



TRIBUNAL DE CONTAS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Relatório e Parecer Prévio
Sobre as Contas do
Governador do Estado

Exercício de 2016

Conselheiro-Relator

Iradir Pietroski

Conselheiros

MARCO ANTONIO LOPES PEIXOTO – Presidente

IRADIR PIETROSKI – Vice-Presidente

ALGIR LORENZON

CEZAR MIOLA

ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER

PEDRO HENRIQUE POLI DE FIGUEIREDO

ALEXANDRE POSTAL

Auditores Substitutos de Conselheiro

HELOISA TRIPOLI GOULART PICCININI

CESAR VITERBO MATOS SANTOLIM

ALEXANDRE MARIOTTI

DANIELA ZAGO GONÇALVES DA CUNDA

ANA CRISTINA MORAES WARPECHOWSKI

LETÍCIA AYRES RAMOS

RENATO LUÍS BORDIN DE AZEREDO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

GERALDO COSTA DA CAMINO

Adjunto de Procurador do Ministério Público de Contas

DANIELA WENDT TONIAZZO

ÂNGELO GRÄBIN BORGHETTI

FERNANDA ISMAEL

Chefe de Gabinete da Presidência

Carlos Alberto Machado Wulff

Diretor-Geral

Luiz Alberto Isquierdo Reschke

Diretora de Controle e Fiscalização

Cristina Assmann

Diretora Administrativa

Ana Lucia Pereira

SUPERVISÃO DE AUDITORIA E INSTRUÇÃO DE CONTAS ESTADUAIS – SAICE

Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e

Acompanhamento da Gestão Fiscal - SAIPAG

Supervisor

Clayton Paim Moreira

Coordenador

Carlos Alberto dos Santos Dornelles

EQUIPE

Angela Terezinha da Costa Huve

Enio Guimarães Pansiera

Fábio Juliano de Oliveira

Fernando de Matos Mendes

Filipe Costa Leiria

Guilherme Genro Sampedro

Luís Fernando Alcoba de Freitas

Sandro Trescastro Bergue

Revisão Gramatical

Cristina Casado

Apoio

Consultoria Técnica

Supervisão de Informática

Serviços de Auditoria

Política da Qualidade

Assegurar o aperfeiçoamento contínuo do controle externo, alinhado aos nossos valores e às regras e aos princípios constitucionais.

MISSÃO

DIRETRIZES

VISÃO

Exercer o controle externo sobre a gestão do Estado e dos Municípios do Rio Grande do Sul, em conformidade com as regras e os princípios constitucionais, contribuindo para o aperfeiçoamento da Administração Pública, em benefício da sociedade.

Assegurar os recursos orçamentários adequados ao funcionamento e à modernização do TCE-RS;

Modernizar a estrutura, os processos de trabalho e a gestão do TCE-RS;

Qualificar e agilizar os procedimentos de auditoria e fiscalização, priorizando os temas de maior relevância à sociedade e à Administração Pública;

Buscar a eficiência e a eficácia operacionais do TCE-RS;

Fortalecer o espaço jurisdicional do TCE-RS.

Ampliar o reconhecimento da sociedade a partir da atuação do TCE-RS no controle e no aperfeiçoamento da Administração Pública.

Valores

Transparência

Profissionalismo

Valorização das Pessoas

Efetividade

Independência

Sumário

Sumário	11
Siglas	17
Introdução	21
1 – Gestão Orçamentária	23
1.1 – Instrumentos Legais do Processo Orçamentário	23
1.2 – Plano Plurianual – PPA 2016/2019 – Lei nº 14.755/15	26
1.3 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – Lei nº 14.716/15	29
1.4 – Lei Orçamentária Anual – LOA – Lei nº 14.795/2015	37
1.4.1 – Orçamento: Alterações Orçamentárias	39
1.4.2 – Orçamento: Previsão x Execução	41
1.4.3 – Orçamento: Execução da Despesa Empenhada e dos Restos a Pagar	42
1.4.4 – Orçamento: Despesas Pagas e Não Empenhadas – Registro em Responsáveis, Sequestros Judiciais e Devedores	45
1.4.5 – Orçamento: Despesas Incorridas, Não Pagas e Não Empenhadas – Registro em Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária	48
1.4.6 – Orçamento: Total de Despesas Incorridas em 2016 (Empenhadas e Não Empenhadas)	49
1.4.7 – Orçamento: Manutenção das Medidas de Contenção	49
1.4.8 – Orçamento: Limitações de Empenho para Resultado Primário	55
1.5 – Resultado Orçamentário	55
1.5.1 – Resultado Orçamentário na Administração Direta, Autarquias e Fundações	55
1.5.2 – Resultado Orçamentário Ajustado	57
1.6 – Evolução das Receitas e Despesas Orçamentárias e da RCL	60
1.7 – Receitas Tributárias	61
1.7.1 – ICMS	62
1.7.2 – Administração Tributária	70
1.7.2.1 – Da Atuação Fiscalizatória	72
1.7.2.2 – ICMS – AMPARA/RS	80
1.7.2.3 – Programa de Recuperação de Créditos e Regulamentação de Contribuintes ...	81
1.7.3 – Saldo Credor ICMS-Exportação	82
1.7.4 – Desonerações Fiscais Praticadas no Estado do RS	85
1.7.4.1 – Benefícios Fiscais – Créditos Presumidos	88
1.7.4.2 – Benefícios Fiscais – FUNDOPEM	91
1.7.4.3 – Benefícios Fiscais Para Financiamento de Atividades Culturais	97
1.7.5 – Dificuldades Enfrentadas nos Trabalhos de Auditoria Desenvolvidos pelo TCE/RS na Busca de Informações Sobre a Gestão da Receita Pública Estadual	98
1.8 – Transferências Correntes e Transferências de Capital	100
1.9 – Receitas de Contribuições	103
1.10 – Receitas Patrimoniais	104

1.11 – Outras Receitas Correntes	104
1.12 – Operações de Crédito.....	105
1.13 – Amortização de Empréstimos Concedidos.....	106
1.14 – Demais Receitas	107
1.15 – Receita Corrente Líquida.....	108
1.15.1 – Comprometimento da RCL	109
1.16 – Despesas por Poder, Órgão e Função	110
1.17 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais	113
1.18 – Despesas com Serviço da Dívida.....	119
1.19 – Outras Despesas Correntes	120
1.20 – Investimentos e Inversões Financeiras	122
1.21 – Transferências a Municípios.....	125
1.22 – Transferências a Entidades Sem Fins Lucrativos	126
1.22.1 – Transferências do Programa de Apoio e Promoção à Inclusão Social – PAIPS	128
1.23 – Segurança Pública.....	129
1.23.1 – Secretaria da Segurança Pública.....	130
1.23.1.2 – Análise das Despesas em Segurança por “Grupos de Despesas”	132
1.23.1.2.1 – Grupo de Despesas “Pessoal e Encargos Sociais”	132
1.23.1.2.2 – Grupo de Despesas “Outras Despesas Correntes”	133
1.23.1.2.3 – Grupo de Despesas “Investimentos”	135
1.23.2 – Polícia Civil.....	137
1.23.3 – Brigada Militar	139
1.23.4 – Corpo de Bombeiros Militar.....	143
1.23.5 – Instituto Geral de Perícias – IGP	145
1.23.6 – Superintendência dos Serviços Penitenciários – SUSEPE.....	148
1.23.7 – Sistema Prisional	150
1.23.8 – Dados Estatísticos e Indicadores Criminais	155
1.24 – Transporte	158
1.24.1 – Transporte Rodoviário.....	164
1.24.2 – Carteira de Contratos do DAER.....	165
1.24.3 – Recursos Vinculados aos Antigos Pedágios sob Administração Direta ou Concedidos pelo DAER	166
1.24.4 – Empresa Gaúcha de Rodovias	167
1.24.5 – Transporte Hidroviário	168
1.25 – Previdência e Assistência Médica – IPERGS.....	169
1.25.1 – IPERGS – Gestor Único do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS/RS ..	173
1.25.2 – Compensação Previdenciária	189
1.25.3 – Regime de Previdência Complementar	190
1.25.4 – Fundo de Assistência à Saúde – FAS	192
1.25.4.1 – Controle Financeiro das Operações de Assistência à Saúde	192
1.26 – Publicidade	200
1.27 – CAGE	209
1.28 – Sustentabilidade na Administração Pública	211
2 – Vinculações Constitucionais.....	213
2.1 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE	215
2.1.1 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB	221

2.1.2 – Composição do Fundo	222
2.1.3 – Retorno do FUNDEB	225
2.1.4 – Movimentação Financeira dos Fundos	226
2.1.5 – Utilização dos Recursos.....	228
2.1.6 – Remuneração dos Profissionais do Magistério	229
2.1.7 – Salário-Educação	230
2.1.8 – Recurso 292 – Quota Estadual.....	231
2.1.9 – Recurso 298 – Quota Municípios	232
2.1.10 – Salário-Educação – aplicação no SIAC.....	234
2.1.11 – Aspectos Qualitativos e Ações Governamentais na Área da Educação	235
2.1.11.1 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB	235
2.1.11.2 – Indicadores Educacionais - INEP	238
2.1.11.3 – Ações Governamentais na Área da Educação.....	240
2.1.11.3.1 – Programa “Novo Mais Educação” e “Escola de Tempo Integral”	240
2.1.11.3.2 – Programa “Escola Melhor: Sociedade Melhor”	240
2.1.11.3.3 – Programa “RS Território Livre de Analfabetismo”	241
2.1.11.3.4 – Política Salarial.....	241
2.1.11.4 – Conclusão	242
2.2 – Financiamento do Ensino Superior Público.....	242
2.3 – Fomento à Educação e à Pesquisa Científica e Tecnológica	243
2.4 – Financiamento da Saúde	244
2.4.1 – Emendas Constitucionais Estadual nº 25/1999 e Federal nº 29/2000.....	244
2.4.2 – Cálculo dos Gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde.....	245
2.4.2.1 – Histórico dos Gastos em ASPS de 2001 a 2016	247
2.4.2.2 – Cobertura Financeira dos Restos a Pagar.....	248
2.4.3 – Análise das Despesas em Saúde por “Grupos de Despesas”	251
2.4.3.1 – Grupo de Despesas “Outras Despesas Correntes”	251
2.4.3.2 – Grupo de Despesas “Investimentos”	253
2.4.3.3 – Grupo de Despesas “Pessoal e Encargos Sociais”	254
2.4.4 – Repasses aos Municípios	255
2.4.5 – Repasses as Santas Casas, Hospitais Filantrópicos e Beneficientes	257
2.4.6 – Prestação de Serviços de Saúde	259
2.4.7 – Conclusão	260
3 – Gestão Patrimonial e Financeira	269
3.1 – Balanço Patrimonial.....	269
3.1.1 – Ativo	270
3.1.1.1 – Ativo Circulante	270
3.1.1.2 – Ativo Não Circulante	271
3.1.1.3 – Participações	272
3.1.1.4 – Sistema Integrado de Administração de Caixa – SIAC	273
3.1.1.4.1 – Comparativo entre os Registros Contábeis e a Movimentação Bancária do SIAC.....	273
3.1.1.4.2 – Composição do SIAC	275
3.1.1.4.2.1 – Depósitos Judiciais.....	276
3.1.1.4.3 – Dependência do Estado com o SIAC	278
3.1.1.4.4 – Passivo de Remuneração	279
3.1.1.5 – Créditos	282
3.1.1.6 – Dívida ativa	283

3.1.1.6.1 – Evolução do Saldo Registrado no Balanço Patrimonial	283
3.1.1.6.2 – Inexistência de Conciliação entre os Sistemas SAR e DAT.....	285
3.1.1.6.3 – Totalidade de Créditos disponíveis para Cobrança.....	286
3.1.1.6.4 – Da atuação da Procuradoria-Geral do Estado	290
3.1.2 – Passivo.....	292
3.1.2.1 – Passivo Circulante	292
3.1.2.2 – Passivo Não Circulante.....	293
3.1.2.3 – Débitos de Natureza Judicial – Precatórios, RPVs e Outros	294
3.1.2.3.1 – Histórico.....	294
3.1.2.3.2 – Movimentação Financeira em Contas Bancárias	297
3.1.2.3.3 – Registros Contábeis de Precatórios e outros Débitos Judiciais.....	298
3.1.2.4 – Evolução do Estoque da Dívida Fundada e sua Composição.....	302
3.1.2.4.1 – Dívida em Contratos	305
3.2 – Gestão Financeira	317
3.2.1 – Movimentação Financeira dos Recursos Vinculados.....	317
3.2.2 – Situação Líquida Financeira Real e Ajustada.....	319
3.3 – Variações Patrimoniais Consolidadas	319
3.4 – Compensações – Contas de Controle	320
4 – Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas	323
4.1 – Análise do Balanço Patrimonial Combinado.....	324
4.2 – Análise da Demonstração do Resultado do Exercício Combinado	326
4.3 – Análise dos Indicadores Econômico-Financeiros das Sociedades de Economia Mista e Controladas	330
4.4 – Desempenho Financeiro e Operacional do Setor Empresarial	332
4.4.1 – Barrisul	332
4.4.2 – Badesul	334
4.4.3 – Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia- CEEE – GT.....	337
4.4.4 – Cia. Estadual de Distribuição de Energia Elétrica - CEEE – D	338
4.4.5 – Corsan.....	340
4.4.6 – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE.....	341
5 – Lei de Responsabilidade Fiscal.....	345
5.1 – Introdução.....	345
5.2 – Da Transparência – artigo 48 da LC nº 101/2000	346
5.3 – Do Acompanhamento da Gestão Fiscal – art. 59 da LC nº 101/2000	347
5.3.1 – Da Publicação e Entrega.....	348
5.3.2 – Do Sistema de Controle Interno	349
5.3.3 – Da Despesa Total com Pessoal.....	349
5.3.4 – Dos Restos a Pagar e Disponibilidade de Caixa.....	352
5.3.4.1 – Equilíbrio Financeiro	353
5.3.5 – Da Dívida Consolidada Líquida	355
5.3.6 – Das Garantias e Contragarantias de Valores	359
5.3.7 – Das Operações de Crédito	359
5.3.7.1 – Operações de Crédito x Despesas de Capital	359
5.3.7.2 – Operações de Crédito x Receita Corrente Líquida, e Operações de Crédito por Antecipação da Receita	360
5.3.8 – Da Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos	361
5.3.9 – Das Receitas e Despesas Previdenciárias e Projeções Atuariais do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos.....	361

5.3.10 – Do Resultado Primário e Nominal.....	363
5.3.11 – Das Metas Anuais	364
5.3.12 – Da Limitação de Empenho	367
5.3.13 – Plano de Ação para o Equilíbrio Fiscal	370
5.3.14 – Conclusões	372
6 – Pontos Destacados no Relatório e Parecer Prévio de 2015, que não Constaram em 2016.....	377
7 – Principais Pontos Passíveis de Esclarecimento	381
8 – Pontos de Esclarecimentos Solicitados pelo MPC.....	391
9 – Análise de Esclarecimentos.....	393
9.1 – Matérias já Apontadas no Exame das Contas do Ano Anterior.....	394
9.2 – Novos Pontos para Esclarecimentos	414
9.3 – Das Conclusões e Pedido do Gestor	418
9.4 – Dos Pontos para Esclarecimentos Solicitados pelo Ministério Público de Contas.....	418
10 – Avaliação das Ações Governamentais e Síntese do Exame das Contas	425
10.1 – Política Governamental.....	425
10.2 – Panorama Econômico	426
10.2.1 – Desempenho da Economia Mundial	426
10.2.2 – Desempenho da Economia Brasileira	428
10.2.3 – Desempenho da Economia Gaúcha	434
10.3 – Problemas Estruturais/Dificuldades Históricas.....	437
10.3.1 – Previdência	437
10.3.2 – Dívida de Longo Prazo	440
10.3.2.1 – Precatórios	442
10.3.3 – Dívida de Curto Prazo	444
10.3.4 – Cobrança dos Créditos da Dívida Ativa	448
10.4 – Setores Prioritários das Políticas Públicas	449
10.4.1 – Educação.....	449
10.4.2 – Saúde.....	452
10.4.2.1 – Fundo de Assistência à Saúde – do Servidor	455
10.4.3 – Segurança.....	456
10.4.4 – Transportes	459
10.5 – Setor Empresarial	461
10.6 – Incremento da Receita.....	461
10.6.1 Dificuldades enfrentadas pela Administração Tributária	465
10.6.2 – AMPARA/RS	467
10.7 – Administração dos Gastos Públicos.....	467
10.8 – Reflexos das Ações Governamentais.....	474
10.9 – Pontos Destacados para Esclarecimentos do Gestor.....	481
10.10 – Pontos para Esclarecimentos Solicitados pelo Ministério Público de Contas	486
PARECER MPC Nº 12956/2017	487
Conclusões e Voto do Exmo. Sr. Conselheiro-Relator	558
Manifestação do Exmo. Conselheiro Estilac Xavier.....	597
Parecer nº 19.364/2017	607

Siglas

A seguir são apresentadas as siglas adotadas no trabalho:

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
AGERGS	Agência Estadual de Regularização dos Serviços Públicos Delegados do RS
AL-GIA	Auto de Lançamentos – Guia de Informação do ICMS
ASPS	Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde
AUL	Auto de Lançamento
BAGERGS	Banrisul Armazéns Gerais S/A
Banrisul	Banco do Estado do Rio Grande do Sul
BGE	Balanço Geral do Estado
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRDE	Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
CADIP	Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S/A
CAGE	Contadoria e Auditoria – Geral do Estado
CAE	Códigos de Arrecadação, Cadastro de Atividade Econômica
CDA	Certidão de Dívida Ativa
CEASA	Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul S/A
CE	Constituição Estadual
CEEE	Companhia Estadual de Energia Elétrica
CEERGS	Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul
CEF	Caixa Econômica Federal
CESA	Companhia Estadual de Silos e Armazéns
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CIENTEC	Fundação de Ciência e Tecnologia
CIEL	Companhia de Indústrias Eletro-Químicas
CIOSP	Centro Integrado de Operações de Segurança Pública
CNAE	Cadastro Nacional de Atividade Econômica
CNS	Conselho Nacional de Saúde
CNT	Confederação Nacional do Transporte
COF	Capacidade Operacional Financeira
COHAB	Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul
COM	Companhia Operadora de Mineração
COMPET/RS	Conselho Estadual de Competitividade do Rio Grande do Sul
CONASEMS	Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
COREDEs	Conselho Regional de Desenvolvimento
CORAG	Companhia Riograndense de Artes Gráficas
Corsan	Companhia Riograndense de Saneamento

CPROF	Comitê de Programação Orçamentária e Financeira
CRM	Companhia Riograndense de Mineração
DA/DRPE	Divisão de Arrecadação/Departamento da Receita Pública Estadual
DAER	Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem
DAT	Sistema de Cobrança do Crédito Tributário Inscrito em Dívida Ativa
DCF	Direção de Controle e Fiscalização
DEA	Despesas do Exercício Anterior
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DOE	Diário Oficial do Estado
DRPE	Departamento da Receita Pública Estadual
EDF	Escrita Fiscal Digital
EGR	Empresa Gaúcha de Rodovias S.A.
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EMATER	Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural
FADERGS	Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas Portadoras de Deficiência e Pessoas Portadoras de Altas Habilidades do Rio Grande do Sul
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FAPERGS	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul
FAS/RS	Fundo de Assistência à Saúde
FASE	Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Rio Grande do Sul
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
FDRH	Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos
FEAPER	Fundo Estadual de Apoio ao Desenvolvimento dos Pequenos Estabelecimentos Rurais
FEBEM	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
FEDUC	Fundo Especial da Educação
FEE	Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser
FEPAGRO	Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária
FEPAM	Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luís Roessler
FEPPS	Fundação Estadual de Proteção e Pesquisa em Saúde
FES	Fundo Estadual da Saúde
FETLSVC	Fundação Escola Técnica Liberato Salzano Vieira da Cunha
FGLTDPE	Fundo para Garantia de Liquidez dos Títulos da Dívida Pública Estadual
FGTAS	Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social
FIGTF	Fundação Instituto Gaúcho de Tradição e Folclore
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FOSPA	Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPERGS	Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FRE	Fundo de Reforma do Estado
FTVE	Fundação Cultural Piratini Rádio e Televisão Educativa
FTSP	Fundação Teatro São Pedro
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDERGS	Fundação de Esporte e Lazer do Rio Grande do Sul
FUNDOPEM	Fundo de Operação Empresa do Rio Grande do Sul

