes de repasses pendentes ao Rioprevidência, relativos aos exercícios de 1999 a 2017, e que o quadro com base nos valores registrados no SIAFE-RIO até a data de 30.04.18 aponta, já em 2018, pendências de repasses tanto ao plano previdenciário quanto ao plano financeiro, que totalizam R\$1.032.650.245 (um bilhão, trinta e dois milhões, seiscentos e cinquenta mil, duzentos e quarenta e cinco reais), vou aderir à proposta de determinação sugerida pelo corpo técnico e corroborada pelo Parquet Especial, no sentido de que a

SEFAZ promova os repasses das contribuições previdenciárias ao Rioprevidência de forma tempestiva e integral (Determinação nº 36 da instrução e Determinação nº 10 do parecer ministerial). Além disso, e pelas mesmas razões, também acompanharei a instrução e o parecer do Ministério Público de Contas quanto à determinação endereçada à SEFAZ, no sentido de que seja formalizado termo de parcelamento de débitos perante o Fundo (Determinação nº 35 da instrução e Determinação nº 09 do parecer ministerial). Por todos os fatos até aqui expostos – a não regularização dos repasses referentes aos planos financeiro e previdenciário devidos ao Rioprevidência, relativos aos exercícios de 1999, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2017, bem como pelo expressivo montante dessas pendências, que alcançam a cifra de R\$276,3 milhões –, e considerando, ainda, que os registros do SIAFE-RIO de 30.04.18 dão conta de que o total de contribuições previdenciárias já em atraso no exercício de 2018 atinge a vultosa quantia de R\$1 bilhão, acompanharei a proposição do Ministério Público de Contas no sentido da irregularidade identificada, uma vez que tais ocorrências contribuem para o agravamento do desequilíbrio atuarial e financeiro do Fundo.

#### BENEFÍCIOS FISCAIS DOS BENEFÍCIOS FISCAIS – PANORAMA DA POLÍTICA DE BENEFÍCIOS FISCAIS DO ERJ NO CENÁRIO DO REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL

A concessão de benefícios fiscais, prática observada indistintamente entre as unidades da Federação, decorre da estrutura do tributo mais representativo nas arrecadações estaduais, o ICMS, o que gera implicações de ordem federativa representadas pela “guerra fiscal” ou “guerra dos lugares”. O objetivo declarado é a atração de sociedades empresárias para atuarem em ramos específicos da economia, discurso justificável em regiões com menores vantagens comparativas, porém questionável na maioria dos casos. O total de benefícios fiscais de ICMS, com fruição declarada via obrigação acessória (DUB-ICMS) e informado pelo ERJ como renúncia efetiva de receita, alcançou R\$73,08 bilhões no período 2007-2017, conforme seguinte tabela:

**Evolução anual da renúncia de receita efetiva informada pela SEFAZ – 2007-2017**

Fonte: DUB-ICMS 2007 a 2017. Valores históricos.

Somente em 2017, o montante informado foi equivalente a R\$10,21 bilhões. Cabe destacar que tais montantes encontram-se subavaliados, dentre outras razões, pela ausência de validação das informações prestadas pelos contribuintes, pela não inclusão de todos os atos normativos que concedem benefícios fiscais na metodologia elaborada pela SEFAZ, pela existência de impropriedades na definição das premissas de cálculo da renúncia efetiva e, também, pela não consideração dos benefícios fiscais ditos creditícios, fruídos no âmbito do Fundes. Os resultados da atuação do controle externo a cargo do TCE-RJ revelaram, ainda, significativas fragilidades do sistema de gestão de benefícios fiscais de ICMS pelos diversos órgãos do Poder Executivo do ERJ, tais como concessões não precedidas de estudo de impacto orçamentário-financeiro; fruição de benefícios fiscais por empresas com débitos inscritos em dívida ativa não suspensos; ausência de acompanhamento de contrapartidas de empresas beneficiárias de incentivos fiscais condicionados; concessões de incentivos fiscais sem correlação com os objetivos econômicos que as legitimariam e, também, sem elementos mínimos que evidenciem as razões de fato e de direito que fundamentem as decisões. Verificou-se, ademais, que os benefícios ditos creditícios, concedidos pelo ERJ no âmbito do Fundes, revestem-se, em verdade, de natureza de benefício fiscal tributário, uma vez que, via de regra, o ERJ não possui recursos para efetivar aportes financeiros nas sociedades empresárias beneficiárias e permite, assim, que os contribuintes deduzam as quantias pactuadas na apuração do ICMS. Esse mecanismo concorre, em grande medida, para a corrosão da base tributária do imposto, um