FUNDOPIMES	Fundo de Investimento do Programa Integrado de Melhoria Social
FUNDOPREV	Fundo de Previdência do RS
FUNDURBANO	Fundo de Investimentos Urbanos
FUNPROCRED	Fundo Rotativo de Crédito Educativo
FZB	Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul
GRPS	Regime Geral de Previdência Social
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipais de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGP-DI/FGV	Índice Gera l de Preços–Disponibilidade Interna/Fundação Getúlio Vargas
IPERGS	Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IRGA	Instituto Riograndense do Arroz
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
IPB	Instituto de Pesquisas Biológicas
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
ITCD	Imposto sobre a Transmissão, Causa Mortis e Doação, de quaisquer bens ou Direitos
JUNCOF	Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira
JUNCOR	Junta de Coordenação Orçamentária
LC	Lei Complementar
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LFTE-RS	Letra Financeira do Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOAT/RS	Lei Orgânica da Administração Tributária do Estado do Rio Grande do Sul
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
METROPLAN	Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional
NBCASP	Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público
NF – e	Nota Fiscal Eletrônica
OMS	Organização Mundial da Saúde
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEF	Programa Emergencial de Financiamento
PFV	Posto Fiscal Virtual
PIB	Produto Interno Bruto
PMAE	Modernização da Administração Tributária Estadual
PNMRE	Programa Nacional de Manutenção das Rodovias Estaduais
PPA	Plano Plurianual
PRE	Programa de Reforma do Estado
PRN	Programa de Recenseamento Eletrônico de Notas Fiscais
PROCERGS	Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Sul
PROCRED	Programa de Crédito Educativo
PROES	Progr. de Estímulo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
PROFISCO	Projeto de Fortalecimento da Gestão Fiscal do Rio Grande do Sul
PRÓ-GUAÍBA	Fundo de Investimento do Programa para o Desenvolvimento Racional, Recuperação e Gerenciamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Guaíba
PROMOFAZ	Programa de Modernização Fazendária
PROTEÇÃO	Fundação de Proteção Especial do Rio Grande do Sul
QEOBMEX	Quadro Especial de Oficiais da Brigada Militar em Extinção

QOEM	Quadro de Oficiais do Estado-Maior
QOES	Quadro de Oficiais de Especialista em Saúde
QTPM	Quadro de Tenentes da Polícia Militar
RAFE	Relatório do Sistema de Administração Financeira do Estado
RCL	Receita Corrente Líquida
RDAT	Relatório da Dívida Ativa Tributária
REF	Regime Especial de Fiscalização
REFAZ	Programa de Recuperação de Créditos da Fazenda Pública
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RLIP	Receita Líquida de Impostos Próprios
RLIT	Receita Líquida de Impostos e Transferências
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
RPV	Requisição de Pequeno Valor
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RTL	Receita Tributária Líquida
SAICE	Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais
SAR	Sistema de Arrecadação da Secretaria da Fazenda
SEFAZ	Secretaria da Fazenda
SIAC	Sistema Integrado de Administração de Caixa
SAIPAG	Serviço Auditoria, de Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SJS	Secretaria da Justiça e da Segurança
SPH	Superintendência de Portos e Hidrovias
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SULGÁS	Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul
SUPRG	Superintendência do Porto de Rio Grande
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSEPE	Superintendência dos Serviços Penitenciários
TCE/RS	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul
TFA	Transferência à Autarquia e Fundação
TI	Tecnologia da Informação
TJE	Tribunal de Justiça do Estado
TJLP	Taxa de Juros de Longo Prazo
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
TTRE's	Técnico do Tesouro da Receita Estadual
UERGS	Universidade Estadual do Rio Grande do Sul
UO	Unidade Orçamentária
UPAs	Unidades de Pronto-Atendimento
UFPEL	Universidade Federal de Pelotas
ZOPERG	Companhia Administradora da ZPE do Rio Grande

Introdução

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em cumprimento aos procedimentos elencados nos artigos 70, 71 e 72 da Constituição Estadual, realizou o exame sobre as Contas apresentadas pelo Exmo. Sr. Governador do Estado, José Ivo Sartori, relativas ao exercício de 2016.

O presente Relatório abrange a análise do Balanço Geral do Estado (BGE), dos Demonstrativos da Gestão Fiscal elaborados pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), e dos registros do Sistema de Contabilidade da Secretaria da Fazenda, os quais estiveram disponíveis aos técnicos do TCE-RS para consulta em tempo real (on-line), durante todo o exercício. Assim, a realização desse trabalho avaliou os resultados alcançados pela Administração Pública Estadual, com base nos princípios constitucionais de legalidade, legitimidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia e economicidade.

Com vistas a proporcionar uma formatação que possibilite melhor entendimento das Contas do Governo de 2016, tendo como foco o atendimento aos artigos 66 e 67 do Regimento deste Tribunal, o Relatório foi dividido em cinco grandes grupos, a saber: Gestão Orçamentária, Vinculações Constitucionais, Gestão Patrimonial, Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas e Lei de Responsabilidade Fiscal.

O primeiro, correspondente à **Gestão Orçamentária**, identifica os instrumentos legais componentes do sistema orçamentário (Plano Plurianual-PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) e, de forma mais detalhada, avalia o comportamento da execução do Orçamento em relação à previsão inicial e suas alterações, examinando os valores empenhados, liquidados e pagos no exercício e a respectiva comprovação da aplicação dos recursos no atendimento ao interesse público, mediante a atuação do Governo nas áreas de abrangência social e de infraestrutura.

A seguir, no Capítulo 2 são verificadas as **Vinculações Constitucionais**, ou seja, o atendimento aos limites fixados pelas Constituições Federal e Estadual para os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, Salário-Educação, Manutenção do Ensino Superior Comunitário e Aplicação no Fomento ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica e Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.

No Capítulo 3, **Gestão Patrimonial**, são analisadas as demonstrações contábeis da Administração Direta, Autarquias e Fundações, com ênfase para os dados consolidados do Estado. Dentre eles, os ingressos e desembolsos de recursos, o acompanhamento da administração dos recursos do Sistema Integrado de Administração de Caixa - SIAC, as ações de cobrança da Dívida

Ativa, o levantamento do saldo efetivo de créditos de longo prazo, além da avaliação dos limites de endividamento, da dívida apurada com Precatórios judiciais, da análise das Contas de Controle e demais aspectos relevantes.

As **Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas**, pertencentes à Administração Indireta do Estado, são tratadas no Capítulo 4 com uma abordagem que visa trazer informações mais abrangentes, tendo por objeto as respectivas análises consolidadas do Balanço Patrimonial e do Resultado do Exercício. Nessa linha, são apresentados os dados referentes ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Banrisul, Badesul Desenvolvimento S.A. – Agência de Fomento/RS, Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S.A.- CADIP/RS, Conglomerado da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE, Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE.

O último Grupo, o de número 5, é dedicado à **Lei de Responsabilidade Fiscal**. Ali, realiza-se a apuração dos dados a partir das regras da referida Lei, mais especificamente aos relacionados a gastos com pessoal, restos a pagar, disponibilidades financeiras, endividamento, garantias concedidas, operações de crédito, alienação de ativos, resultado primário e nominal, receitas e despesas previdenciárias e respectivas projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência. Avalia-se, também, o alcance das situações definidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A partir da análise detalhada desses 5 Grupos, na sequência são relacionados os **Pontos Destacados no Relatório e Parecer Prévio de 2015 que permanecem, os baixados em 2016** e os novos **Pontos Passíveis de Esclarecimento**, os quais, no entendimento da Equipe Técnica, podem vir a ser considerados como irregularidades, impropriedades ou inconsistências.

Após a análise dos esclarecimentos, apresenta-se a **Avaliação das Ações Governamentais e Síntese do Exame das Contas**, ou seja, os aspectos que envolvem o panorama econômico nacional e seus reflexos no RS, bem como as circunstâncias internas de maior relevância, abrangendo a previdência, a dívida pública, os setores prioritários das políticas públicas, as receitas e despesas e os reflexos da ação do governo com foco nos demonstrativos contábeis e indicadores fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

As atualizações dos valores lançados neste trabalho têm como base o Índice Geral de Preços, Disponibilidade Interna (médio e dezembro), fornecidos pela Revista Conjuntura Econômica da Fundação Getúlio Vargas.

1 – Gestão Orçamentária

1.1 – Instrumentos Legais do Processo Orçamentário

As normas que disciplinam as Finanças Públicas para o Estado Brasileiro apontam o sistema orçamentário como o principal instrumento para o processo de planejamento da Administração Pública. Nesse sentido, os artigos 165 e 169 da Constituição Nacional explicitam que o sistema deve ser constituído de três documentos interdependentes: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Na Constituição Estadual, o regramento do sistema orçamentário está disposto nos artigos 149 a 156, com o estabelecimento dos prazos para elaborações das legislações pertinentes e as sanções pelo Poder Executivo, transcritos a seguir:

PRAZOS DE ELABORAÇÃO – PPA – LDO – LOA

Instrumentos de Planejamento	Constituição Estadual, art. 152	
	§ 8º Remessa para a Assembleia Legislativa	§ 9º Devolução para sanção pelo Poder Executivo
PPA	Até 01-08 do 1º ano de mandato	Até 01-10 do 1º ano de mandato
LDO	Até 15-05 de cada ano	Até 15-07 de cada ano
LOA	Até 15-09 de cada ano	Até 30-11 de cada ano

O prazo para o Plano Plurianual (PPA) foi alterado pela Emenda Constitucional nº 59/11, situação questionada pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB com o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal (ADI 4629) e até o momento deste trabalho (Visita ao Site do STF em 08-03-2017) se encontrava na fase de *“aguardando julgamento”*.

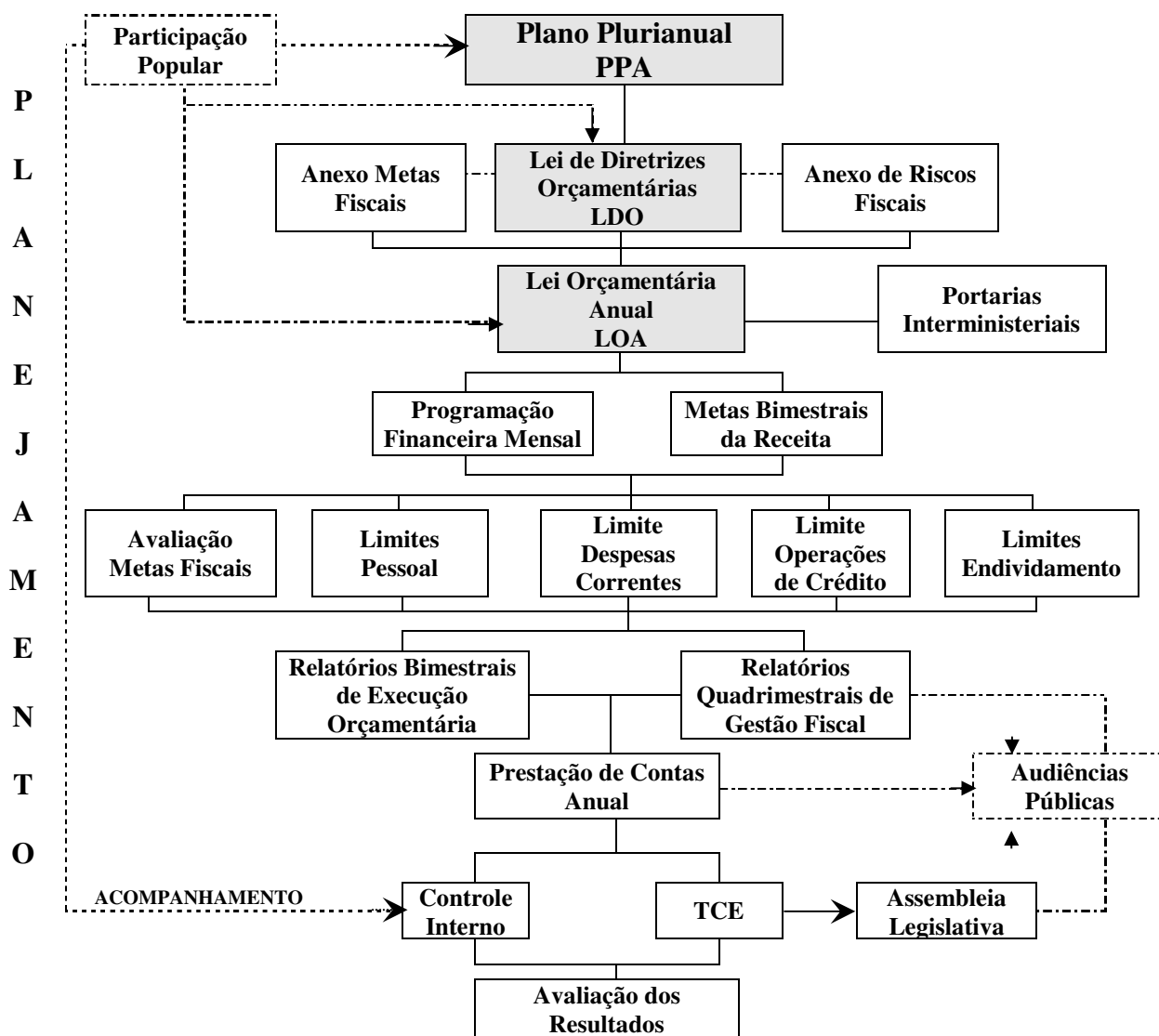
O questionamento é no sentido de que a Emenda Constitucional afronta os artigos 165 e 166 da Constituição Federal, pois esses dispositivos impõem que o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não pode ser aprovado se incompatível com o Plano Plurianual. Ou seja, o sistema orçamentário obedece a uma ordem cronológica que determina a adequação e harmonização das propostas de leis encaminhadas para análise aos parlamentares.

Os dispositivos legais referentes ao sistema orçamentário (PPA, LDO e LOA) e a forma a ser adotada para elaboração de cada uma das Leis apontam no sentido de que elas se

constituem em instrumentos fundamentais para a Administração Pública exercer suas atribuições e competências, pois, ao publicizar as definições das ações pretendidas e as prioridades estabelecidas para o direcionamento dos recursos públicos, nas diversas esferas de poderes constituídos, possibilitam que a sociedade controle as atividades desenvolvidas e a sua compatibilidade com a respectiva programação.

Segundo Cope¹, “o ciclo orçamentário compreende uma série de passos que se repetem em períodos prefixados, segundo os quais os orçamentos sucessivos são preparados, votados, executados, os resultados avaliados e as contas julgadas”.

De forma resumida e sistematizada, demonstra-se o ciclo orçamentário a ser observado pela Administração Pública.



A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF promoveu a valorização do planejamento na Administração Pública, tema definido com clareza no § 1º do seu art. 1º.

¹COPE, Orion K., Governmental Budgetin Theory and Practice, tradução e adaptação de José Teixeira Machado Jr.

Art. 1º.

[...]

§ 1º - A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (Grifamos.)

Na mesma linha, a LRF instituiu as responsabilidades para os administradores públicos, tanto na elaboração das peças orçamentárias como na execução, controle e avaliação dos resultados alcançados nas ações contidas nos respectivos diplomas. Entre outras, cabe menção à instituição de limites de ***gastos com pessoal***, a proibição da criação de ***despesas de duração continuada*** sem a indicação de uma correspondente fonte de receita segura e a necessidade de maior transparência aos procedimentos envolvidos com a prática da ***renúncia fiscal***.

Por sua vez, a Norma Brasileira de Contabilidade, NBC T 16.3 – Planejamento e seus Instrumentos sob o Enfoque Contábil, aponta as bases para controle contábil sobre o planejamento das entidades do setor público, sendo que esse deve ser expresso em planos hierarquicamente interligados. Nessa linha, define Plano como sendo o conjunto de documentos elaborados com a finalidade de materializar o planejamento por meio de programas e ações, compreendendo desde o nível estratégico até o nível operacional, bem como propiciar a avaliação e a instrumentalização do controle.

Na Administração Pública Brasileira, os planos os hierarquicamente interligados se traduzem em Plano Plurianual – PPA (nível estratégico, definições de metas para períodos de quatro anos), Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (orientações para a elaboração dos orçamentos anuais), e Lei Orçamentária Anual – LOA (nível operacional, tradução em metas físicas e financeiras dos objetivos da Administração Pública para o período de um ano).

A norma busca proporcionar a ampliação do controle contábil sobre os instrumentos de planejamento, possibilitando a evidenciação da execução orçamentária anual (LOA) e o confronto desses dados com os apresentados nos procedimentos de acompanhamento e cumprimento das metas estratégicas contidas na LDO e no PPA.

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, no qual são identificados os programas, objetivos e metas a serem seguidos pela administração pública ao longo dos quatro anos subsequentes à sua aprovação.

A LDO orienta a elaboração da LOA ao estabelecer as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte. A LOA, por sua vez, aponta os recursos necessários para a execução do exposto na LDO.

Dessa forma, tudo o que constar na LDO e na LOA deve estar, inicialmente, no PPA. Fazendo uma simplificação, a LDO e a LOA são uma parte do PPA que será executada em um ano.

A Lei de Responsabilidade Fiscal reforçou a necessidade de integração entre esses três instrumentos e nos seus artigos 15, 16 e 17 registra a obrigatoriedade de tanto as ações governamentais que geram novas despesas como as consideradas despesas de caráter continuado estarem contempladas nas normas contidas no PPA e na LDO.

1.2 – Plano Plurianual – PPA 2016/2019 – Lei nº 14.755/15

O Plano Plurianual - PPA caracteriza-se por ser um instrumento técnico essencial para o sistema orçamentário do Estado, sendo peça fundamental para o planejamento da administração pública, sobretudo por ser a fonte de orientação para os demais planos e programas de governo, entre os quais se incluem as Leis de Diretrizes Orçamentárias - LDOs e os Orçamentos Anuais - LOAs compreendidos no respectivo período de vigência de 4 anos.

A Constituição Federal (art. 165, I, § 1º), ao tratar das premissas básicas a serem consideradas na elaboração de um instrumento de planejamento amplo, explicita: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Ao reforçar as premissas sobre as condições do Princípio do Planejamento Orçamentário, a Carta Magna prevê a obrigatoriedade do Plano Plurianual indicar a **quantificação física e financeira** para os programas da Administração Pública Estadual, procedimento transcrito a seguir:

Art. 149 – [...]

§ 1º - A lei que aprovar o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta, de suas fundações, das empresas públicas e das empresas em que o Estado detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto.

O Decreto nº 52.287, de 11 de março de 2015, instituiu o Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual – SISPLAG, procedimento que pode ser considerado como marco inicial para o processo que culminou com a apresentação do PPA 2016-2019, e, de forma definitiva, atribuiu à Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional – SEPLAN a coordenação do referido Sistema.

Os parâmetros macroeconômicos utilizados como sustentação para a elaboração da programação de receitas e despesas do PPA 2016-2019 estão identificados no quadro a seguir:

TABELA 1.1

PREVISÃO DE PIB E DA INFLAÇÃO PARA O PERÍODO ENTRE 2012 E 2015				
PARÂMETROS	2016	2017	2018	2019
PIB Real	1,3	1,9	2,4	2,5
INFLAÇÃO (IPCA)	5,6%	4,5%	4,5%	4,5%

Fonte: SEPLAG

No Projeto de Lei encaminhado à Assembleia, a **Receita Pública para o PPA 2016-2019** foi estimada em R\$ 265,2 bilhões, compreendendo a totalidade da receita da Administração Direta e a receita própria das Autarquias e Fundações.

TABELA 1.2
ESTIMATIVA DAS RECEITAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CONSOLIDADA PARA O PPA 2016-2019

ESPECIFICAÇÃO	Em Reais
	TOTAL
Receitas Correntes	216.342.052.475
Receitas de capital	5.661.742.268
Receitas Intraorçamentárias (dupla contagem contábil)	43.168.739.822
Receitas Totais PLPPA 2016 – 2019	265.172.534.565

Nesse aspecto, a Tabela a seguir evidencia a estimativa dos valores para os principais agregados da receita pública, no período 2016 a 2019. As receitas correntes foram previstas em R\$ 216,3 bilhões, as receitas de capital em 5,7 bilhões, e as intraorçamentárias na casa de R\$ 43,2 bilhões.

TABELA 1.3
PRINCIPAIS AGREGADOS DAS RECEITAS PÚBLICAS CONSOLIDADAS ESTIMADAS
PARA O PPA 2016-2019 X REALIZADOS EM 2016

ESPECIFICAÇÃO	PLPPA 2016-2019	REALIZADO 2016	Em Reais
			% TOTAL
Receitas Correntes	216.342.052.476	51.804.735.976	23,95
Receita Tributária	166.847.592.681	36.115.443.230	21,65
ICMS	136.393.023.890	29.394.875.985	21,55
ICMS - AMPARA/RS	-	210.901.423	
IPVA	11.485.517.317	2.338.990.453	20,36
IRRF	9.222.169.125	2.234.378.420	24,23
Demais Receitas Tributárias	9.746.882.349	1.936.296.949	19,87
Receita de Contribuições	11.805.960.409	3.124.433.666	26,46
Receita Patrimonial	4.049.399.331	1.929.692.445	47,65
Receita Agropecuária / Industrial / Serviços	1.431.612.904	325.988.338	22,77
Transferências Correntes	40.975.448.387	8.385.280.254	20,46
Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados	9.093.728.795	1.974.117.174	21,71
Cota-parte do IPI - Estados Exportadores	2.705.946.949	379.617.301	14,03
Lei Kandir e Fundo de Auxílio à Exportação	1.036.640.475	408.152.160	39,37
Salário Educação	1.729.512.522	338.253.227	19,56
Fundo da Educação (Retorno do FUNDEB)	19.745.114.396	4.158.145.416	21,06
Gestão Plena do SUS *	4.846.309.445	803.370.834	16,58
CIDE e Compensação Financeira Recursos Hídricos	912.148.875	123.335.531	13,52
Demais Transferências Correntes	906.046.930	200.288.611	22,11
Outras Receitas Correntes	16.093.212.893	1.923.898.043	11,95
ICMS - Dívida Ativa **	2.960.776.375	559.813.321	18,91
ICMS AMPARA - Dívida Ativa **		2.740.613	
IPVA - Dívida Ativa **	431.367.953	125.156.022	29,01
Demais "Outras Receitas Correntes" ***	12.701.068.565	1.236.188.087	9,73
Deduções da Receita Corrente	-24.861.174.129	-5.355.180.899	21,54
Receitas de Capital	5.661.742.268	561.464.652	9,92
Operações de Crédito	3.488.272.066	333.580.862	9,56
Alienação de Bens	51.558.885	84.299.593	163,50
Amortização Empréstimos	256.293.454	48.134.060	18,78
Transferências de Capital	1.865.617.863	94.448.985	5,06
Outras Receitas de Capital		1.001.153	
Total das Receitas sem as Transferências Intraorçamentárias	222.003.794.744	47.011.019.728	21,18
(+) Transferências de Receitas Intraorçamentárias (dupla contagem contábil)	43.168.739.821	10.333.198.510	23,94
Total das Receitas com as Transferências Intraorçamentárias	265.172.534.565	57.344.218.238	21,63

Notas:

(*) Apurado pelo recurso vinculado 1681.

(**) Incluindo as multas e juros.

(***) "Outras Receitas Correntes" - Receitas de difícil realização (Em 2016/Folha do Banrisul)

Com relação à fixação dos dispêndios para o PPA 2016-2019, a Proposta de Lei encaminhada pelo Executivo estimou as despesas da Administração Pública Consolidada em R\$ 265,2 bilhões, distribuída na Tabela seguinte.

TABELA 1.4
DESPESAS DOTADAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSOLIDADA PARA O
PPA 2016 - 2019

Em Reais	
ESPECIFICAÇÃO	TOTAL
Despesas Correntes	200.000.018.558
Despesas de Capital	22.003.776.185
Despesa Intraorçamentárias (dupla contagem)	43.168.739.822
Despesas Totais PLPPA 2016 – 2019	265.172.534.565

Da mesma forma como foi o tratamento dado à receita, a próxima Tabela evidencia os principais agregados da despesa pública para o período 2016-2019. Excluindo-se as despesas intraorçamentárias, de R\$ 43,2 bilhões, o gasto total ajustado ficou na ordem de R\$ 222,0 bilhões.

Ou seja, considerando-se as despesas sem a dupla contagem contábil (despesas intraorçamentárias), o gasto com o grupo Pessoal e Encargos Sociais foi fixado em R\$ 110,0 bilhões; o grupo com as Outras Despesas Correntes consumirá R\$ 83,6 bilhões (destacam-se as Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios, de R\$ 41,7 bilhões); os grupos do Serviço da Dívida, de R\$ 18,7 bilhões; e os grupos dos Investimentos Amplos, de R\$ 9,7 bilhões.

TABELA 1.5
PRINCIPAIS AGREGADOS DA DESPESA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSOLIDADA
PARA O PPA 2016-2019 X REALIZADO EM 2016

AGREGADOS DA DESPESA PÚBLICA	PLPPA 2016-2019	REALIZADO 2016	Em Reais
			% TOTAL
Pessoal e Encargos Sociais	110.015.083.187	25.331.890.793	23,03
Outras Despesas Correntes	83.649.126.759	18.847.309.328	22,53
Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios	41.653.312.450	8.920.589.030	21,42
Gestão Plena do SUS	4.846.309.445	91.930.745	16,34
Demais "Outras Despesas Correntes" - Manutenção e Custeio	37.149.504.864	9.134.789.553	24,59
Serviço da Dívida (Juros, Encargos e Amortização da Dívida)	18.666.666.916	1.744.010.288	9,34
Investimentos Amplos (Investimentos e Inversões Financeiras)	9.672.917.882	1.097.073.728	11,34
Total das Despesas sem as Transferências Intraorçamentárias	222.003.794.744	47.020.284.137	21,18
(+) Transferência de Despesas Intraorçamentárias (dupla contagem contábil)	43.168.739.821	10.467.065.207	24,25
Total das Despesas com as Transferências Intraorçamentárias	265.172.534.565	57.487.349.344	21,68

Os números demonstram que tanto a realização da receita como as despesas realizadas no ano de 2016 alcançaram o índice de 21,18% do previsto para o período do PPA (sem as transferências intraorçamentárias). Situação considerada como um bom parâmetro para o sistema de planejamento orçamentário estadual.

Importante observar que o gasto médio anual do PPA 2016-2019, estimados em R\$ 55,5 bilhões, corresponde, aproximadamente, a 13,0% do PIB gaúcho.

A Lei do Plano Plurianual para o período de 2016 a 2019, **Lei nº 14.755**, foi sancionada em 20 de outubro de 2015, tendo, em seu artigo 2º, a definição das diretrizes estratégicas a serem observadas pela administração pública estadual, direta ou indireta, nos anos de sua vigência.

- I - gerar novo ciclo de desenvolvimento sustentável;*
- II - reforçar e ampliar as garantias dos direitos sociais;*
- III - prover as condições de infraestrutura necessárias ao pleno desenvolvimento sustentável e regional;*
- IV - produzir resultados por meio do planejamento e integração das políticas públicas.*

Sobre essa matéria, o **Art. 9º** estabeleceu que o acompanhamento da execução dos programas do PPA passaria a ser feito com base no desempenho dos indicadores, no que coubesse, e da realização das metas físicas e financeiras, cujas informações seriam apuradas periodicamente e teriam a finalidade de medir os resultados alcançados. Tais procedimentos teriam a coordenação da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, por meio do Sistema de Elaboração, Acompanhamento e Revisão do Plano Plurianual – Sisplag –, conforme Decreto n.º 52.287, de 11 de março de 2015. Ainda dispôs que o relatório de acompanhamento da execução dos programas do PPA deveria ser enviado, pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa do Estado, concomitantemente com o projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias.

De pronto, informa-se que a Secretaria de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional encaminhou à Casa Legislativa, em 16 de maio de 2016, o Relatório de Avaliação de Exercício de 2015, referente ao Plano Plurianual 2011-2015, ou seja, o fato do prazo para envio do documento estar fixado em 15 de maio do ano subsequente repercute em prejuízo ao Controle Externo, especialmente pela impossibilidade de avaliação, com confronto entre o físico e o financeiros, no período destinado à elaboração do Relatório e Parecer Prévio do respectivo exercício.

Ainda em 2016, a Lei nº 14.962, promoveu alterações no PPA 2016-2019 com o objetivo de incluir e substituir indicadores, e, em outros casos, incluir e modificar produtos.

De outro viés, adiantando-se a análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias, procedimento efetuado no item a seguir, observa-se que o art. 9º da Lei Estadual nº 14.716, de 30 de julho de 2015 (LDO 2016), determinou que o orçamento de 2016 estipulasse a mesma dotação fixada na Lei Orçamentária de 2015, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de abril de 2015 para as despesas a serem realizadas nos grupos de “Outras Despesas Correntes”, “Investimentos” e “Inversões Financeiras”. No artigo 30, por sua vez, o mesmo diploma determinou que o orçamento de 2016 deveria atender ao percentual máximo de 3,0% para acréscimo no grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, sempre em relação às dotações vigentes em 30 de abril de 2015.

Para os demais anos do Plano Plurianual (2016-2019), as despesas com pessoal, manutenção e custeio e investimento foram fixadas com crescimento de 4,5% ao ano, ou seja, o mesmo percentual de meta de inflação pelo IPCA, do Banco Central do Brasil.

1.3 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO – Lei nº 14.716/15

Em atendimento às normas legais que regulamentam o processo orçamentário, o Executivo Estadual enviou para Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 177/2015, o qual, após análise por parte dos Senhores Deputados, foi aprovado em Sessão Plenária e sancionado pelo Governador em 30-07-2015. Assim, a **Lei nº 14.716/15** passou a ser o diploma responsável por especificar as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária do Estado para o exercício de 2016.

Os dispositivos constitucionais (CF artigo 165, §2º, e CE artigo 149, § 3º) atribuem à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a competência para, de forma antecipada, dispor sobre os programas e ações considerados prioritários na alocação de recursos, tal como os parâmetros a serem considerados na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA. Destarte, a LDO disciplina a possibilidade de realização de alterações na legislação tributária, a política tarifária a ser desenvolvida pelas empresas da administração indireta e a especificação da forma de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LDO, como lei intermediária, vincula as diretrizes estratégicas previstas no Plano Plurianual – PPA, válida para um quadriênio, com as correspondentes Leis Orçamentárias Anuais - LOAs, válidas para os exercícios compreendidos no mesmo período.

Com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO passou a ter a atribuição de proporcionar maior transparência para os atos da administração pública e de ser um instrumento do planejamento no sentido de que o Governo busque o equilíbrio entre receitas e despesas durante a execução orçamentária.

O artigo 2º da Lei nº 14.716/15 define a estimativa da receita e a fixação da despesa a serem consideradas na proposta da Lei Orçamentária, destacando a contemplação das prioridades indicadas nas diretrizes estratégicas do Plano Plurianual 2016-2019. O artigo 3.º prevê a elaboração e a aprovação do Projeto da Lei Orçamentária, bem como os procedimentos correspondentes à sua execução, considerando a obtenção do resultado primário para o setor governamental do Estado e discriminado no Anexo I da própria Lei.

Como comentado no item anterior, no que tange à alocação de recursos para realização de despesas financiadas com a fonte Tesouro-Livres, no ano de 2016, cujas destinações estivessem vinculadas às classificações nos grupos de natureza Outras Despesas Correntes (3), Investimentos (4) e Inversões Financeiras (5), o artigo 9º da LDO estipulou como limite máximo para os Poderes do Estado, Ministério Público e Defensoria Pública o conjunto das dotações fixadas na Lei Orçamentária de 2015, com as alterações decorrentes dos créditos suplementares e especiais, aprovados até 30 de abril de 2015, com essas fontes de recursos. Ainda no sentido restringir as despesas, o artigo 30 estipulou o índice de 3% como sendo o máximo a ser acrescido nos orçamentos para o grupo de natureza da despesa pessoal e encargos sociais, na fonte de recursos Tesouro-Livres, incluindo aí os valores decorrentes de possível revisão geral prevista constitucionalmente.

Já o artigo 10, registra os procedimentos necessários para apropriação dos valores destinados a custear a contribuição patronal para o Regime Próprio de Previdência Social, com base na Lei Complementar nº 12.066, de 29-03-2004, e para o Fundo de Assistência à Saúde, prevista na Lei Complementar nº 12.066, de 29-03-2004.

Na secção V – Das Disposições acerca da Limitação Orçamentária e Financeira, o artigo 23 determina que o Poder Executivo, por meio de Decreto, em até 30 dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2016, explicita os procedimentos a serem adotados para acompanhamento da execução orçamentária, para o atingimento das metas estabelecidas. Procedimento concretizado com a edição do Decreto nº 52.878, de 21 de janeiro de 2016. Também nesse aspecto, o artigo 24 aponta os critérios e as formas de realização da limitação de empenho e movimentação financeira, de acordo com o previsto no artigo 9º da Lei Complementar nº 101/2000 e o artigo 25 registra quais despesas fazem parte da base contingenciável.

De outra banda, em atendimento ao 4º da LRF, a LDO foi acompanhada dos seguintes anexos:

Anexo I – Anexo de Metas Fiscais;

Anexo I.a – Demonstrativos das Metas Anuais

Anexo I.b – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial dos Regimes de Previdência do Estado do Rio grande do Sul;

Anexo I.c - Evolução do Saldo Patrimonial, Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos; e

Anexo I.d - Renúncia de receitas e despesas de caráter continuado;

Anexo II – Riscos Fiscais.

O Anexo I, expõe a situação das finanças públicas e os movimentos promovidos pelo Executivo estadual no sentido de viabilizar o equilíbrio das contas, advertindo que elas poderão ser revistas de modo a permitir uma política fiscal que seja compatível com o equilíbrio das contas públicas, caso o cenário macroeconômico venha a apresentar alterações nas variáveis que balizaram a fixação e a previsão dos resultados.

Em sequência, o Anexo **I.a** evidencia a situação ocorrida com as metas fiscais para os anos de 2013 a 2015, estabelece as metas fiscais para 2016 e indica as metas previstas para os anos de 2017 e 2018.

O Anexo **I.b** demonstra a Avaliação da Situação Financeira e Atuarial dos Regimes de Previdência.

Enquanto o Anexo **I.c** registra a Evolução do Patrimônio Líquido, Origem e Aplicação de Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos o **I.d**, resumidamente, informa sobre a previsão de Renúncia de Receitas e Despesas de Caráter Continuado.

Sobre as metas previstas no Anexo **I.a**, em atendimento ao disposto no artigo 5º da Lei Complementar 101, o artigo 4º da LDO determina que a elaboração e aprovação da Lei Orçamentária, assim como a sua execução, devem ser compatíveis com a meta de resultado primário estabelecida para o setor governamental, conforme o Anexo de Metas Fiscais. Ao Poder Executivo compete comunicar aos demais Poderes, ao Ministério Público e à Defensoria Pública o risco de não cumprimento da meta fiscal de resultado primário em razão do comportamento da receita, procedimento que no ano de 2016 foi feito, bimestralmente e tempestivamente por meio de Relatórios de Execução Orçamentária (RREO).

A meta de superávit primário para 2016 foi estimada com parâmetros indicativos de crescimento do PIB/RS na casa de 1,3%, índice de inflação de 5,6% (IPCA) e crescimento do PIB nacional de 1,3%, os mesmos utilizados no Projeto de Lei da LDO Federal para 2016. Entretanto, as adversidades vividas no cenário econômico nacional, com forte repercussão nos Estados da Federação, inviabilizaram o atingimento desses índices. Segundo os dados divulgados pela Fundação de Economia e Estatística (FEE-RS) o PIB do Estado apresentou variação negativa superior a 3%.

Então, segundo os cálculos do Executivo estadual a meta de Resultado Primário que havia sido fixada na LDO, de R\$ 2.620,89 milhões, equivalente a 0,69% do PIB-RS estimado para o período, quando somado a outras receitas não primárias seria suficiente para o atingimento do equilíbrio orçamentário. Todavia, frente à recessão econômica, o valor alcançado no final de 2016 (R\$ 854,663 milhões) ficou bem aquém do previsto, ou seja, R\$ 1,632 bilhão abaixo do fixado na Lei.

Quanto ao não atingimento das metas fiscais previstas na LDO, a 13ª Revisão do Programa de Ajuste Fiscal (PAF), concluída pela Secretaria do Tesouro nacional em 27 de dezembro de 2016, reconheceu as dificuldades enfrentadas nas Finanças Públicas do Estado Gaúcho e acordou com a possibilidade de alteração da meta do Resultado Primário.

No Anexo **I.b**, a LDO avalia a situação financeira e atuarial do Sistema Previdenciário vigente para os servidores públicos do Estado e, nesse aspecto, destaca que o Regime Próprio de Previdência, em 2016, necessitará de aporte pelo Tesouro Estadual de R\$ 8,4 milhões. Entretanto, conforme o resultado apontado no RREO do 6º bimestre de 2016, o valor do aporte foi de R\$ 8,9 milhões.

O Anexo **I.c** identifica a evolução do saldo patrimonial do setor governamental do Estado, evidenciados nos respectivos balanços dos exercícios, e registra o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos dos exercícios anteriores.

Quanto ao Anexo **I.d**, a Lei nº 14.716/15, a exemplo das LDOs dos anos anteriores, constata-se que os demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado apresentados são precários e imprecisos.

Isto é, no referido Anexo, o Executivo Estadual informa dados generalistas e imprecisos sobre as respectivas matérias, como se identifica no texto da Lei reproduzido no quadro a seguir:

ANEXO I.d - RENÚNCIA DE RECEITAS E DESPESAS DE CARÁTER CONTINUADO

Para o ano de 2016, pretende-se reavaliar a efetividade das renúncias fiscais, buscando a redução relativa do patamar atual de renúncias de receitas.

Esse patamar poderá não ser efetivado dependendo dos reflexos da reforma tributária ou de eventuais medidas anticíclicas que venham a ser adotadas em face de oscilações econômicas com o objetivo de manter a competitividade de setores fundamentais da economia gaúcha. Também se incluem, nesse aspecto, os incentivos para setores prioritários da Política Industrial para o desenvolvimento econômico e social do Estado, que visem à geração de novos empregos, renda e impostos.

As despesas obrigatórias de caráter continuado adequar-se-ão às receitas do Estado.

Quanto à renúncia fiscal, o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita encontra-se regrado, formalmente, nas diversas edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Para o ano de 2016, conforme Nota de Esclarecimento expedida pela STN, estaria em vigência a 6ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), a qual está referendada na Portaria STN nº 553/2014, cujo modelo é reproduzido a seguir:

AMF/Tabela 7 - DEMONSTRATIVO 7 – ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA <ENTE DA FEDERAÇÃO> LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE METAS FISCAIS ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA <ANO DE REFERÊNCIA>						
AMF - Demonstrativo 7 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)						R\$ 1,00
TRIBUTOS	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			<Ano Ref.>	<Ano+1>	<Ano+2>	
TOTAL						-
FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>						

Por conseguinte, com vistas a dar maior consistência e transparência, o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita deverá ser acompanhado de análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações, ou seja, o Estado deve atender ao caput do art. 14 da LRF indicando qual das condições irá utilizar para cada renúncia de receita prevista.

O Demonstrativo deve identificar os tributos para os quais estão previstos renúncias de receita, destacando a modalidade da renúncia (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, etc.), os setores/programas/beneficiários a serem favorecidos, a estimativa da renúncia para o ano de referência da LDO e para os dois exercícios seguintes, e as medidas de compensação pela perda de receita decorrente da renúncia.

Seguindo nessa linha, considera-se oportuno a obrigatoriedade do Governo disponibilizar à sociedade informações sobre as renúncias fiscais que podem ser fruídas no exercício, procedimento essencial tanto para a elaboração da LOA como para avaliação do impacto dessas situações nas metas fiscais fixadas.

Com relação às despesas de caráter continuado, a Portaria STN nº 553/2014 registra a necessidade do Executivo Estadual divulgar situações que possam repercutir na margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, conforme modelo do quadro:

AMF/Tabela 8 - DEMONSTRATIVO 8 – MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO <ENTE DA FEDERAÇÃO> LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS ANEXO DE METAS FISCAIS MARGEM DE EXPANSÃO DAS DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO <ANO DE REFERÊNCIA>	
AMF - Demonstrativo 8 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso V)	
R\$ 1,00	
EVENTOS	Valor Previsto para <Ano de Referência>
Aumento Permanente da Receita	
(-) Transferências Constitucionais	
(-) Transferências ao FUNDEB	
Saldo Final do Aumento Permanente de Receita (I)	0,00
Redução Permanente de Despesa (II)	
Margem Bruta (III) = (I+II)	0,00
Saldo Utilizado da Margem Bruta (IV)	0,00
Novas DOCC	
Novas DOCC geradas por PPP	
Margem Líquida de Expansão de DOCC (V) = (III-IV)	0,00
FONTE: Sistema <Nome>, Unidade Responsável <Nome>, Data da emissão <dd/mmm/aaaa> e hora de emissão <hhh e mmm>	

Segundo o Manual vigente, o Demonstrativo visa dar transparência às novas Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCC) e viabilizar a identificação das formas adotadas para sua cobertura fiscal, ou seja, se elas serão cobertas por aumento permanente de receita e, ou, redução permanente de despesa, bem como os possíveis impactos nas metas fiscais.

O conceito de Despesa Obrigatória de Caráter Continuado (DOCC) foi instituído pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF no art. 17, conceituando-a como Despesa Corrente derivada de Lei, Medida Provisória ou Ato Administrativo Normativo que fixem para o Ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. Sendo, ainda, considerado aumento de despesa a prorrogação da DOCC criada por prazo determinado.