dos fatores que promove o desequilíbrio das contas públicas do ERJ - apontado de forma reiterada na análise das Contas de Governo dos últimos exercícios -, desequilíbrio esse que, além de outras graves consequências, culminou na adesão do Estado ao Regime de Recuperação Fiscal - RRF. De modo a enfatizar a atual fase dos controles exercidos por esta Corte de Contas, no que toca ao acompanhamento dos benefícios fiscais concedidos pelo ERJ, pode-se tomar emprestada a síntese contida na fundamentação do voto relativo ao Processo TCE-RJ 108.773-3/16, estruturada nos seguintes objetivos: exigir que o Estado avalie a pertinência da continuidade de todos os benefícios fiscais concedidos, com base em uma análise que verifique se há desvio de finalidade e, ainda, a qualidade de tais institutos, notadamente quanto aos efeitos desejados de desenvolvimento local e regional, de geração de emprego, de geração de renda e de incremento de arrecadação, na mesma proporção do gasto tributário realizado; avaliar o controle das contrapartidas exigidas por ocasião da concessão de todos os benefícios fiscais concedidos pelo Estado; averiguar a metodologia utilizada pelo Estado do Rio de Janeiro para o cálculo da denominada “Renúncia Efetiva”, que influencia diretamente na avaliação do impacto orçamentário-financeiro, na forma do disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal; avaliar o controle e a fiscalização da fruição dos benefícios fiscais pelos contribuintes. Estas considerações demonstram os esforços deste Tribunal de Contas no sentido de controlar a renúncia de receita do Estado do Rio de Janeiro, mediante instrumentos de incentivos pactuados em sua grande parte em exercícios pretéritos, de maneira que evidenciou-se que tais fatos estão sendo tratados de per si em instrumentos fiscalizatórios próprios.

**AUDITORIAS RELEVANTES  
DAS AUDITORIAS RELEVANTES REALIZADAS PELO TCE-  
RJ  
PROGRAMAS QUE ESTEJAM RECEBENDO INVESTIMENTOS  
PRIORITÁRIOS POR PARTE DO GOVERNO ESTADUAL E  
QUE ESTEJAM SENDO AVALIADOS EM AUDITORIAS  
DESTA CORTE.**

Registre-se que, no presente voto de prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, foram destacadas 89 auditorias relevantes realizadas em 2017, sendo 76 auditorias realizadas em cumprimento das determinações nas Contas de Governo de 2016; 07 auditorias que estão relacionados a tópicos específicos das Contas de Governo; e 06 auditorias específicas,

selecionadas para comentário no tópico próprio. Foram abordados diversos temas de grande relevância social, tais como Previdência, Gestão em Saúde, Gestão de Educação, Segurança, Regulação e Transporte, bem como sobre Fundos Especiais, Benefícios Fiscais, Sistema de Controle Interno, Finanças, Precatórios e Sentenças Judiciais Despesa com Pessoal, SiafeRio, Plano de Recuperação Fiscal. Para o universo das auditorias relacionadas, foram apresentados o número do respectivo processo, o(s) objetivo(s) da auditoria, os tópicos do relatório das Contas de Governo de 2017 que abordam seus respectivos conteúdos, bem como os achados de auditoria e os encaminhamentos adotados em cada uma das auditorias listadas.