Por conseguinte, a ausência de informações adequadas para os dois quesitos do Anexo I.d repercute em restrições à transparência dos atos da Administração Pública Estadual, e, de forma concreta, ao não atendimento ao disciplinado na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

Com relação às normas da LRF, o Executivo, nos trabalhos pertinentes à elaboração do Sistema Orçamentário, não tem atendido ao previsto no “caput” do artigo 12, e, de forma mais contundente, ao disposto no seu Parágrafo 3º, transcritos a seguir:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Logo, a não divulgação da previsão de receita de acordo com normas técnicas e legais, assim como da metodologia utilizada para o cálculo e das premissas que embasaram a sua elaboração representam flagrante desrespeito do Executivo Estadual ao estabelecido na legislação vigente.

O atendimento às normas ganha maior relevância no momento em que o Estado tem se manifestado no sentido de buscar uma readequação nos procedimentos envolvidos com a concessão de benefícios fiscais, com vistas a reduzir o desequilíbrio fiscal vigente nas finanças públicas decorrentes de aprovação de leis que concederam aumentos salariais cujos índices parcelados possuem incidências em exercícios subsequentes, até o ano de 2018.

A fragilidade das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul, com histórico de sucessivos déficits, impele que o Executivo Estadual não se abstenha de atender aos preceitos da LRF e da Constituição Estadual na elaboração da LDO, e, nesse aspecto, fornecer tanto a publicidade como a transparência aos números envolvidos, seja na área da previsão de receitas, na renúncia fiscal, ou, ainda, nas despesas obrigatórias de caráter continuado.

A verificação do atingimento das metas previstas na LDO para 2016 está detalhado no capítulo dedicado ao exame do cumprimento dos dispositivos LRF, entretanto, com intuito de trazer um resumo sobre a matéria, apresenta-se um breve comparativo entre os valores realizados e as metas apontadas na Lei.

TABELA 1.6
LDO - LEI Nº 14.716 /15

1 – PARÂMETROS P/ PROJEÇÕES DAS METAS:		META		REALIZADO		Em 2016, o PIB/RS alcançou a cifra de R\$ 410,276 bilhões, registrando crescimento negativo de -3,1%, situação semelhante ao resultado obtido pela economia nacioanal, uma vez que o PIB/BR foi de -3,6%. A taxa de câmbio apontada corresponde a taxa comercial (venda) de 30-12-2016		
Crescimento real do PIB BRASIL		1,30 %		- 3,1%				
Crescimento real do PIB RS		1,30 %		-3,6%				
IPCA – acumulado do ano		5,60 %		6,29%				
Taxa de Câmbio - dez (US\$)		R\$ 3,30*		R\$ 3,25				
2 - METAS ANUAIS (Preços Correntes)		2016					2 EXERCÍCIOS SUBSEQUENTES	
		META		REALIZADO			2017	2018
		LDO R\$ milhões	% s/PIB	R\$ Milhões	% s/meta da LDO	% s/PIB	R\$ Milhões	R\$ milhões
Anexo I. a	Receita Primária	50.295,39	13,22%	56.582,23	12,5	13,79	55.021,35	59.342,91
	Despesa Primária	47.674,50	12,53%	55.727,57	16,89	13,58	50.877,46	54.887,32
	Resultado Primário Total	2.620,9	0,69%	854,66	-67,3	0,21	4.143,89	4.455,59
	Resultado Nominal	3.526,57	0,93%	5.310,92	50,6	1,29	2.485,10	2.401,01
	Dívida Líquida	68.897,24	18,11%	73.796,96	7,11	17,98	71.382,34	73.783,35
	A meta do Resultado Primário prevista na LDO foi calculada sem considerar as transferências intraorçamentárias entre as receitas e despesas (que geram dupla contagem), pois tendem a se igualar, e por isso não afetam as projeções. Em 2016, o Estado apresentou Resultado Primário positivo de R\$ 854,66 milhões . Ou seja, quase setenta por cento inferior ao estabelecido como meta quando da elaboração da LDO para o exercício. Enquanto a Receita Primária superou em pouco mais de 12% a meta estabelecida, as Despesas Primárias foram 16% maiores das previstas na elaboração da LDO. O Resultado Nominal, por sua vez, superou em mais de 50% o valor estabelecido como meta na LDO. Quanto à Dívida Líquida constata-se um aumento de pouco mais de 7% sobre o montante previsto na LDO.							
Anexo I. b	Projeções Atuariais Regime de Previdência dos Servidores (PLANO FINANCEIRO)	PROJETADO R\$ milhões (8.399,9)	REALIZADO R\$ milhões (8.970,8)		Do total de R\$ 13.735,2 milhões, as receitas do RPPS (R\$ 4.764,4 milhões) corresponderam a 34,65% dos benefícios previdenciários e demais despesas empenhadas pelo regime. O Tesouro Estadual, por sua vez, contribuiu com os 65,31% faltantes para integralizar o valor devido, ou seja, R\$ 8.970,8 milhões.			

Por sua vez, o Anexo II constitui o **Anexo de Riscos Fiscais** e contempla a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, contendo as possíveis providências a serem tomadas no caso das suas concretizações.

Quanto aos Anexos de Riscos Fiscais, a tabela a seguir relaciona os riscos apontados pela LDO como capazes de afetar as contas públicas, tanto no âmbito da receita como na despesa, e as medidas compensatórias para serem acionadas no caso delas ocorrerem.

TABELA 1.7
LDO - LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2016
LEI Nº 14.716 /15/2015
ANEXO DE RISCOS FISCAIS - § 3º DO ARTIGO 4º DA LRF

1 – PASSIVOS CONTINGENTES E OUTROS RISCOS CAPAZES DE AFETAR AS CONTAS PÚBLICAS	
1.1 – RECEITA	1.2 – DESPESA
- Não realização dos valores previstos para receitas em virtude minireformas em discussão no Congresso Nacional. - Comportamento da atividade econômica afetado por motivações internas e externas.	- Desvios em função do comportamento da atividade econômica - Aumentos salariais não previstos, especialmente em decorrência de decisões judiciais - Riscos com as garantias concedidas pelo Estado - Reformulação dos sistemas previdenciários Estadual - Precatórios de pequeno valor (RPVs) - Efeitos futuros de ações judiciais, notadamente as que impliquem gastos continuados - Estoque de restos a pagar elevados - Despesas de exercícios anteriores reconhecidas após o início do ano - Reposição do SIAC e de recurso dos Depósitos Judiciais
2 - MEDIDA COMPENSATÓRIA PREVISTAS PARA O CASO DA OCORRÊNCIA DOS RISCOS IDENTIFICADOS NA LDO	
- Reavaliação bimestral das receitas de maneira a adequar a execução orçamentária e financeira às metas fiscais. Os riscos serão compensados com a realocação ou redução de despesas (limitação de empenho) em montante suficiente para corrigir os desequilíbrios, em cumprimento ao que determina a LC nº 101/2000 (artigo 9º)	
3 – SITUAÇÕES DE RISCOS PREVISTAS QUE SE CONFIRMARAM NO EXERCÍCIO DE 2016	
A ocorrência de PIB negativo no País e no Estado, com a redução da atividade econômica, fez com que o aumento das alíquotas do ICMS não gerasse o aumento de arrecadação previsto, bem como restringiu os valores das transferências constitucionais do Governo Federal. Os gastos com Requisições de Pequeno Valor - RPVs – permaneceram elevados especialmente devido às decisões judiciais que possibilitaram sequestros de valores dos cofres públicos para o atendimento das correspondentes demandas.	
4 – PROVIDÊNCIAS ADOTADAS	
A forte atuação da administração tributária tanto no acompanhamento dos contribuintes de maior relevância como dos que apresentam inadimplência costumaz e em ações desenvolvidas na cobrança da dívida ativa. Alterações na legislação dos benefícios fiscais concedidos, possibilitando a antecipação de débitos com descontos para os contribuintes contemplados. Imposição de restrição a realização de despesas no Executivo Estadual (Decreto nº 52.862, de 13-01-2016, prorrogado pelo Decreto nº 53.169, de 10-08-2016). Quanto à previdência social, com a publicação da Lei nº 14.750, de 15 de outubro de 2015, foi instituído o Regime de Previdência Complementar para os Servidores Públicos Estaduais detentores de Cargos Efetivos, fixando o limite máximo para concessão de aposentadoria e pensões pelo regime Próprio de Previdência Social RPPS/RS	

Ainda tratando da LDO, o art. 4º, inciso I, letra “e”, da LRF prevê a necessidade dos Gestores e Legisladores atentarem para o controle dos custos e avaliação de resultados na Administração Pública, ou seja, explicita a obrigatoriedade de a LDO estabelecer normas disciplinando como serão realizadas as avaliações dos custos e os resultados dos programas financiados pelo erário no respectivo exercício, nos termos transcritos a seguir:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I – disporá também sobre:

[...]

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

Nesse sentido, a LDO para o Exercício de 2016 dedicou a Seção VII para tratar especificamente da matéria, e no seu artigo 27 dispôs: “os Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual deverão implantar o Sistema de Informações de Custos do Estado – CUSTOS/RS – com vista à modernização e à eficiência da gestão pública, adotando novas metodologias gerenciais e parâmetros de boa governança, conforme cronograma definido pela CAGE e observadas as disposições do Decreto Estadual n.º 49.766, de 30 de outubro de 2012.”

Segundo a CAGE, a quem coube a responsabilidade pelo desenvolvimento e implementação do Sistema, com esse procedimento o Executivo Estadual busca não só atender ao previsto na LRF, mas, também, às demandas emanadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, que estão vinculadas à adequação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP.

A instrução da CAGE nº 01/2014, de 28 de março, indica as etapas e o cronograma a serem cumpridos para implantação do Sistema de Informações de Custos do Estado do Rio Grande do Sul - CUSTOS/RS, os procedimentos a serem observados pelos gestores quanto à sua utilização e às informações extraídas ou relacionadas ao sistema que deverão acompanhar os processos de tomada de contas.

O Sistema CUSTO/RS, iniciado em julho de 2011 com os dados da Secretaria de Educação (SEDUC), permaneceu em expansão no ano de 2016 com a implementação em mais 10 unidades da Administração Estadual, e, dessa forma, perfazendo a sua utilização em 46 órgãos.

1.4 – Lei Orçamentária Anual – LOA – Lei nº 14.795/2015

A Lei Orçamentária Anual nº 14.795, de 23-12-2015, elaborada mediante as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 14.716, de 31-07-2015, alocou recursos para a Administração Pública Estadual, em Orçamento Único (compreendendo os Poderes do Estado, seus Fundos, Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta – Autarquias e Fundações), no exercício de 2016, na ordem de R\$ 63,4 bilhões.

TABELA 1.8
ORÇAMENTO GERAL DO ESTADO – LEI Nº 14.795/2015
POR CATEGORIAS ECONÔMICAS – CORRENTES E DE CAPITAL
2016

DISCRIMINAÇÃO	ORÇAMENTO INICIAL		
	RECEITAS	DESPESAS	RESULTADO
1. Orçamento Corrente	57.723,3		
2. Orçamento Corrente Extraordinário	4.621,3		
3. Orçamento Corrente Total (1 + 2)	62.344,6	58.423,3	3.921,3
4. Orçamento de Capital	1.066,2	4.147,9	(3.081,7)
5. Reserva Orçamentária	-	839,6	(839,6)
6. Orçamento Geral do Estado (3 + 4 + 5)	63.410,8	63.410,8	-
7. Intraorçamentária*	11.037,1	11.037,1	-
8. Orçamento Geral do Estado - exceto Intraorçamentária (6 - 7)	52.373,7	52.373,7	-
9. Execução Orçamentária do Estado	57.344,2	57.487,3	(143,1)
10. Execução Intraorçamentária (dupla contagem)*	10.333,2	10.467,1	(133,9)
11. Execução Orçamentária – exceto Intraorçamentária (9 – 10)	47.011,0	47.020,3	(9,3)

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Receitas e Despesas Intraorçamentárias: dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos e ingressados no IPERGS para o custeio de assistência médica e previdência. Nos demais casos, a dupla contagem refere-se a repasses de recursos entre a Administração Direta, Autarquias e Fundações com contrapartida da entrega de bens ou da prestação de serviços.

A previsão inicial indicava déficit de R\$ 4,62 bilhões, consubstanciado na apropriação desse montante como “Receita Extraordinária para a Cobertura do Déficit”, referente à estimativa de fonte de recurso de Demais Compensações Financeiras da União.

Ao final de 2016, a execução orçamentária gerou Déficit Orçamentário de R\$ 143,1 milhões. Esse resultado é analisado no subitem 1.5 mais adiante.

Depurado das transações intraorçamentárias (duplicidades de registro), o Déficit Orçamentário foi de R\$ 9,3 milhões.

Essas transações (Receitas e Despesas Intraorçamentárias) são decorrentes, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos e ingressados no IPERGS para o custeio de assistência médica e previdência. Nos demais casos, referem-se a repasses de recursos entre a Administração Direta, Autarquias e Fundações com contrapartida da entrega de bens ou da prestação de serviços. Tais operações passaram a ser evidenciadas de forma destacada e não mais excluídas no processo de consolidação dos balanços, a partir de 2007. Esse fato gerou a necessidade de identificar, nas tabelas e respectivas análises apresentadas neste Relatório e Parecer Prévio, os dados da execução orçamentária com a inclusão ou não da dupla contagem.

Ademais, as referidas operações obtiveram aumento expressivo a partir de 2009 em consequência da alteração na sistemática de registro orçamentário das contas do Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS/RS. Foram estabelecidas unidades orçamentárias específicas no IPERGS para centralizar o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores públicos estaduais, na órbita do Poder Executivo e Defensoria Pública, sendo que para estes foram consignadas dotações correspondentes às contribuições patronais para o RPPS e para cobrir insuficiências financeiras decorrentes da diferença entre as despesas totais com os pagamentos de inativos e pensionistas e as receitas das contribuições.

Os orçamentos dos demais Poderes (Legislativo, Judiciário e Ministério Público) seguiram a forma anterior, ou seja, registrando as dotações destinadas ao pagamento dos inativos e sem discriminar os valores correspondentes às contribuições patronais e eventuais insuficiências previstas na Lei nº 12.065/2004 (que trata das contribuições mensais para o RPPS). Entretanto, para os seus novos servidores, a partir de 18-07-2011, esses demais Poderes, seguindo o mesmo procedimento do Executivo e da Defensoria Pública, passaram a empenhar as contribuições patronais ao Fundo Previdenciário – Fundoprev, destinadas à implementação do regime de capitalização no âmbito do Estado.

Aliás, outras modificações na contabilização do orçamento ocorreram no período de 2009 a 2011, quando as aposentadorias e pensões pagas pelo Regime Próprio de Previdência deixaram de ser consideradas no grupo Pessoal e Encargos Sociais e passaram a ser classificadas no grupo Outras Despesas Correntes. Todavia, em 2012, seguindo a determinação da Portaria Conjunta STN/SOF 1/2010, de 18-06-2010, ocorreu o retorno à classificação orçamentária dessas despesas para o grupo Pessoal e Encargos Sociais.

Dessa maneira, para fins de comparação em série histórica, no período entre 2009 a 2011, deve ser excluída a despesa empenhada com aposentadorias, pensões, salário família de inativos e Precatórios do IPERGS-RPPS, classificadas no grupo Outras Despesas Correntes, e incluída na apuração das despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais.

1.4.1 – Orçamento: Alterações Orçamentárias

Durante a execução orçamentária, é permitida a abertura de créditos adicionais (classificados em suplementares, especiais e extraordinários) com autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento, conforme disposto nos artigos 40 e 41 da Lei nº 4.320/64.

O art. 43 prevê a abertura dos créditos suplementares e especiais com a existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

A execução do Orçamento Geral do Estado, em 2016, acarretou o aumento de 1,85% das dotações iniciais. A abertura de créditos adicionais originou-se, principalmente, de recursos obtidos com as reduções de dotações, como demonstrado.

TABELA 1.9
ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
2016

DISCRIMINAÇÃO	Despesa Fixada (A)	Acréscimos (B)	Reduções (C)	Despesa Autorizada (D) = (A+B-C)	Despesa Empenhada		Em R\$ milhões	
					(E)	%	% Alteração (F) = (D/A)	% Executado (G) = E/A
Pessoal e Encargos Sociais	26.481,0	3.338,4	3.297,6	26.521,8	25.331,9	53,87%	100,15%	95,66%
Juros e Encargos da Dívida	1.724,0	36,0	700,0	1.060,0	603,4	1,28%	61,49%	35,00%
Outras Despesas Correntes	19.181,2	2.453,7	1.342,6	20.292,3	18.847,3	40,08%	105,79%	98,26%
Investimentos	1.577,7	478,7	401,2	1.655,3	841,2	1,79%	104,92%	53,31%
Inversões Financeiras	155,2	289,3	29,2	415,3	255,9	0,54%	267,56%	164,87%
Amortização da Dívida	2.415,0	10,7	72,5	2.353,1	1.140,6	2,43%	97,44%	47,23%
Reserva de Contingência	839,6	-	564,3	275,3	-	-	32,78%	-
Total (exceto intraorçamentária)	52.373,7	6.606,7	6.407,4	52.573,0	47.020,3	100,00%	100,38%	89,78%
(+) Despesas Intraorçamentárias*	11.037,1	2.033,0	1.059,4	12.010,7	10.467,1		108,82%	94,84%
Orçamento Geral do Estado	63.410,8	8.639,7	7.466,8	64.583,7	57.487,3		101,85%	90,66%
Origens de Recursos p/Abertura Créd. Adic.		8.639,7				100,00%		
Sem Impacto no Total do Orçamento:		7.466,8				86,35%		
Redução de Dotações		7.460,8				86,35%		
Com Impacto no Total do Orçamento:		1.172,9				13,65%		
Maior Arrecadação		1,5				0,02%		
Convênios		62,0				0,72%		
Maior Arrecadação Autarquias e Fundações		237,4				2,75%		
Passivo Potencial		871,9				10,16%		

Fonte: Sistema FPE e CUBOS DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

(*) Dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos e ingressados no IPERGS para o custeio de assistência médica e previdência.

Dentre as alterações orçamentárias que impactaram no aumento de R\$ 1,17 bilhão da despesa em 2016, destaca-se a abertura de créditos adicionais com indicação de fonte de recurso do “Passivo Potencial” de R\$ 871,9 milhões, correspondentes a saldos não empenhados de recursos vinculados, acumulados até o final do ano anterior (2015). Os 3 maiores valores indicados para suplementação com essa fonte foram: recurso 0308 – PROINVESTE-BNDES (R\$ 205,1 milhões); 1185 – FUNDEB (R\$ 114,5 milhões); e 0292 – Salário Educação (R\$ 112,7 milhões), representando 50% do total. Verificou-se a existência de saldo suficiente ou maior, no Passivo Potencial, no início do exercício de 2016, para cada um desses recursos, de R\$ 481,5 milhões, R\$ 114,5 milhões e R\$ 724,8 milhões, respectivamente.

Em 2015, foi indicada a fonte “Maior Arrecadação”, com R\$ 1,99 bilhão, sem ter ocorrido o respectivo excesso de arrecadação no exercício, originando o apontamento por este

Tribunal de que tais créditos adicionais estariam em desacordo com o artigo 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/64. Em 2016, a indicação de excesso de arrecadação foi de R\$ 1,5 milhão, referente, principalmente, ao recurso vinculado 1102 - TAXA CONTR FISC AMB-TCFA, com R\$ 1 milhão. Havia sido orçado R\$ 8,1 milhões e foi arrecadado mais R\$ 3,2 milhões, alcançando o ingresso total de R\$ 11,3 milhões na classificação de receita 112199990002 - TAXA CONTR FISC AMB-TFCA RS. Portanto, não se repetindo em 2016 o apontamento efetuado no exame das Contas do ano anterior.

Relativamente à fonte Maior Arrecadação nas Autarquias e Fundações, com R\$ 237,4 milhões, a parcela mais significativa, de R\$ 234,8 milhões, ocorreu no recurso 8000 – Próprios de Autarquia, no órgão 40 – RPPS/RS, onde se constatou a apropriação de R\$ 686,2 milhões, referente à parte da arrecadação oriunda da cessão onerosa da folha dos servidores ao Banrisul. Portanto o suficiente para a referida indicação de suplementação, a qual se destinou à quitação do 13º salário dos inativos do Poder Executivo, não paga em 2015.

Os orçamentos, suas alterações e respectivas execuções, ao longo do período de 2003 até 2016, constam da próxima Tabela. Excluídas as transferências intraorçamentárias, as alterações das dotações chegaram ao maior percentual em 2003 de 21,85% (acima da previsão inicial), e ao menor em 2016, com 0,38%.

TABELA 1.10
ORÇAMENTO VERSUS EXECUÇÃO – EXCETO INTRAORÇAMENTÁRIAS
2003/2016

Em R\$ milhões (nominais)

EXERCÍCIO	ORÇAMENTO	RECEITA		DESPESA			
	VALOR ORÇADO (A)	REALIZADA (B)	% (B/A)	DOTAÇÃO ALTERADA (C)	% ALTERAÇÃO (C/A)	EMPENHADO (D)	% EXECUTADO (D/A)
2003	13.073,2	13.845,0	105,90%	15.929,4	121,85%	14.227,4	108,83%
2004	15.016,4	14.471,5	96,37%	17.686,2	117,78%	15.391,2	102,50%
2005	17.047,0	16.656,5	97,71%	19.930,9	116,92%	17.574,9	103,10%
2006	19.458,6	18.101,9	93,03%	22.716,2	116,74%	19.001,5	97,65%
2007	20.243,0	20.160,6	99,59%	21.369,6	105,57%	19.524,4	96,45%
2008 – Receita*	20.401,2	23.563,1	115,50%	-	-	-	-
2008 – Despesa*	21.693,8	-	-	24.738,1	114,03%	23.152,3	106,72%
2009	24.588,1	23.678,0	96,30%	25.396,1	103,29%	23.673,9	96,28%
2010	27.732,4	28.626,6	103,22%	31.032,9	111,90%	28.781,0	103,78%
2011	29.421,6	29.609,9	100,64%	32.211,4	109,48%	30.104,3	102,32%
2012	33.409,3	32.587,9	97,54%	35.808,6	107,18%	33.232,4	99,47%
2013	37.900,6	36.328,3	95,85%	41.127,6	108,51%	37.745,3	99,59%
2014	42.652,3	41.538,0	97,39%	46.909,9	109,98%	42.731,4	100,19%
2015	47.978,3	40.980,7	85,42%	49.761,8	103,72%	45.558,9	94,96%
2016	52.373,7	47.011,0	89,76%	52.573,0	100,38%	47.020,3	89,78%

Fonte: Sistema FPE e CUBOS DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) O Orçamento de 2008 foi apresentado com desequilíbrio entre Receita e Despesa, como se demonstra na Tabela.

Na análise entre a execução e a previsão orçamentária, tanto pela receita quanto pela despesa, destaca-se o exercício de 2008, pelos efeitos do empréstimo com o Banco Mundial e do excelente comportamento da arrecadação tributária, situações não previstas no orçamento e que resultaram nas suplementações de dotações em torno de 14%, bem como na realização de receita superior em 15% às previsões iniciais.

Em 2016, a execução ficou abaixo dos valores previstos inicialmente (89,78%), e a necessidade de reprogramação do orçamento, com os respectivos acréscimos e reduções de dotações, resultou em alteração inferior a 1% (0,38%), o menor indicador da série analisada.

1.4.2 – Orçamento: Previsão x Execução

A seguir, demonstra-se o comportamento entre a previsão orçamentária e a sua execução por fonte de receita e por grupo de despesa.

TABELA 1.11
ORÇAMENTO *VERSUS* EXECUÇÃO
POR FONTE DE RECEITA E GRUPO DE DESPESA
2016

DISCRIMINAÇÃO	PREVISÃO	EXECUÇÃO	Em R\$ milhões	
			VALOR	% DA PREVISÃO
Receitas Correntes (exceto Intraorçamentárias)	51.307,5	46.449,6	(4.857,9)	-9,47%
- Receita Tributária (1)	32.815,5	31.394,8	(1.420,7)	-4,33%
ICMS (1)	26.387,2	25.198,5	(1.188,7)	-4,50%
Demais Receitas Tributárias	6.428,3	6.196,3	(232,0)	-3,61%
- Receita de Contribuições	3.094,6	3.124,4	29,8	0,96%
- Receita Patrimonial (1)	721,2	1.913,6	1.192,4	165,34%
Dividendos e Juros S/Capital Próprio	215,1	246,6	31,5	14,64%
Cessão Direitos Op. Folha (Executivo e TJ) ao Banrisul	-	1.280,7	1.280,7	-
Demais Receitas Patrimoniais	506,1	386,4	(119,7)	-23,65%
- Receita Agropecuária	1,2	1,6	0,4	33,33%
- Receita Industrial	0,2	-	(0,2)	-100,00%
- Receita de Serviços	335,6	324,4	(11,2)	-3,34%
- Transferências Correntes (1)	8.526,7	7.904,1	(622,6)	-7,30%
FUNDEB	4.317,5	4.158,1	(159,4)	-3,69%
Transf. SUS – Fundo Nacional Saúde	1.033,2	813,9	(219,3)	-21,23%
Auxílio Financeiro Exportações	112,3	261,3	149,0	132,68%
Repatriação Ativos no Exterior (repasso p/ cota-parte FPE)	-	148,0	148,0	-
Demais Transferências Correntes	3.063,7	2.522,8	(540,9)	-17,66%
- Outras Receitas Correntes (1)	5.812,5	1.786,6	(4.025,9)	-69,26%
Demais Compensações Financeiras da União	4.621,3	-	(4.621,3)	-100,00%
Ressarcimento FORD - FRE	-	216,9	216,9	-
Demais "Outras Receitas Correntes"	1.191,2	1.569,7	378,5	31,77%
Receitas de Capital	1.066,2	561,5	(504,7)	-47,34%
- Operações de Crédito	659,7	333,6	(326,1)	-49,43%
- Alienação de Bens	11,6	84,3	72,7	626,72%
- Amortização de Empréstimos	60,8	48,1	(12,7)	-20,89%
- Transferências de Capital	334,2	94,4	(239,8)	-71,75%
- Outras Receitas de Capital	-	1,0	1,0	-
1. TOTAL RECEITAS (exceto Intraorçamentárias)	52.373,7	47.011,0	(5.362,7)	-10,24%
Receitas Intraorçamentárias*	11.037,1	10.333,2	(703,9)	-6,38%
2. TOTAL RECEITAS	63.410,8	57.344,2	(6.066,6)	-9,57%
Despesas (exceto Intraorçamentárias)			-	
- Pessoal e Encargos Sociais	26.481,0	25.331,9	(1.149,1)	-4,34%
- Serviço da Dívida (Juros, Encargos e Amortizações)	4.139,0	1.744,0	(2.395,0)	-57,86%
- Outras Despesas Correntes	19.181,2	18.847,3	(333,9)	-1,74%
- Investimentos e Inversões Financeiras	1.733,0	1.097,1	(635,9)	-36,69%
- Reserva de Contingência	839,6	-	(839,6)	-100,00%
3. TOTAL DESPESAS (exceto Intraorçamentárias)	52.373,7	47.020,3	(5.353,4)	-10,22%
Despesas Intraorçamentárias*	11.037,1	10.467,1	(570,0)	-5,16%
4. TOTAL DESPESAS	63.410,8	57.487,3	(5.923,5)	-9,34%
5. Resultado Orçamentário (exceto Intraorç.) (1 - 3)	-	(9,3)	(9,3)	
6. Resultado Orçamentário (com Intraorç.) (2 - 4)	-	(143,1)	(143,1)	

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Receitas e Despesas Intraorçamentárias: dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos para o custeio de assistência médica e previdência ao IPERGS.

(1) Montante apurado após a dedução para a formação do FUNDEB.

Em 2016, a execução foi inferior ao orçado em torno de R\$ 6 bilhões, tanto para a receita quanto para a despesa.

A maior parte das fontes de receita não alcançaram os valores orçados inicialmente. A arrecadação do ICMS (inferior em R\$ 1,18 bilhão), embora com o aumento das alíquotas vigendo a partir de 2016, não atingiu as expectativas devido à permanência dos baixos níveis da atividade econômica no Estado e no País.

A exceção ocorreu para a Receita Patrimonial, em consequência da receita extraordinária obtida com a venda da folha salarial dos servidores do Executivo e do Tribunal de Justiça ao Banrisul (R\$ 1,28 bilhão). Outros ingressos extraordinários, e que colaboraram para o financiamento dos gastos em 2016, foram o acordo judicial com a Ford (R\$ 216 milhões); um segundo repasse do Fundo de Apoio às Exportações (R\$ 130,8 milhões); e o programa federal de repatriação de ativos no exterior (R\$ 148 milhões).

Quanto à arrecadação a menor em Outras Receitas Correntes, a título de “Demais Compensações Financeiras da União” (R\$ 4,6 bilhões), a sua previsão e não realização vem ocorrendo desde 2012. Todavia, para o exercício de 2016, esse déficit foi evidenciado na peça orçamentária (Lei nº 14.795/2015):

Art. 2º Fica criada a Receita Extraordinária para Cobertura do Déficit, inclusa na Receita Corrente do Estado, com valor correspondente a R\$ 4.621.261.069,00 (quatro bilhões, seiscentos e vinte e um milhões, duzentos e sessenta e um mil, sessenta e nove reais), referente à estimativa de fonte de recurso de demais compensações financeiras, que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para cobrir o déficit orçamentário, nos termos da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 3º A execução das despesas financiadas com recursos de fontes extraordinárias previstas no art. 2.º fica condicionada ao devido ingresso das respectivas receitas.

Na execução por grupo de despesa, todos abaixo dos valores previstos, destacam-se o Serviço da Dívida, devido ao novo acordo com a União, gerando carência nos pagamentos mensais e na execução a menor de R\$ 2,38 bilhões; e o gasto com Pessoal, inferior em R\$ 1,14 bilhão.

Para as Outras Despesas Correntes, a menor em R\$ 333,9 milhões, o governo continuou contingenciando os gastos, a exemplo de 2015; e os Investimentos, inferiores em R\$ 635,9 milhões, continuamente prejudicados pela necessidade de equilibrar o orçamento.

Não obstante a execução ter sido abaixo das previsões iniciais, as receitas e despesas cresceram em relação aos valores nominais executados de 2015, como se observa no item 1.6, mais adiante. Em valores atualizados, houve queda na despesa, obtida, como já referido, pela continuidade das ações de contingenciamento e pelo pagamento a menor da dívida com a União.

1.4.3 – Orçamento: Execução da Despesa Empenhada e dos Restos a Pagar

A execução da despesa, quanto aos valores empenhados, liquidados e pagos, assim se apresentou em 2016:

TABELA 1.12
DESPESA CONSOLIDADA DO ESTADO
EMPENHADO X LIQUIDADO X PAGO X RESTOS A PAGAR
2016

Em R\$ milhões

GRUPOS DE DESPESA	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO	RESTOS A PAGAR	
	(A)	(B)	(C)	Inscritos no Exercício (D) = (A - C)	% (D/A)
01 - Pessoal e Encargos Sociais	25.331,9	25.222,0	23.405,2	1.926,7	7,61%
02 - Juros e Encargos da Dívida	603,4	603,4	603,4	-	-
03 - Outras Despesas Correntes	18.847,3	18.503,2	17.936,8	910,5	4,83%
04 - Investimentos	841,2	609,3	483,5	357,7	42,52%
05 - Inversões Financeiras	255,9	55,9	49,6	206,3	80,62%
06 - Amortização da Dívida	1.140,6	1.140,6	1.098,6	42,0	3,68%
Total Despesas (exceto Intraorçamentárias)	47.020,3	46.134,4	43.577,1	3.443,2	7,32%
(+) Despesas Intraorçamentárias*	10.467,1	10.465,8	9.929,5	537,5	5,14%
Total Despesa Consolidada do Estado	57.487,3	56.600,2	53.506,6	3.980,7	6,92%

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos e ingressados no IPERGS para o custeio de assistência médica e previdência. Nos demais casos, a dupla contagem refere-se a repasses de recursos entre a Administração Direta, Autarquias e Fundações com contrapartida da entrega de bens ou da prestação de serviços.

Foram inscritos em Restos a Pagar 6,92% (R\$ 3,9 bilhões) do montante empenhado em 2016 (R\$ 3,1 bilhões de Restos a Pagar Processados e R\$ 887,2 milhões de Restos a Pagar Não Processados).

Houve o aumento da inscrição anual de despesas empenhadas e não pagas dentro do respectivo exercício do orçamento autorizativo. Esse indicador, que era de 10,92% do empenhado em 2003, foi reduzido até alcançar 2,95% em 2014, voltando a aumentar para 6,86% em 2015 e 6,92% em 2016, como demonstra a próxima tabela.

TABELA 1.13
MOVIMENTAÇÃO DOS RESTOS A PAGAR
BALANÇOS CONSOLIDADOS - INCLuíDAS AS TRANSFERÊNCIAS INTRAORÇAMENTÁRIAS*
2003/2016

Em R\$ milhões (nominais)

Exercício	Saldo Restos Exerc. Ant. (A)	Pagamentos Exercícios Anteriores (B)	Prescrições Exercícios Anteriores (C)	Inscrição de Restos do Exerc. Atual (D)	Saldo Acumulado de Restos a Pagar no Exercício (E) = A-B-C+D	Empenhado no Exercício (F)	% Insc. Restos/ Empenhado (G) = D/F	% Insc. Restos/ Pago+Prescrito (H) = D/(B+C)	% Δ Saldo Acumulado Restos a Pagar
2003	1.952,9	(528,3)	(666,9)	1.575,5	2.333,2	14.430,9	10,92%	131,82%	-
2004	2.333,2	(1.073,2)	(73,4)	1.485,8	2.672,4	15.593,1	9,53%	129,58%	14,54%
2005	2.672,4	(1.095,1)	(36,4)	1.540,7	3.081,6	17.767,9	8,67%	136,16%	15,31%
2006	3.081,6	(1.151,6)	(90,2)	1.702,6	3.542,4	19.214,0	8,86%	137,11%	14,95%
2007	3.542,4	(1.078,0)	(113,5)	1.072,9	3.423,8	20.216,2	5,31%	90,05%	-3,35%
2008	3.423,8	(995,7)	(57,1)	1.076,1	3.447,1	24.000,1	4,48%	102,21%	0,68%
2009	3.447,1	(764,2)	(205,0)	882,9	3.360,8	28.555,1	3,09%	91,10%	-2,50%
2010**	3.360,8	(528,1)	(2.704,2)	1.025,1	1.153,6	34.880,3	2,94%	31,71%	-65,67%
2011	1.153,6	(603,8)	(166,4)	1.270,0	1.653,4	36.097,5	3,52%	164,89%	43,33%
2012	1.653,4	(969,5)	(83,7)	1.509,4	2.109,6	40.203,9	3,75%	143,32%	27,59%
2013	2.109,6	(1.156,0)	(238,5)	1.402,1	2.117,2	45.762,3	3,06%	100,54%	0,36%
2014	2.117,3	(960,6)	(432,1)	1.524,2	2.248,8	51.675,5	2,95%	109,44%	6,22%
2015	2.248,8	(792,9)	(129,2)	3.784,7	5.111,4	55.155,7	6,86%	410,44%	127,29%
2016	5.111,5	(3.245,3)	(150,0)	3.980,7	5.696,9	57.487,3	6,92%	117,24%	11,45%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos ao IPERGS para o custeio de assistência médica e previdência.

(**) A partir de 2010, houve alteração na contabilização dos precatórios, refletindo na movimentação dos Restos a Pagar. A dívida deixou de ser registrada no Passivo Circulante, passando para o Passivo Não Circulante.

O decréscimo de 65,67% do total de Restos a Pagar em 2010 foi em virtude de mudança na contabilização de Precatórios (Emenda Constitucional nº 62/2009 e Instrução Normativa da CAGE nº 06, de 11-11-2010).

Para o encerramento do exercício financeiro de 2016, foram adotados procedimentos com relação à inscrição e à prescrição de Restos a Pagar, bem como sobre a anulação e cancelamento de empenhos, mediante Decreto nº 53.338/2016.

O saldo acumulado de Restos a Pagar em dez/2016 alcançou R\$ 5,7 bilhões, com aumento nominal de 11,45% em relação a 2015 (R\$ 4,4 bilhões de Restos a Pagar Processados e R\$ 1,3 milhões de Restos a Pagar Não Processados).

No Grupo de Despesa 01 – Pessoal e Encargos Sociais, os Restos a Pagar de R\$ 1,9 bilhão, inscritos em 2016, referem-se, especialmente, às parcelas não quitadas dos vencimentos de dezembro e do 13º salário, e aos precatórios pagos pendentes de regularização. O Governo decidiu pelo parcelamento do 13º salário em doze vezes (com correção mensal), sendo a primeira paga ao final de dezembro de 2016.

Para a execução dos gastos com Outras Despesas Correntes, restaram sem o efetivo pagamento, do orçamento de 2016, a quantia de R\$ 910,5 milhões (4,83% do montante empenhado). Quanto ao comportamento da conta “Fornecedores Nacionais a Curto Prazo” (Restos a Pagar no curto prazo, do Passivo Circulante), quando examinada a sua evolução, desde o exercício de 2006, houve uma redução de 68% (em valores inflacionados) até 2016.

TABELA 1.14
FORNECEDORES NACIONAIS A CURTO PRAZO*
SALDOS ACUMULADOS EM RESTOS A PAGAR NO PASSIVO CIRCULANTE
2006/2016

Em R\$ milhões

Período	Valores Nominais	Valores Inflacionados**	Relativo Base Fixa	Δ % (vlr inflacionado)
2006	467,5	890,3	100,00	-
2007	311,0	548,9	61,65	-38,35%
2008	196,0	317,1	35,61	-42,23%
2009	147,1	241,4	27,12	-23,87%
2010	153,6	226,5	25,44	-6,17%
2011	152,9	214,8	24,12	-5,17%
2012	156,9	203,9	22,90	-5,07%
2013	152,4	187,7	21,08	-7,95%
2014	144,6	171,5	19,27	-8,63%
2015	249,2	267,1	30,00	55,74%
2016	280,6	280,6	31,52	5,05%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Saldo acumulado no Passivo Circulante, na conta 213110101 – Fornecedores Nacionais a Curto Prazo, tendo sido excluída a contrapartida 2131101010293 – Valores Médicos Hospitalares a Processar (atributo Permanente), pois não transitou na execução orçamentária (não ocorreu o empenho da despesa).

(**) Valor inflacionado pelo IGP-DI/FGV – Dezembro

O maior destaque na redução da conta “Fornecedores Nacionais a Curto Prazo” ocorreu no período de 2007 a 2009. A partir daí, esse saldo manteve-se em contínuo decréscimo até 2014, embora não tão acentuado como naquele período. Em 2015 e 2016, no entanto, volta a crescer em torno de 55,74% e 5,05%, respectivamente.

Para as despesas com Investimentos e Inversões Financeiras, houve a maior dificuldade na execução orçamentária, com percentual elevado de despesas empenhadas e não pagas de 42,52% e 80,61%, respectivamente.

Além do saldo acumulado em Restos a Pagar (R\$ 5,69 bilhões), de despesas que transitaram pelos orçamentos anuais (de 2016 e anteriores), houve a elevação de R\$ 459,8 milhões no saldo de “Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária”, totalizando R\$ 1,97 bilhão de dívidas registradas no Balanço Patrimonial, relativas a despesas incorridas, não pagas e não empenhadas, demonstradas no item 1.4.5, mais adiante.

No entanto, os valores acumulados em Restos a Pagar estão superdimensionados, pois são computados aqueles relativos a precatórios (R\$ 1,26 bilhão, empenhado e liquidado) que já teriam sido efetivamente pagos, porém estão pendentes de regularização, como explicado no item a seguir.

1.4.4 – Orçamento: Despesas Pagas e Não Empenhadas – Registro em Responsáveis, Sequestros Judiciais e Devedores

Os pagamentos sem prévio empenho, registrados no Ativo Circulante/Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo, nas contas Responsáveis, Sequestros Judiciais e Devedores, ocorrem em desacordo com o ordenamento jurídico estabelecido na Lei nº 4.320/1964 e no inciso II do artigo 167 da Constituição Federal. As regularizações posteriores, com dotações orçamentárias de exercício subsequente ao da competência da despesa, comprometem a execução do orçamento vigente, e distorcem o Resultado Orçamentário e a Situação Patrimonial.

Com a implantação do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP entende-se que os respectivos saldos devem passar a ser registrados em Contas de Controle e não mais em Contas Patrimoniais, visando à adequação às novas normas contábeis.

A responsabilidade pelos principais pagamentos sem empenho, registrados nas contas Responsáveis e Sequestros Judiciais, é atribuída aos Secretários Estaduais da Fazenda, devido aos sequestros de valores de contas bancárias do Estado, efetuados por ordem judicial, relativos às Requisições de Pequeno Valor - RPVs; e aos Secretários Estaduais da Saúde, devido aos bloqueios judiciais da saúde, relativos à aquisição de medicamentos e à realização de procedimentos médicos, que o Estado teve que satisfazer por determinação judicial. O Poder Executivo, nos esclarecimentos enviados sobre as Contas de 2015 (questionamento nº 3), ressaltou existir desproporcionalidade conferida à pessoa do Secretário, em função da sua respectiva participação nos fatos geradores dos desembolsos, porquanto o Poder Judiciário sequestra valores cada vez mais expressivos das contas bancárias do Estado.

Na conta Devedores, o saldo acumulado refere-se, basicamente, a pagamentos de precatórios efetuados pelo Tribunal de Justiça (R\$ 2,29 bilhões) e pelo Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (R\$ 100,5 milhões). O Balanço Geral do Estado (Volume I, p. 68) explica que, a maior parte desse montante já foi empenhada, contudo sem que houvesse a respectiva baixa da conta Devedores, devido à falta de identificação dos valores por credor, dificultando a conciliação desta conta. Portanto, o saldo a pagar dos empenhos de precatórios permanece registrado no passivo, estando pendente de conciliação com a conta Devedores.