### CONCLUSÃO E VOTO

Em face da síntese exposta e, considerando que, nos termos da legislação em vigor, o Tribunal de Contas, conforme o artigo 75 da Constituição Federal, combinado com o artigo 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado; considerando, com fundamento no artigo 123 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, combinado com o artigo 36 da Lei Complementar Estadual nº 63/90, ser de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sugerir as medidas convenientes para a posterior apreciação e julgamento pela Assembleia Legislativa; considerando que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.07, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238-5, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/00; considerando que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas dos demais Chefes de Poderes e Órgãos para apreciação nas respectivas Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas; considerando que o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Assembleia Legislativa não eximem os ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas quando do exame das respectivas Contas, cujos processos pendem de exame, como estabelece a Lei Complementar Estadual nº 63/90; considerando as normas estabelecidas na Deliberação TCE-RJ nº 284, de 25.01.18, que dispõe sobre o exame das Contas de Governo Estadual, prestadas anualmente pelo Governador do Estado a este

Tribunal de Contas; considerando que os exames efetuados tiveram por base toda a documentação encaminhada a esta Corte, por meio digital (conforme Deliberação TCE-RJ nº 284, de 25.01.18) destacando-se, em especial, as informações contidas nos relatórios da Contadoria Geral do Estado e da Auditoria Geral do Estado; considerando que as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das demonstrações técnicas de natureza contábil e extracontábil, não foram integralmente elaboradas com observância das disposições legais e normativas pertinentes, em face das irregularidades e impropriedades apontadas na análise do presente processo; considerando que a Lei Complementar Federal nº 101/00 impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública direta, autárquica e fundacional, e as empresas dependentes de recursos do Tesouro Estadual; considerando a edição da Lei Estadual nº 7.483, de 08.11.16, que reconhece o estado de calamidade pública no âmbito da administração financeira do estado, visando à aplicação do artigo 65 da Lei Complementar Federal nº 101/00; considerando a edição da Lei Complementar Federal nº 159, de 19.05.17, que instituiu o Regime de Recuperação Fiscal – RRF dos Estados e do Distrito Federal, que altera as Leis Complementares nº 101/00 e 156/16; considerando a edição da Lei Estadual nº 7.629, de 09.06.17, que autorizou o Poder Executivo a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, consoante o Plano de Recuperação do Estado do Rio de Janeiro, em cumprimento à Lei Complementar nº 159, de 19.05.17; considerando a detalhada e criteriosa análise realizada pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, consignando Irregularidades e Impropriedades, bem como Determinações e Recomendações; considerando o parecer exarado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, que, em sua conclusão, manifesta-se parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo, divergindo do Relatório Técnico, com as devidas vênias, pelo apontamento de outras irregularidades, bem como pelo acréscimo de outras determinações e medidas a serem adotadas por este Tribunal e pelos Órgãos Jurisdicionados; considerando o minucioso exame a que procedeu minha Assessoria Técnica; considerando o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (12%),

contrariando o estabelecido no artigo 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, art. 198 da Constituição Federal; considerando que o Governo do Estado não aplicou no exercício em exame o valor correspondente à diferença entre o montante aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício de 2016 e o percentual mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12, contrariando o estabelecido no artigo 25 do mesmo diploma legal; considerando que as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde realizadas pelo Estado do Rio de Janeiro não foram financiadas com recursos integralmente movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, uma vez ter sido verificada a aplicação de valores por outras unidades gestoras, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 2º, em combinação com os artigos 14 e 16, todos da Lei Complementar nº 141/12; considerando que o Governo do Estado não transferiu ao Fundo Estadual de Saúde a cota financeira prevista no art. 6º da Lei Complementar nº 141/12; considerando o não cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (25%), contrariando o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal; considerando a não inclusão na base de cálculo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb das parcelas referentes ao adicional de ICMS e das multas da Lei Complementar Estadual nº 134/09; considerando que o Governo do Estado do Rio de Janeiro não observou nos últimos exercícios o disposto no artigo 332 da Constituição Estadual e no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao não proceder efetivamente à destinação devida à FAPERJ do percentual de 2% das receitas tributárias líquidas para aplicação no desenvolvimento científico e tecnológico; considerando que não foram repassadas devidamente ao Rioprevidência as contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, totalizando créditos de transferência a receber, referentes ao exercício de 2017, no montante de R\$1.249.246.536 (um bilhão, duzentos e quarenta e nove milhões, duzentos e quarenta e seis mil, quinhentos e trinta e seis reais), prejudicando a saúde financeira do regime previdenciário, em afronta ao disposto no artigo 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal; considerando que, em que pese a atuação do Sistema de Controle Interno do Estado, aproximadamente 60% do total das desconformidades observadas e objeto de Determinações proferidas por este Tribunal após análise das contas de governo de 2016 permaneceram não saneadas, nem sequer parcialmente, ao término do exercício de 2017, pelos órgãos/entidades a que foram