As importâncias registradas na conta Devedores e sua correspondência no Passivo Circulante são evidenciadas na Tabela a seguir.

TABELA 1.15
CONTA DEVEDORES DO ATIVO CIRCULANTE
E SUA CORRESPONDÊNCIA NO PASSIVO CIRCULANTE
2014/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões (nominais)		
	2014	2015	2016
ATIVO CIRCULANTE			
Precatórios TJ	1.586,2	1.960,0	2.291,4
Precatórios TRT	81,5	103,4	100,5
Total Precatórios	1.667,7	2.063,4	2.391,9
IPERGS*	39,9	39,9	39,9
Outros Pagamentos por Devedores	112,5	92,1	103,4
Total Devedores* (A)	1.820,1	2.195,4	2.535,2
PASSIVO CIRCULANTE			
Restos a Pagar de Precatórios (Processados)**	753,0	1.017,9	1.262,6
Retenções sobre Precatórios**	724,7	822,0	934,7
Total Restos e Retenções Precatórios** (B)	1.477,7	1.839,9	2.197,3
Diferença (A – B):			
Saldo Acumulado de pagamentos não reconhecidos orçamentariamente (do exercício e de exercícios anteriores)	342,4	355,5	337,9

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Na apuração do Balanço Consolidado é excluído o IPERGS, resultando no saldo de Devedores de R\$ 2.495,3 milhões.

(**) O saldo a pagar e de retenções dos empenhos de precatórios permanecem registrados no passivo, estando pendentes de conciliação com a conta Devedores, devido à falta da identificação dos valores por credor (ou seja, houve empenho visando a regularização do pagamento, mas não foi efetuada a baixa do saldo de Devedores, no ativo circulante, devido à falta de conciliação).

Do montante acumulado de R\$ 2,53 bilhões na conta Devedores, apenas a quantia de R\$ 337,9 milhões refere-se a pagamentos de vários exercícios não reconhecidos orçamentariamente, pois a maior parte (R\$ 2,19 bilhões, em Restos a Pagar e Retenções) já foi empenhada, liquidada e paga, restando pendente de conciliação contábil.

No caso das contas Responsáveis e Sequestros Judiciais, referentes aos pagamentos de Requisições de Pequeno Valor – RPVs e a ações judiciais relacionadas à saúde, não cabe a sua correlação com o total dos registros no Passivo Circulante (da forma explicada para a conta Devedores), pois os respectivos empenhos em Restos a Pagar e Retenções podem corresponder, em alguns casos, a pagamentos administrativamente realizados, e não somente por meio de sequestros (quando há a correspondência no Ativo). Portanto, diferentemente dos precatórios, onde todos os pagamentos são efetuados inicialmente por Devedores.

TABELA 1.16
CONTAS RESPONSÁVEIS E SEQUESTROS JUDICIAIS DO ATIVO CIRCULANTE
2014/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões (nominais)		
	2014	2015	2016
ATIVO CIRCULANTE			
Bloqueio Judicial Saúde (40986900)	169,7	274,8	135,7
Bloqueio Judicial RPV (44492332)	1.512,1	2.073,3	2.250,0
Outros Pagamentos por Responsáveis	94,2	51,2	109,2
Total Responsáveis e Sequestros Judiciais	1.776,0	2.399,3	2.494,9

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

O saldo acumulado pendente de regularização nas contas Responsáveis e Sequestros Judiciais atingiu R\$ 2,49 bilhões em 2016, existindo duas situações para o impedimento da regularização: 1) não há a informação completa sobre o sequestro, e a saída de numerário não foi reconhecida orçamentariamente; 2) existe a informação completa sobre o sequestro, ou seja, já foi

efetuado o empenho/liquidação, porém ainda falta a conciliação contábil. Nesse segundo caso, o Balanço Geral do Estado (Volume I, p. 69) identificou a parcela de R\$ 201,4 milhões de RPVs empenhadas e liquidadas em 2016, que continuam registradas no Passivo Circulante (Retenções), pois estão pendentes de conciliação contábil com os Sequestros Judiciais.

O não reconhecimento de valores no orçamento (pagamentos sem empenho) vem sendo motivo de ajustes aos Resultados Orçamentários nos Relatórios e Pareceres Prévios anteriores, e o saldo líquido pendente de empenho a cada exercício foi apurado pela variação anual do saldo inscrito no Ativo Circulante das Contas Devedores/Responsáveis/Sequestros Judiciais.

TABELA 1.17
CONTAS DEVEDORES, RESPONSÁVEIS E SEQUESTROS JUDICIAIS DO ATIVO CIRCULANTE
2014/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões (nominais)		
	2014	2015	2016
Saldo Registrado no Ativo Circulante (Devedores/Responsáveis/Sequestros Judiciais)*	3.596,1	4.594,7	5.030,1
Variação Anual*		998,6	435,4

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) O registro no Ativo Circulante informa o saldo acumulado de vários exercícios, enquanto a variação anual indica o saldo líquido (entre regularizações e pagamentos) não reconhecidos orçamentariamente. Entretanto, tal apuração estaria afetada, no mínimo, pelos registros de precatórios no Passivo (Restos a Pagar e Retenções), ou seja, houve empenho visando a regularização do pagamento, mas não foi efetuada a baixa do saldo de Devedores, no Ativo Circulante, devido à falta de conciliação.

Todavia, a partir da orientação da CAGE no Balanço Geral do Estado de 2016, a apuração do ajuste ao Resultado Orçamentário, de R\$ 998,6 milhões em 2015, não teria correspondido ao saldo efetivo de pendências de empenho, principalmente nesse ano, quando houve significativa regularização de pagamentos, autorizada pela Lei nº 14.806/2015, mas sem ter ocorrido a respectiva baixa das contas Devedores, Responsáveis e Sequestros Judiciais.

Da mesma forma, para 2016, a variação de R\$ 435,4 milhões das referidas contas no Ativo Circulante não representa o saldo efetivo de pendência de empenho no respectivo exercício, pois estaria afetado pelos registros no Passivo Circulante (Restos a Pagar e Retenções), nas situações em que houve o empenho/liquidação visando à regularização, mas sem ter ocorrido a conciliação contábil, principalmente nos casos de pagamentos de precatórios.

A informação no Balanço Geral do Estado (Volume I, p. 87) é de que o total pago em 2016 de precatórios, RPVs e sentenças judiciais foi R\$ 1,553 bilhão, mas o montante empenhado foi R\$ 1,260 bilhão, logo a diferença a menor de R\$ 293 milhões refere-se ao saldo líquido de pagamentos não reconhecidos na execução orçamentária de 2016, valor que afeta o Resultado Orçamentário, elevando o Déficit apurado de R\$ -143,1 milhões para R\$ -436,1 milhões.

Enfatiza-se, novamente, a necessidade de cobrança efetiva do Poder Executivo junto ao Tribunal de Justiça, quanto à realização da conciliação desses pagamentos de débitos judiciais, indispensável para assegurar a tempestividade no registro da execução orçamentária dessas despesas, de modo que os desembolsos efetuados em um exercício não fiquem pendentes de regularização em exercício subsequente.

Por fim, a exemplo da análise efetuada na conta Devedores, com R\$ 2,53 bilhões contabilizados no Ativo, mas o saldo efetivo de pendências de regularizações orçamentárias de vários exercícios é de R\$ 337,9 milhões (após a dedução dos correspondentes registros no Passivo), somada à dificuldade dessa apuração no caso de Responsáveis e Sequestros Judiciais, vêm reforçar o entendimento de que essas contas, por não representarem créditos a receber, não devem mais

compor o Ativo Circulante, e sim terem seus respectivos lançamentos contábeis efetuados em Contas de Controle, como referido inicialmente.

Assim, por não representarem ativos recebíveis, tais registros afetam o Saldo Patrimonial Financeiro Real, negativo em R\$ -11,15 bilhões em 2016 (Volume I, p. 95, do BGE). Esse déficit está subavaliado, no mínimo, pela quantia de R\$ 337,9 milhões, referente ao “saldo efetivo de pagamentos de precatórios não reconhecidos orçamentariamente”, pelos motivos antes mencionados.

1.4.5 – Orçamento: Despesas Incorridas, Não Pagas e Não Empenhadas – Registro em Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária

No exercício de 2016, ocorreram despesas não reconhecidas na execução orçamentária. Tal fato foi registrado no Balanço Patrimonial, no Passivo Circulante, conta contábil 2.1.8.9.1.98.01.0509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária.

TABELA 1.18
OBRIGAÇÕES PENDENTES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (NÃO PAGAS E NÃO EMPENHADAS)
REGISTRADAS NO PASSIVO CIRCULANTE
2016

DISCRIMINAÇÃO	Saldo Acumulado em 2015	Baixado Em 2016	Inscrição em 2016		Saldo Acumulado em 2016
			Do Exercício (*)	De Exercícios Anteriores (**)	
DAER, dívida com o IPERGS (saúde e previdência)	782,2	4,5	115,5	-	893,2
DAER, demais despesas	47,3	-	4,1	-	51,4
Total DAER	829,5	4,5	119,6	-	944,6
Sec da Saúde, com Santas Casas e Hospitais Benef. e Filantr. (***)	282,0	12,5	196,6	44,7	510,8
Sec Saúde, com Programas Municipais (***)	265,3	66,5	142,7	-	341,5
Sec Saúde, demais despesas	30,3	16,9	53,0	-	66,5
Total Secretaria da Saúde	577,5	95,8	392,3	44,7	918,7
Outros órgãos, demais despesas	105,9	2,1	5,7	0,0	109,4
Total Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária	1.512,9	102,5	517,5	44,7	1.972,7

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Contrapartida 3.9.9.1.99.07.0509 – Despesas incorridas e não reconhecidas na execução orçamentária: registra as despesas incorridas, não pagas e não reconhecidas na execução orçamentária.

(**) Contrapartida 2.3.7.1.1.03.01.0369 – Ajustes Exercícios Anteriores: registra o saldo decorrente da mudança de critério contábil ou da retificação de erro imputável a determinado exercício anterior, e que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes.

(***) De acordo com o histórico no Sistema FPE, identificando precisamente trataram-se de dívidas com Municípios e hospitais beneficentes e filantrópicos.

As despesas incorridas, não pagas e não empenhadas, de competência de 2016 somaram R\$ 517,5 milhões.

Houve, também, a inscrição de R\$ 44,7 milhões, relativo a pendências de competência de exercícios anteriores, bem como a baixa (regularização) de R\$ 102,5 milhões do saldo registrado no Balanço de 2015. Essas movimentações resultaram no aumento de R\$ 459,8 milhões das obrigações pendentes de execução orçamentária, passando de R\$ 1,51 bilhão em 2015 para R\$ 1,97 bilhão em 2016.

As principais despesas destacadas na Tabela dizem respeito às dívidas do DAER com o IPERGS (R\$ 893,2 milhões) e da Secretaria da Saúde com Programas Municipais (R\$ 341,5 milhões) e com Santas Casas e Hospitais Beneficentes e Filantrópicos (R\$ 510,8 milhões).

A alternativa para socorrer os Hospitais foi a disponibilização de recursos pelo BANRISUL (operação de crédito), com equalização de taxa de juros por intermédio do FUNAFIR (Fundo de Apoio Financeiro e de Recuperação dos Hospitais Privados, Sem Fins Lucrativos e Hospitais Públicos), sendo que as entidades habilitadas ao Programa devem dar como garantia a cessão de recebíveis decorrentes dos Contratos de Prestação de Serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS, ficando o Ministério da Saúde e a Secretaria Estadual da Saúde autorizados a repassar diretamente ao BANRISUL créditos nos exatos valores informados mensalmente, por este, até a quitação do referido mútuo. A despesa do Estado com a taxa de equalização e de administração (empenhada no projeto 8511 – FUNAFIR - Apoio Financeiro) foi de R\$ 40,1 milhões em 2016.

1.4.6 – Orçamento: Total de Despesas Incorridas em 2016 (Empenhadas e Não Empenhadas)

Com base nos dados apurados nos itens 1.4.3, 1.4.4 e 1.4.5, o montante de despesas incorridas em 2016 (com e sem suporte orçamentário) totalizaram R\$ 58,24 bilhões (incluídas as operações intraorçamentárias).

TABELA 1.19
TOTAL DE DESPESAS INCORRIDAS (EMPENHADAS E NÃO EMPENHADAS)
2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões	
	2016	% da Desp. Emp.
1. Despesa Empenhada (incluída a intraorçamentária)	57.487,3	98,71 %
2. Despesa Não Empenhada	752,8	1,29%
2.1. Despesa Paga sem Empenho - Registro Ativo Circulante – Responsáveis, Sequestros Judiciais e Devedores (referente a precatórios, RPVs e Sentenças Judiciais)	293,0	0,50%
2.2. Despesa Não Paga e Não Empenhada - Registro Passivo Circulante - Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária (variação do saldo em relação a 2015)	459,8	0,79%
3. Total de Despesas Incorridas em 2016 - Empenhadas e Não Empenhadas (1 + 2)	58.240,1	100,00%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

O saldo líquido de despesas incorridas em 2016, não empenhadas na execução orçamentária, atingiram R\$ 752,8 milhões, ou seja, 1,29% do total comprometido no exercício.

1.4.7 – Orçamento: Manutenção das Medidas de Contenção

O Poder Executivo, no início da gestão 2015/2018, adotou medidas para a contenção de despesas de acordo com o Decreto nº 52.230, de 02-01-2015 (cujo prazo de duração de 180 dias foi prorrogado por mais 180 dias pelo Decreto nº 52.443, de 30-06-2015). No ano de 2016, decidiu pela manutenção dessas medidas, conforme Decreto nº 52.862, de 14-01-2016 (prorrogado por mais 180 dias pelo Decreto nº 53.169, de 11-08-2016), bem como dispôs, especificamente, mediante Decreto nº 53.009, de 06-05-2016, sobre a execução orçamentária de “Outras Despesas Correntes”.

Transcrevem-se algumas das disposições do Decreto nº 52.862/2016, que foram analisadas com foco nos dados disponíveis nos sistemas informatizados em 31-12-2016:

Art. 1º Fica vedada aos órgãos do Poder Executivo, incluídas as Autarquias e Fundações do Estado, pelo prazo de cento e oitenta dias contados da data da publicação deste Decreto, a assunção de compromissos que impliquem em gastos com as seguintes despesas:

I - diárias de viagem para fora do Estado e aquisição de passagens aéreas;
[...]

§ 1º As despesas com diárias a serem executadas no decurso do prazo referido no “caput” deste artigo ficam limitadas, por órgão do Poder Executivo, incluídas as Autarquias e Fundações do Estado, ao valor empenhado no mesmo período do exercício anterior.

§ 2º O disposto no inciso "I" deste artigo fica excepcionalizado quando se tratar de Secretário de Estado e de agente público com prerrogativa correspondente, de seu Substituto, bem como de Presidentes e Diretores de Autarquias e Fundações.

[...]

Art. 2º Ficam suspensas na Administração Direta, nas Autarquias e nas Fundações, pelo período estipulado no art. 1º deste Decreto, as seguintes iniciativas relativas à pessoal:

[...]

V - nomeação para cargos de provimento efetivo;

VI - contratação de pessoal;

VII - contratação temporária, nos termos do artigo 19, inciso IV, da Constituição Estadual;

VIII - remoções com ajuda de custo;

[...]

Parágrafo único. A realização de trabalho em regime de horário extraordinário no decurso do prazo referido no *caput* fica limitada, por órgão da Administração Direta e Indireta, das Autarquias e das Fundações, ao valor empenhado no mesmo período do exercício anterior.

Art. 3º O disposto no art. 1º deste Decreto poderá ser excepcionalizado quando se tratar de necessidade voltada ao interesse público, plenamente justificado pelo órgão ou entidade requerente, devendo ser encaminhado à deliberação da Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira - JUNCOF.

[...]

§2º Fica excepcionalizada a vedação do inciso I do art. 1º deste Decreto a realização de despesa relativa às diárias de viagem para fora do Estado até o montante empenhado no exercício imediatamente anterior pelo respectivo órgão e Entidade.

[...]

Art. 4º O disposto no art. 2º deste Decreto poderá ser excepcionalizado quando se tratar de necessidade voltada ao interesse público, plenamente justificado pelo órgão ou entidade requerente, devendo ser encaminhado ao Grupo de Assessoramento Estadual para Política de Pessoal - GAE, a fim de subsidiar a decisão do Governador do Estado.

[...]

Segue o levantamento dos valores da execução orçamentária do Poder Executivo para as despesas com Horas-Extras, Investimentos e Inversões Financeiras e para as Outras Despesas Correntes (excetuadas as rubricas 8101 a 8109, referente às transferências constitucionais e legais aos Municípios e o recurso vinculado 1681, relativo à Gestão Plena da Saúde).

TABELA 1.20
ACOMPANHAMENTO CONTENÇÃO DE DESPESAS
DESPESA EMPENHADA - GRUPO DE DESPESA E RUBRICA (*) – PODER EXECUTIVO
2014/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões nominais					
	2014	2015	2016	%		
				15/14	16/15	16/14
GRUPO 4 E 5 - INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS	1.454,9	724,1	995,6	49,77%	137,48%	68,43%
GRUPO 1 - PESSOAL E ENC. SOCIAIS:						
HORAS-EXTRAS (rubricas 1602, 1606 e 1702)	171,9	133,9	158,9	77,87%	118,71%	92,44%
GRUPO 3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES (**):						
Diárias Civil e Militar (rubricas 1401 a 1505)	150,0	85,8	89,7	57,16%	104,65%	59,82%
1407 e 1505 - DIARIAS DE VIAGEM FORA ESTADO (CIVIL E MILITAR)	3,3	1,3	1,5	38,24%	121,91%	46,62%
DEMAIS RUBRICAS	146,7	84,5	88,2	57,58%	104,40%	60,12%
AUX. FINANC. A ESTUDANTES (rubricas 1801 e 1802)	20,2	16,9	15,4	84,03%	91,16%	76,60%
AUX. FINAC. PESQUISADORES (rubrica 2001)	19,9	8,5	16,3	42,64%	192,46%	82,07%
MATERIAL DE CONSUMO (rubricas 3001 a 3041)	443,0	425,0	473,5	95,92%	111,41%	106,87%
3004 - COMBUSTIVEIS E LUBRIFICAN	47,6	52,1	58,4	109,58%	112,07%	122,81%
3006 - GENEROS PARA ALIMENTAÇÃO	144,4	141,1	154,7	97,71%	109,64%	107,13%
3014 - MATERIAL DIDATICO	3,1	0,5	1,9	16,10%	371,79%	59,87%
3018 - PRODUTOS FARMACEUTICOS E	49,1	71,6	75,8	145,60%	105,89%	154,17%
3019 - MEDICAMENTOS EXCEPCIONAIS	36,6	45,9	45,8	125,34%	99,83%	125,13%
3021 - VESTUARIO E/OU UNIFORME	11,1	0,4	10,0	3,96%	2283,14%	90,45%
3032 - CONSERVACAO DE BENS IMOVEIS	12,6	4,9	6,8	38,68%	139,50%	53,95%
3033 - CONSERVACAO DE VEICULOS	30,2	19,6	29,9	64,75%	152,57%	98,78%
3041 - AUX VITIMAS INTEMPÉRIES	8,2	2,2	0,1	26,72%	5,04%	1,35%
DEMAIS RUBRICAS	100,1	86,7	90,1	86,64%	103,94%	90,05%
PREMIAÇÕES CULTURAIS E OUTRAS (rubricas 3101 e 3102)	17,0	4,9	4,6	28,92%	93,57%	27,06%
PASSAGEM E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO (rubricas 3301 a 3304)	24,3	13,7	13,4	56,20%	98,26%	55,22%
3301 - LOCACAO DE VEICULOS	7,1	5,5	4,3	78,59%	78,14%	61,41%
3302 - TRANSPORTE DE PESSOAL	9,7	4,7	3,9	48,91%	82,81%	40,50%
3303 - TRANSPORTE DE PRESOS E/OU	0,5	0,4	0,5	91,38%	117,52%	107,39%
3304 - TRANSP PESSOAL VIA AEREA	7,1	2,9	4,7	41,51%	157,96%	65,57%
SERVICOS DE CONSULTORIA (rubricas 3501 e 3502)	46,6	34,5	25,2	74,04%	73,00%	54,06%
OUTROS SERVIÇOS TERCEIROS –PESS. FÍSICA (rubricas 3601 a 3629)	302,1	300,8	299,8	99,56%	99,66%	99,22%
3610 - SERVIÇOS MEDICOS – IPERGS (***)	224,8	220,6	218,4	98,14%	99,00%	97,15%
3611 – HONORÁRIOS	47,4	53,4	51,0	112,67%	95,43%	107,53%
3619 - ESTAGIARIOS E MONITORES	5,1	0,8	0,9	15,11%	116,13%	17,54%
DEMAIS RUBRICAS	24,8	26,0	29,5	104,75%	113,51%	118,90%
LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA (rubricas 3701 a 3706)	208,9	213,5	239,6	102,16%	112,23%	114,66%
3701 - LIMPEZA E HIGIENE	64,2	64,9	72,2	101,09%	111,18%	112,40%
3702 - VIGILANCIA E/OU ZELADORIA	62,6	62,5	70,9	99,91%	113,52%	113,42%
3703 - SERVICOS GERAIS	47,8	49,9	54,8	104,37%	109,78%	114,58%
DEMAIS RUBRICAS	34,4	36,1	41,7	105,16%	115,29%	121,23%
OUTROS SERV. DE TERCEIROS (rubricas 3901 a 3995)	3.411,7	3.232,6	3.773,5	94,75%	116,73%	110,60%
3901 - AGUA E ESGOTO	62,9	48,7	75,8	77,48%	155,56%	120,52%
3902 - DIVULGACAO PROMOCIONAL OU INSTITUCIONAL	60,6	10,9	23,7	18,03%	216,90%	39,10%
3906 – DRAGAGEM	27,7	0,8	0,5	3,01%	65,14%	1,96%
3907 - ORGANIZACAO FEIRAS AMOSTRAS	21,1	2,2	3,5	10,47%	158,16%	16,56%
3909 – SERV CREDENCIADOS DETRAN	214,6	233,5	233,3	108,81%	99,88%	108,68%
3912 - ENCARGOS C/PRESTADORES DE SERVICOS/SUS	366,3	306,4	406,3	83,63%	132,64%	110,93%
3930 - CONSERVACAO DE BENS IMOVEIS	79,7	50,4	95,0	63,29%	188,40%	119,24%
3939 – MEDICINA (***)	1.218,0	1.379,1	1.541,0	113,23%	111,74%	126,52%
3942 – ESTAGIÁRIOS E MONITORES	36,3	35,2	37,0	96,88%	105,06%	101,79%
3965 - MANUTENÇÃO E CONSERVAÇÃO ESCOLAS PÚBLICAS	96,5	75,5	74,9	78,29%	99,21%	77,67%
3990 - CONSERV EST RODAGEM	89,1	24,3	25,1	27,24%	103,48%	28,18%
3992 - SERV ASSIST TECN EXT RURAL	218,4	143,1	164,2	65,53%	114,75%	75,20%
DEMAIS RUBRICAS	920,5	922,4	1.093,2	100,20%	118,51%	118,75%
CONTRIBUIÇÕES (rubricas 4101 a 4113)	920,9	844,4	1.044,5	91,70%	123,70%	113,43%
4102 - ASSIST FIN A MUNICIPIOS	132,7	118,9	113,3	89,56%	95,33%	85,38%
4108 - FUNDOS MUNICIPAIS DE SAUDE	729,0	677,5	887,1	92,94%	130,94%	121,69%
4113 - FUNDO MUNIC ASSIST SOCIAL	6,9	2,1	2,4	30,04%	114,90%	34,52%
DEMAIS RUBRICAS	52,2	46,0	41,7	88,01%	90,77%	79,89%

Continua

Continuação

DISCRIMINAÇÃO	2014	2015	2016	%		
				15/14	16/15	16/14
SUBVENÇÕES SOCIAIS (rubrica 4301)	141,2	98,8	94,2	70,00%	95,36%	66,75%
EQUALIZAÇÃO PREÇOS E TAXAS (rubricas 4502 e 4503)	11,6	0,9	16,0	8,03%	1718,21%	138,03%
AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO (rubricas 4601 a 4608)	245,0	249,1	267,9	101,66%	107,58%	109,36%
OBRIG. TRIB. E CONTRIB. (rubricas 4701 a 4718)	327,4	399,3	417,8	121,96%	104,63%	127,62%
4702 - PROG FORM PATR PUBL-PASEP	260,8	341,3	352,7	130,86%	103,36%	135,25%
DEMAIS RUBRICAS	66,6	58,0	65,1	87,13%	112,16%	97,72%
OUTROS AUX. A PESS. FIS. (rubricas 4801 a 4805)	63,2	43,5	9,6	68,89%	22,06%	15,20%
AUXÍLIO TRANSPORTE (rubricas 4901 a 4904)	56,4	57,8	67,7	102,59%	117,07%	120,11%
SENTENÇAS JUDICIAIS (rubricas 9101 a 9119)	133,8	412,3	346,1	308,18%	83,95%	258,71%
INDENIZACOES RESTITUIÇÕES (rubricas 9301 a 9336)	427,5	766,6	1.062,1	179,34%	138,55%	248,47%
9301 e 9307 - AJUDA DE CUSTO (Pessoal Civil e Militar)	2,7	0,8	1,2	29,53%	151,39%	44,70%
9316 - RESTITUICAO REC UNIAO	4,2	14,1	48,7	337,63%	344,57%	1163,40%
9317 - INDENIZAÇÃO 13 VENCIMENTO	-	-	159,0	-	-	-
9318 - REND DEP JUDIC L 12069/04	375,8	702,6	797,5	186,95%	113,50%	212,19%
DEMAIS RUBRICAS	44,7	49,0	55,7	109,68%	113,56%	124,56%
DEMAIS DESPESAS EM ODC (demais rubricas não especificadas)	19,7	26,0	32,7	131,77%	125,74%	165,69%
TOTAL OUTRAS DESPESAS CORRENTES - ODC - EMPENHADO	6.990,4	7.234,9	8.309,8	103,50%	114,86%	118,87%
Despesas fora da discricionariedade do Administrador (91 - Sentenças Judiciais; 9318 - Custo utilização Depósitos Judiciais; 4702 - PASEP; 3610 - Serviços Médicos/IPERGS; e 3939 - Medicina)	2.213,2	3.056,0	3.255,8	138,08%	106,54%	147,10%
Despesas ao alcance da discricionariedade do Administrador (vlr. Nominal)	4.777,2	4.178,9	5.054,1	87,48%	120,94%	105,80%
Vlr. Inflacionado pelo IGP-DI (médio)	5.627,6	4.604,8	5.054,1	81,82%	109,76%	89,81%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Os valores apropriados em cada rubrica de despesa inclui aqueles classificados no elemento de despesa específico, acrescido das despesas no elemento 92 – Despesas de Exercícios Anteriores.

(**) Excetadas as rubricas 8101 a 8109, referentes às transferências constitucionais e legais a Municípios, e o recurso vinculado 1681 – Gestão Plena do SUS.

(***) Serviços médicos, paramédicos, inclusive radiologia, laboratoriais e hospitalares, efetuados em grande parte pelo IPERGS – Saúde, e relacionados à assistência médica dos servidores, aplicados com recursos provenientes de suas contribuições e da parte patronal do Estado.

Os gastos empenhados com investimentos em 2015, pelo Poder Executivo, alcançaram 49,44% daqueles efetuados no mesmo período de 2014. Em 2016, representou 137,48% das despesas de 2015, mas ainda permanecendo inferior ao empenhado em 2014, com 68,43%.

Para as Outras Despesas Correntes - ODC, ao se excluir aquelas que não estão sob a discricionariedade do Administrador, correspondeu, em 2016, a 120,94% do empenhado em 2015 e a 105,80% do empenhado em 2014. Embora o aumento verificado em valores nominais, ressalta-se que a contenção de gastos iniciada pela nova gestão (2015/2018) pode ser constatada considerando-se a atualização monetária no período, cujo montante empenhado no segundo ano (2016) permaneceu inferior ao executado em 2014 (89,91%, ou R\$ 573,5 milhões a menos).

As despesas que não estão sob a discricionariedade do Administrador (além da distribuição de receitas aos Municípios e da Gestão Plena da Saúde) são: sentenças judiciais; contribuições ao PASEP; custo pela utilização dos depósitos judiciais não tributários; e as despesas com “medicina e serviços médicos”, relacionadas à assistência médica dos servidores, efetuadas com recursos provenientes de suas contribuições e da parte patronal do Estado.

No tocante à despesa empenhada com os depósitos judiciais não tributários (R\$ 797,5 milhões), a apuração dos demais itens que compõem o custo total pela utilização desses recursos no financiamento dos gastos públicos, os mais representativos entre as contas do Caixa Único, é abordada no Capítulo 3, no item que trata sobre o Sistema Integrado de Administração do Caixa – SIAC, subitem Depósitos Judiciais.

Importantes também foram as despesas com a Indenização pelo atraso do Décimo Terceiro Salário de 2015 (pago somente em 2016), no montante de R\$ 159,0 milhões; e o gasto a maior de R\$ 209,6 milhões nominais com os Fundos Municipais de Saúde.

Cabe ressaltar, conforme abordado no item 1.4.5 deste Relatório, o reconhecimento no Balanço Patrimonial de obrigações com Outras Despesas Correntes, pendentes de execução orçamentária, em especial na Secretaria da Saúde, referentes a Programas Municipais, Santas Casas e Hospitais Beneficentes.

Passando para o exame de alguns pontos específicos do Decreto, tem-se que:

1) Diárias limitadas ao valor empenhado no mesmo período do exercício anterior.

As diárias (Rubricas de Despesa 1401 a 1505) foram executadas acima do limite de 100% estabelecido no art. 1º, § 1º, do Decreto nº 52.862/2016, alcançando 104,65%, conforme evidenciado na Tabela anterior. Embora o aumento em relação a 2015 (ressalvando-se a excepcionalização trazida no art. 3º), permaneceu abaixo do empenhado em 2014 (59,82%).

2) Diárias de viagem para fora do Estado e aquisição de passagens aéreas - vedadas.

No caso específico das Diárias de viagem para fora do Estado (despesa empenhada nas rubricas 1407-Pessoal Civil e 1505-Pessoal Militar) e aquisição de passagens aéreas (rubrica 3304-Transp. Pessoal Via Aérea), embora vedadas (art. 1º, inc. I), representaram em 2016, respectivamente, 121,91% e 157,96%, dos valores empenhados em 2015.

Cabe, entretanto, a verificação das exceções, dispostas no § 2º do art. 1º (para Secretário de Estado e agente público com prerrogativa correspondente, de seu Substituto, bem como Presidentes e Diretores de Autarquias e Fundações); art. 3º (necessidade voltada ao interesse público mediante justificativa do órgão e deliberação da JUNCOF); e § 2º do art. 3º (exceto para as diárias de viagem para fora do Estado até o montante empenhado no exercício imediatamente anterior). Partindo-se do pressuposto do correto cumprimento dessas exceções, em que pese o aumento verificado em 2016, o montante executado ficou abaixo do empenhado em 2014 (46,62% e 65,57%, respectivamente, para diárias fora do Estado e passagens aéreas).

c) Horas-extras limitadas ao valor empenhado no mesmo período do exercício anterior.

O montante empenhado de horas-extras (rubricas 1602, 1606 e 1702) em 2016, comparado ao empenhado em 2015, alcançou 118,71%, logo, acima do limitador de 100% (§ único do art. 2º). Na hipótese de cumprimento dos tramites necessários para a excepcionalização disposta no art. 4º, pode-se considerar que o aumento verificado em 2016 não superou a execução ocorrida em 2014, representando 92,44%.

d) Suspensão das remoções com ajuda de custo (art. 2º, inc. VIII), salvo a exceção prevista no art. 4º.

Embora a suspensão, houve empenhamento com Ajudas de Custos (rubricas 9301 e 9307) em 2016, cujo montante representou 151,39% daquele apurado em 2015. Em que pese restar prejudicada a avaliação do cumprimento das exceções dispostas no Decreto, ressalta-se que tais gastos corresponderam a 44,70% do empenhado em 2014, quando a partir da nova gestão (2015/2018), iniciou-se a contenção das referidas despesas.

e) Suspensão das nomeações e contratações de pessoal (art. 2º, incisos V, VI e VII), salvo a exceção prevista no art. 4º.

Conforme abordado no item 1.17 – Pessoal e Encargos Sociais, deste Relatório, tomando-se toda a Administração Pública Estadual, com base nos dados do Boletim Informativo de Pessoal da SEFAZ, em 2015 e 2016 houve 11.128 aposentadorias, sem a respectiva reposição, além da redução de 5.793 matrículas de servidores ativos.

PERÍODO	VARIAÇÃO DOS ATIVOS Em relação ao ano anterior (A)	VARIAÇÃO DOS INATIVOS Em relação ao ano anterior (B)	REPOSIÇÃO/ (REDUÇÃO)
			QUANTIDADE C = (A + B)
2015	(7.823)	5.426	(2.397)
2016	(9.098)	5.702	(3.396)
Total	(16.921)	11.128	(5.793)

Em consulta ao Sistema Cubos RHE, para o Poder Executivo (no qual não fazem parte o IPERGS, SPH e SUPERG, sendo que o DAER foi incluído a partir de outubro/2016), especificamente no caso da contratação de Cargos em Comissão, houve a redução de 30 vínculos em relação a 2015 e de 692 vínculos em comparação a 2014.

TABELA 1.21
CARGOS EM COMISSÃO – N° DE VÍNCULOS
PODER EXECUTIVO - EXCETO IPERGS, SPH E SUPRG (INCLUI DAER A/C DE OUT/2016)
2014/2016

Discriminação	ativos	Inativos	total
Dez/2014	2.713	120	2.833
Dez/2015	2.060	111	2.171
Dez/2016	2.038	103	2.141
Reposição de Servidores (variação 2016/2015)	-22	-8	-30
Reposição de Servidores (variação 2016/2014)	-675	-17	-692

Fonte: Sistema Cubos RHE da SEFAZ/CAGE

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

Embora na movimentação mensal de 2016, a seguir, indique a contratação de servidores ativos para alguns tipos de vínculos, como o “Comissionado” e “Temporário” (que requer o exame do enquadramento da situação ressalvada no Decreto), houve, no geral, a redução do quadro de servidores quando comparado ao final do exercício de 2015 e 2014, como explicado inicialmente.

TABELA 1.22
TIPO E NÚMERO DE VÍNCULOS
PODER EXECUTIVO - EXCETO IPERGS, SPH E SUPRG (INCLUI DAER A/C DE OUT/2016)
2014/2016

Discriminação	2014 Dez	2015 Dez	2016											
			Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
TOTAL ATIVO	155.775	147.157	146.068	145.357	143.523	142.081	141.222	140.587	139.850	138.967	138.675	139.328	140.672	140.407
ADIDO	312	198	202	198	197	190	194	184	176	174	172	183	186	184
AGENTE POLÍTICO	26	15	14	15	15	14	14	15	14	14	14	13	13	16
ALUNO	621										144	185	185	356
COMISSIONADO	2.713	2.060	2.075	2.069	2.066	2.034	2.017	1.985	1.938	1.953	1.976	2.012	2.014	2.038
CONSELHEIRO	4	3	4	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4	4
CONTRATADO	5.495	5.340	5.307	5.332	5.315	5.306	5.286	5.267	5.272	5.257	5.268	5.351	5.384	5.414
CVMÍ	1.794	1.620	1.604	1.586	1.570	1.552	1.549	1.525	1.508	1.488	1.480	1.471	1.463	1.460
DIRIGENTE	63	55	55	54	53	52	52	48	49	48	48	50	52	53
EFETIVO	112.637	107.462	106.443	106.013	105.203	104.261	103.514	103.070	102.390	101.506	100.848	100.513	101.505	101.075
EMERGENCIAL	573	512	509	501	494	491	488	484	482	479	476	531	533	528
EXTRANUMERÁRIO	3.362	2.915	2.834	2.794	2.756	2.714	2.656	2.617	2.507	2.448	2.433	3.023	2.988	2.937
MEMBRO CONSELHO	151	108	107	91	93	89	109	97	111	91	114	238	243	219
PRESTADOR SERVIÇO	14	1			1						1	7	17	5
TEMPORÁRIO	28.010	26.868	26.914	26.701	25.757	25.375	25.340	25.292	25.399	25.505	25.697	25.747	26.085	26.118

Fonte: Sistema Cubos RHE da SEFAZ/CAGE

Outra medida adotada pelo Governo foi o Decreto nº 53.009, de 06-05-2016, determinando limites para a execução do grupo Outras Despesas Correntes - ODC, específicos para cada órgão do Poder Executivo, Autarquias e Fundações, nas Fontes de Recursos Tesouro Livre, Tesouro Vinculado ou Próprio das Autarquias e Fundações, excetuando os valores dos projetos relativos à Participação Popular e os elementos de despesa 46 (auxílio alimentação), 49 (auxílio transporte) e 8 (outros benefícios assistenciais) da Administração Pública Estadual Direta. Igualmente, o reflexo da contenção determinada a cada órgão, no referido Decreto, está demonstrado na Tabela inicial, a qual traz o levantamento dos principais elementos e rubricas do grupo ODC.

1.4.8 – Orçamento: Limitações de Empenho para Resultado Primário

A elaboração da programação financeira, cronograma de execução mensal de desembolso e metas bimestrais de arrecadação (arts. 8º e 13 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF) são indispensáveis ao acompanhamento das limitações de empenhos (art. 9º da LRF) necessárias à obtenção da meta de Resultado Primário estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. A cada bimestre de 2016 foram elaborados Relatórios de Execução Orçamentária e encaminhados aos Poderes, informando o contingenciamento a ser efetuado para o atingimento da referida meta no encerramento do exercício.

Em 2016, a meta fixada na LDO foi de R\$ 2,6 bilhões, e o Resultado Primário foi superavitário em R\$ 854,7 milhões.

A limitação de empenho é abordada com detalhe no item 5 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.5 – Resultado Orçamentário

O Resultado Orçamentário, considerando-se o montante empenhado da Administração Pública Estadual, foi deficitário em R\$ -143,1 milhões.

Esse Resultado Consolidado é demonstrado a seguir, por setores da Administração Pública Estadual, consideradas as Transferências Financeiras Intragovernamentais.

Na sequência, é demonstrado o Resultado Orçamentário Ajustado, com Déficit aproximado de R\$ 1,05 bilhão.

1.5.1 – Resultado Orçamentário na Administração Direta, Autarquias e Fundações

Os Resultados Orçamentários por Setores da Administração Pública Estadual (Administração Direta, Autarquias e Fundações) estão demonstrados, inicialmente, pela arrecadação

na origem e pela despesa no destino e, posteriormente, acrescidos das Transferências Financeiras Intragovernamentais – TFI's, registradas extraorçamentariamente.

Os Resultados finais, após as Transferências Intragovernamentais (da Administração Direta para a Indireta e vice-versa), alcançaram os montantes deficitários na Administração Direta (R\$ -252,4 bilhões) e Fundações (R\$ -5,0 milhões) e superavitário nas Autarquias (R\$ 114,3 milhões)

TABELA 1.23
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO
RECEITA REALIZADA X DESPESA EMPENHADA
ADMINISTRAÇÃO DIRETA X AUTARQUIAS X FUNDAÇÕES
2016

Em R\$ milhões						
DISCRIMINAÇÃO	DIRETA	AUTARQUIAS	FUNDAÇÕES	CONSOLIDADO	% S/TOTAL	% S/TOTAL SEM DUPLICID. *
Receitas (exceto Intraorçamentárias)	41.214,1	5.654,3	142,6	47.011,0	81,98%	100,00%
Receitas Correntes	40.655,8	5.652,5	141,2	46.449,5	81,00%	98,81%
- Receita Tributária (1)	30.212,3	1.182,5	-	31.394,8	54,75%	66,78%
- Receita de Contribuições	4,6	3.119,8	-	3.124,4	5,45%	6,65%
- Receita Patrimonial (2)	1.010,8	886,3	16,5	1.913,6	3,34%	4,07%
- Receita Agropecuária	0,2	-	1,4	1,6	0,00%	0,00%
- Receita Industrial	-	-	-	-	-	-
- Receita de Serviços	48,9	191,9	83,6	324,4	0,57%	0,69%
- Transferências Correntes (1)	7.875,5	22,0	6,6	7.904,1	13,78%	16,81%
- Outras Receitas Correntes (1)	1.503,5	250,1	33,1	1.786,7	3,12%	3,80%
Receitas de Capital	558,3	1,8	1,3	561,4	0,98%	1,19%
- Operações de Crédito	333,6	-	-	333,6	0,58%	0,71%
- Alienação de Bens	82,9	1,3	-	84,2	0,15%	0,18%
- Amortização de Empréstimos	47,7	0,5	-	48,2	0,08%	0,10%
- Transferências de Capital	93,1	-	1,3	94,4	0,16%	0,20%
- Outras Receitas de Capital	1,0	-	-	1,0	0,00%	0,00%
Receitas Intraorçamentárias*	20,3	10.306,0	6,9	10.332,2	18,02%	21,98%
TOTAL RECEITAS	41.234,5	15.960,3	149,5	57.344,3	100,00%	121,98%
Despesas (exceto Intraorçamentárias)	30.320,8	15.753,3	946,2	47.020,3	82,00%	100,02%
Despesas Correntes	28.600,3	15.273,4	908,9	44.782,6	78,09%	95,26%
- Pessoal e Encargos Sociais	12.249,1	12.433,7	649,0	25.331,8	44,17%	53,88%
- Juros e Encargos da Dívida	599,9	3,5	-	603,4	1,05%	1,28%
- Outras Despesas Correntes	15.751,3	2.836,2	259,8	18.847,3	32,87%	40,09%
Transferências a Municípios	9.974,9	-	1,0	9.975,9	17,40%	21,22%
Demais Despesas Correntes	5.776,4	2.836,2	258,8	8.871,4	15,47%	18,87%
Despesas de Capital	1.720,5	479,9	37,3	2.237,7	3,90%	4,76%
- Investimentos	364,5	440,0	36,7	841,2	1,47%	1,79%
- Inversões Financeiras	254,9	1,0	-	255,9	0,45%	0,54%
- Amortização da Dívida	1.101,1	39,0	0,6	1.140,7	1,99%	2,43%
Despesas Intraorçamentárias*	10.233,3	225,0	8,7	10.467,0	18,25%	22,27%
TOTAL DESPESAS	40.554,1	15.978,3	954,9	57.487,3	100,25%	122,28%
Resultado Orçamentário	680,3	(18,0)	(805,4)	(143,1)		
Transferências Intragovernamentais:	(932,7)	132,3	800,4	-		
- da Administração Indireta para a Direta	729,7	(706,3)	(23,4)	0,0		
- da Administração Direta para a Indireta	(1.662,4)	838,6	823,8	-		
Resultado após Transf. Intragovernamentais	(252,4)	114,3	(5,0)	(143,1)		

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Receitas e Despesas Intraorçamentárias: dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos para o custeio de assistência médica e previdência ao IPERGS.