endereçadas, fazendo-se oportuno que as determinações e recomendações proferidas após análise das presentes contas sejam endereçadas, em sua totalidade, ao chefe do Poder Executivo Estadual, responsável primaz por zelar pelos seus cumprimentos integrais;

#### DISPOSITIVO DO VOTO

Pelo exposto, posiciono-me parcialmente de acordo com o proposto pelo Corpo Técnico e pelo douto Ministério Público junto a este Tribunal, consistindo minhas parciais divergências: 1 Em relação à conclusão do Corpo Instrutivo: 1.1 por entender pertinente a inclusão da Improriedade nº 17 no rol das Irregularidades, conforme proposto pelo Ministério Público Especial, considerando que a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados através do Fundo Estadual de Saúde constitui grave violação ao disposto na Lei Complementar n.º 141/12; 1.2 no que tange ao acréscimo da Irregularidade referente ao descumprimento do artigo 6º da Lei Complementar n.º 141/12 proposto pelo Ministério Públicos Especial, em razão da não transferência pelo Governo do Estado ao Fundo Estadual de Saúde de receitas de impostos e transferências de impostos, comprometendo a realização de Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício em exame; 1.3 por entender pertinente a caracterização da Improriedade nº 21 como item ensejador de Irregularidade, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, haja vista que as medidas adotadas por esta Corte não conseguiram lograr o devido êxito, tendo em vista os sucessivos descumprimentos ao disposto no artigo 332 da Constituição Estadual, o qual destina à FAPERJ, anualmente, 2% da receita tributária do exercício, deduzidas as transferências e vinculações; 1.4 por entender que o reiterado descumprimento dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias ao Rioprevidência, por parte do Estado do Rio de Janeiro, contribuiu para o agravamento do desequilíbrio atuarial e financeiro do Fundo, e enseja irregularidade às contas. 2. Em relação à conclusão do Parecer Ministerial: 2.1 no tocante ao percentual de 4,53% aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde apontado pela instrução, uma vez que apurei o percentual de 6,52%; 2.2 pela elisão da irregularidade nº 09 no tocante ao cancelamentos de empenhos de despesas não liquidadas por insuficiência financeira, considerando as razões de defesa apresentada pelo chefe do Poder Executivo Estadual; 2.3 por entender que a Irregularidade nº 10, relativa ao descumprimento da Regra de Ouro, deva ser suprimida, uma vez que a operação de

crédito autorizada através da Lei Estadual nº 7.529/17 configura ressalva contida no inciso III do artigo 167 da Constituição Federal/88 para fins de apuração do limite. Voto pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, Excelentíssimo Sr. Luiz Fernando de Souza, referentes ao exercício de 2017, em razão das irregularidades e impropriedades elencadas, com as consequentes determinações, recomendações e comunicação, endereçadas ao atual governador, para que, por sua vez, determine o cumprimento pelos agentes responsáveis da administração estadual, observado o encaminhamento aos órgãos envolvidos descritos a seguir, e, ainda, por comunicações, expedições de ofícios e determinação de auditorias. Senhores conselheiros, esse é o meu voto.