(1) Montante apurado após a dedução para a formação do FUNDEB.

(2) Montante apurado após Dedução da Receita de Remuneração do RPPS em Renda Fixa (vlr.ref.redimentos negativos Fundoprev-Civil e Fundoprev-Militar).

Do total transferido da Administração Indireta para a Administração Direta (R\$ 729,7 milhões), ressaltam-se os repasses do Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN (R\$ 596,3 milhões), referentes ao seu superávit (R\$ 405,2 milhões) e à Taxa de Serviços de Trânsito (R\$ 191,1 milhões).

1.5.2 – Resultado Orçamentário Ajustado

A execução orçamentária dos Recursos Livres apresentou o Déficit de R\$ -518,5 milhões, e os Recursos Vinculados o Superávit de R\$ 375,4 milhões, resultantes da diferença entre a receita realizada e a despesa empenhada em 2015.

Logo, os Recursos Vinculados (aqueles com destinação específica em decorrência de dispositivos constitucionais e legais), com uma aplicação inferior ao arrecadado, acabaram por influenciar positivamente o Resultado Consolidado do Exercício, reduzindo o déficit de R\$ -518,5 milhões para R\$ -143,1 milhões.

Por outro lado, ao serem também computados os saldos líquidos entre recebimentos e transferências de numerário (R\$ 224,6 milhões) e entre recursos (R\$ 375,8 milhões) alteraram-se os resultados inicialmente mencionados para o Déficit de R\$ -1,11 bilhão de Recursos Livres e para o Superávit de R\$ 975,8 milhões de Recursos Vinculados (este evidenciado no Balanço Geral do Estado, Volume I, p. 95, traduzindo o aumento do saldo financeiro potencial em 2016, ou seja, do saldo a empenhar dos recursos vinculados).

TABELA 1.24
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO CONSOLIDADO (INCLUÍDAS AS OPERAÇÕES INTRAORÇAMENTÁRIAS)
RECURSOS LIVRES X VINCULADOS
2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões		
	RECURSOS LIVRES	RECURSOS VINCULADOS (*)	TOTAL CONSOLIDADO
1. Receita Orçamentária	39.639,6	17.704,7	57.344,2
2. Despesa Orçamentária (empenhada)	40.158,0	17.329,3	57.487,3
3. Resultado Orçamentário (1 – 2)	(518,5)	375,4	(143,1)
4. Saldo Líquido de Transferências entre Recursos	(375,8)	375,8	-
5. Saldo Líquido de Transferências de Numerários	(224,6)	224,6	-
6. Resultado Orçamentário, ajustado pelas transferências entre Recursos e de Numerários (3 +4 +5)	(1.118,9)	975,8	(143,1)

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Balanço Geral do Estado 2016 – Volume I – p. 93

A movimentação dos recursos vinculados, cuja aplicação pode ser superior ou inferior à respectiva receita do exercício, traz reflexo significativo na verificação do efetivo Resultado da Execução Orçamentária, ora influenciando positivamente, ora negativamente. A análise dos Recursos Vinculados e o seu reflexo na Situação Líquida Financeira Potencial é apresentada no Capítulo 3 – Gestão Patrimonial, em subitem específico deste Relatório.

Também, repercutindo na análise do Resultado Orçamentário, estão as receitas de Anulações de Restos a Pagar (R\$ 150 milhões)² que, por não representarem um ingresso financeiro efetivo, influenciaram positivamente o resultado em 2016, pois, do contrário, o Déficit teria alcançado, com esse ajuste, R\$ -293,1 milhões (R\$ -143,1 milhões + R\$ -150 milhões).

Outras situações que afetam o Resultado Orçamentário são os pagamentos por Responsáveis, Sequestros Judiciais e por Devedores, pois realizados sem o respectivo empenho da despesa, em sua maior parte relativos a Precatórios, RPV's, medicamentos e procedimentos médicos. Conforme explicado no item 1.4.4, restaram prejudicadas as apurações que vinham sendo

² Artigo 38 da Lei nº 4.320/1964: “Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento deste, considerar-se-á receita do ano em que se efetivar.”

efetuadas nos Relatórios e Pareceres Prévios anteriores, quanto aos ajustes desses pagamentos aos Resultados Orçamentários, na série histórica desde o ano de 2007.

Portanto, demonstram-se os resultados de 2007 a 2015, com os ajustes apenas da exclusão das receitas orçamentárias fictícias obtidas pelas Anulações de Restos a Pagar. Para 2016, acrescenta-se o valor apurado no item 1.4.6, deste Relatório, referente ao saldo líquido de despesas que não transitaram na execução orçamentária, seguindo a orientação atual referente aos Responsáveis, Devedores e Sequestros Judiciais.

TABELA 1.25
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO CONSOLIDADO AJUSTADO
INCLUÍDA A DUPLA CONTAGEM
2007/2016

Em R\$ milhões nominais

Exercício	Resultado Orçamentário	(-) Receita de Anulação De Restos a Pagar	(-) Despesa Não empenhada (*)	Resultado Orçamentário Ajustado
2007	623,2	(113,6)		509,6
2008	442,7	(57,5)		385,1
2009	10,4	(204,7)		(194,3)
2010	(156,5)	(193,2)		(349,8)
2011	(487,6)	(166,8)		(654,4)
2012	(732,2)	(85,9)		(818,2)
2013	(1.394,0)	(238,5)		(1.632,4)
2014	(1.266,7)	(432,1)		(1.698,7)
2015	(4.942,5)	(129,2)		(5.071,7)
2016	(143,1)	(150,0)		(293,1)
2016 - ajustado	(143,1)	(150,0)	(752,8)	(1.045,9)

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Em 2016, o valor foi obtido da Tabela do item 1.4.6, deste Relatório. Para os exercícios anteriores, embora tenham ocorrido despesas sem empenho, essas não foram recalculadas de acordo com os critérios atuais explicados no item 1.4.4, que dizem respeito aos registros em Responsáveis, Devedores e Sequestros Judiciais.

Em 2016, situações extraordinárias refletiram no déficit de R\$ -143,1 milhões divulgado no Balanço (o mais favorável desde 2010), não devendo ser interpretado como uma melhoria dos problemas estruturais enfrentados pelo Estado, contando que no ano anterior esse déficit foi de R\$ -4,94 bilhões.

Entre as receitas extras estão: a cessão onerosa ao Banrisul, por 10 anos, da folha salarial dos servidores do Executivo e do Poder Judiciário (R\$ 1,28 bilhão); o acordo judicial com a Ford (R\$ 216 milhões); o programa federal de repatriação de ativos no exterior (R\$ 148 milhões); e um segundo repasse do Fundo de Apoio às Exportações (R\$ 130,8 milhões). Além disso, passou a vigor o aumento das alíquotas do ICMS, com o intuito de minimizar os efeitos da recessão econômica.

Quanto às despesas, têm-se: a continuidade das medidas de controle dos gastos, adotadas desde o exercício anterior, inclusive com a redução do quadro de pessoal; o novo acordo da dívida com a União, representando um desembolso a menor de R\$ 2,38 bilhões; e a não execução orçamentária (empenho) de despesas de competência de 2016, no valor líquido de R\$ 752,8 milhões (vide item 1.4.6, deste Relatório), quantia que deixou de ser computada no déficit orçamentário do exercício.

No tocante aos resultados anteriores, o período entre 2007 e 2010 (Governo Yeda), com superávits orçamentários (exceto em 2010), foi marcado pela receita extraordinária com a venda de ações do Banrisul (2007); arrecadação tributária decorrente de situação econômica

favorável (2008 e 2010); operação de crédito com o Banco Mundial para reestruturação da dívida extralimite (2008 e 2010); receita orçamentária escritural de IRRF, referente à regularização de passivos de exercícios anteriores (2010); redução dos gastos em custeio e investimentos; e diminuição do quadro de pessoal nos dois primeiros anos, voltando ao patamar inicial no final do período, que somado às implementações dos reajustes concedidos pelo Governo Britto (1995/1998) e incremento nos investimentos, com aplicação na malha rodoviária da sobra dos recursos da venda de ações do Banrisul, levaram ao déficit de R\$ -156,5 milhões em 2010.

No período de 2011 a 2014 (Governo Tarso), o déficit orçamentário cresceu de R\$ 156,5 milhões para R\$ 1,26 bilhão, influenciado pelos reajustes salariais concedidos na gestão em curso e reposição de servidores; crescimento dos gastos em investimentos e com custeio (principalmente, pelo aumento da aplicação na vinculação constitucional em saúde). Não houve ingresso de receitas extraordinárias, contudo foram contratadas operações de crédito no total de R\$ 3,92 bilhões em quatro anos, as quais ajudaram para que os déficits no período não fossem maiores.

Em 2015, não se repetiu o ingresso de operações de crédito (em 2014 havia sido de R\$ 2,18 bilhões), fato que, aliado, principalmente, à queda na arrecadação (devido à crise econômica no âmbito nacional) e ao aumento das despesas com pessoal (com a implantação de reajustes salariais concedidos no governo anterior, em que pese já tenha ocorrido redução do número de servidores nesse primeiro ano da Gestão 2015/2018), refletiu no incremento significativo do déficit orçamentário, de R\$ -1,26 bilhão para R\$ -4,94 bilhões.

O aumento dos déficits na série histórica, que vêm sendo suportados pelos recursos do Caixa Único, constituído principalmente pelos ingressos dos depósitos judiciais não tributários (com saldo acumulado desde 2004 de R\$ 10,16 bilhões, acarretando o elevado custo de R\$ 1,00 bilhão em 2016), demonstra a deterioração da situação financeira do Estado.

Outro fator relevante nas contas públicas é a restrição imposta pelas vinculações constitucionais, que no Rio Grande do Sul difere do conjunto da Federação, a exemplo da vinculação de 35% com educação prevista na Constituição Estadual, e não de 25% estabelecida na Constituição Federal. Para cumprir essa vinculação de 35%, e as demais vinculações, tais como a de 12% para a saúde; de 1,5% para a pesquisa científica e tecnológica; e de 0,5% para o ensino superior comunitário, o resultado orçamentário de 2016 seria deficitário em mais R\$ 3,06 bilhões.

TABELA 1.26

**DIFERENÇA A MENOR EM RELAÇÃO AO CUMPRIMENTO INTEGRAL
DAS VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS (*)
2007/2016**

Exercício	MDE	ENSINO SUPERIOR	PESQUISA	SAÚDE**	TOTAL NÃO APLICADO
2007	561,8	52,2	148,4	618,3	1.380,7
2008	1.331,1	62,7	183,5	641,1	2.218,4
2009	1.064,9	65,3	187,0	693,3	2.010,5
2010	1.424,6	80,8	218,6	726,0	2.450,0
2011	1.251,5	83,9	227,8	735,4	2.298,6
2012	1.022,8	92,0	243,9	477,2	1.835,9
2013	871,9	104,2	283,7	650,5	1.910,3
2014	553,4	112,7	301,8	531,3	1.499,2
2015	346,7	119,6	332,0	841,1	1.639,4
2016	1.670,0	133,6	374,4	889,4	3.067,4

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Vide Capítulo 2 – Vinculações Constitucionais.

(**) Exclusão do montante aplicado, por interpretações divergentes e pelo princípio da prudência aplicado às normas da LC nº 141/2012: dos gastos com a Corsan até 2012; e dos valores empenhados com as contribuições patronais ao IPE-Saúde e com as aposentadorias, pensões e encargos sobre a folha dos inativos, a partir de 2013.

1.6 – Evolução das Receitas e Despesas Orçamentárias e da RCL

Apresenta-se, a seguir, a evolução em valores nominais e inflacionados das receitas e despesas orçamentárias e da Receita Corrente Líquida no período de 2000 a 2016.

TABELA 1.27
EVOLUÇÃO DA RECEITA E DESPESA, EXCETUADAS AS OPERAÇÕES INTRAORÇAMENTÁRIAS (*)
E DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
2000/2016

Em R\$ milhões

Exercício	RECEITA (*)				RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (**)				DESPESA (*)				Resultado Orçamentário Inflacionado
	Valor Nominal	Δ % Anual	Valor Inflacionado	Δ % Anual	Valor Nominal	Δ % Anual	Valor Inflacionado	Δ % Anual	Valor Nominal	Δ % Anual	Valor Inflacionado	Δ % Anual	
2000	9.585,4	-	33.072,4	-	6.460,2	-	22.289,5	-	10.206,3	-	35.214,5	-	(2.142,1)
2001	10.717,4	11,81	33.506,5	1,31	7.512,7	16,29	23.487,4	5,37	11.394,2	11,64	35.622,5	1,16	(2.116,0)
2002	12.239,7	14,20	33.712,9	0,62	8.558,3	13,92	23.573,1	0,36	12.619,6	10,75	34.759,5	(2,42)	(1.046,6)
2003	13.845,0	13,12	31.054,9	(7,88)	9.859,6	15,20	22.115,5	(6,18)	14.227,4	12,74	31.912,6	(8,19)	(857,7)
2004	14.471,5	4,53	29.670,5	(4,46)	10.736,7	8,90	22.013,3	(0,46)	15.391,2	8,18	31.556,1	(1,12)	(1.885,6)
2005	16.656,5	15,10	32.227,9	8,62	12.349,4	15,02	23.894,2	8,54	17.574,9	14,19	34.004,8	7,76	(1.776,9)
2006	18.101,9	8,68	34.430,5	6,83	13.312,4	7,80	25.320,7	5,97	19.001,5	8,12	36.141,6	6,28	(1.711,1)
2007	20.160,6	11,37	36.491,9	5,99	13.991,4	5,10	25.325,2	0,02	19.524,4	2,75	35.340,3	(2,22)	1.151,6
2008	23.563,1	16,88	38.343,9	5,08	16.657,8	19,06	27.107,0	7,04	23.152,3	18,58	37.675,4	6,61	668,5
2009	23.678,0	0,49	37.852,9	(1,28)	17.387,3	4,38	27.796,2	2,54	23.673,9	2,25	37.846,3	0,45	6,6
2010	28.626,6	20,90	43.346,3	14,51	20.297,8	16,74	30.734,9	10,57	28.781,0	21,57	43.580,0	15,15	(233,7)
2011	29.609,9	3,43	41.314,4	(4,69)	21.927,9	8,03	30.595,8	(0,45)	30.104,3	4,60	42.004,2	(3,62)	(689,9)
2012	32.587,9	10,06	42.904,7	3,85	23.710,7	8,13	31.217,0	2,03	33.232,4	10,39	43.753,2	4,16	(848,5)
2013	36.328,3	11,48	45.087,0	5,09	26.387,9	11,29	32.749,9	4,91	37.745,3	13,58	46.845,6	7,07	(1.758,6)
2014	41.538,0	14,34	48.932,8	8,53	28.633,5	8,51	33.730,9	3,00	42.731,4	13,21	50.338,5	7,46	(1.405,8)
2015	40.980,7	(1,34)	45.156,8	(7,72)	30.139,2	5,26	33.210,5	(1,54)	45.558,9	6,62	50.201,5	(0,27)	(5.044,8)
2016	47.011,0	14,72	47.011,0	4,11	34.654,9	14,98	34.654,9	4,35	47.020,3	3,21	47.020,3	(6,34)	(9,3)
Ajuste (1) e (2)													
2007	20.160,6	11,37	36.491,9	5,99	13.991,4	5,10	25.325,2	0,02	19.524,4	2,75	35.340,3	(2,22)	
2008	22.529,6	11,75	36.662,1	0,47	16.657,8	19,06	27.107,0	7,04	22.118,8	13,29	35.993,6	1,85	
2009	23.678,0	5,10	37.852,9	3,25	17.387,3	4,38	27.796,2	2,54	23.673,9	7,03	37.846,3	5,15	
2010	27.261,3	15,13	41.278,8	9,05	20.297,8	16,74	30.734,9	10,57	27.994,2	18,25	42.388,6	12,00	
2011	29.609,9	8,62	41.314,4	0,09	21.927,9	8,03	30.595,8	(0,45)	30.104,3	7,54	42.004,2	(0,91)	

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores publicados nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária com a exclusão da dupla contagem.

(**) Utilizado em todos os exercícios, os mesmos critérios de apuração segundo entendimento do TCE: somada a perda do FUNDEF/FUNDEB e excluído o IRRF dos Servidores.

(1) Em 2008 e 2010, a contabilização da Operação de Crédito com o Banco Mundial para reestruturação da dívida extralimite consistiu em concomitante ingresso e desembolso de valores na receita e despesa orçamentárias (Informação CAGE/DILEG 012/2008). Assim, para fins de comparação da variação real das receitas e despesas, foi excluída a quantia de R\$ 1.033.514 mil, em 2008, e de R\$ 786.825 mil, em 2010.

(2) Em 2010, também foi excluída da receita, para fins de comparação na série histórica, a parcela do IRRF referente à regularização de passivos de exercícios anteriores, no valor de R\$ 578.544.062,94.

A Tabela evidencia ajustes na comparação do período de 2007 a 2011, oriundos da contabilização do empréstimo efetuado com o Banco Mundial para reestruturação da dívida extralimite (com reflexos em 2008 e 2010), e da regularização do IRRF em 2010, referente a passivos de exercícios anteriores.

O crescimento real das receitas em 2016 (excetuadas as operações intraorçamentárias), de 4,11% (R\$ 1,85 bilhão), deveu-se principalmente pelo incremento das Receitas Patrimonial (R\$ 1,28 bilhão), Tributárias (R\$ 636,3 milhões) e de Contribuições (R\$ 154,9 milhões). Afastada a influência das Receitas de Capital, em especial das operações de crédito, a Receita Corrente Líquida cresceu 4,35% (R\$ 1,44 bilhão).

Para as despesas (excetuadas as operações intraorçamentárias), o decréscimo real de -6,34% (R\$ -3,18 bilhões) resultou da redução do Serviço da Dívida (R\$ -2,38 bilhões) e das Despesas com Pessoal (R\$ -1,10 bilhão).

No item 9.7 deste Relatório, a Despesa é apresentada com a exclusão dos valores da contribuição previdenciária e do IRRF dos servidores e da distribuição de receitas aos Municípios,

itens igualmente deduzidos na apuração da Receita Corrente Líquida, para fins de comparação entre essas grandezas (Despesas X RCL) e a sua evolução no tempo, com foco na administração dos gastos frente ao balizador estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com base nos registros do Balanço Orçamentário, as receitas e despesas orçamentárias são analisadas nos próximos tópicos, segundo as fontes de receita e os grupos de despesa, evidenciando a sua execução e variação no período de 2012 a 2016.

1.7 – Receitas Tributárias

Em 2016, as Receitas Tributárias, principal fonte de recursos do Tesouro Estadual, atingiram o montante de R\$ 36,115 bilhões, refletindo, em valores reais, um incremento de 1,79% em relação ao de 2015 (inflacionado pelo IGP-DI/FGV). Considerando-se, também em termos reais, o valor líquido após a contribuição para a formação do FUNDEB, as Receitas Tributárias registraram um aumento de 2,07%, atingindo R\$ 31,395 bilhões. Dessa forma, após a redução ocorrida em 2015, no ano de 2016 constata-se a retomada do crescimento da arrecadação tributária.

TABELA 1.28
RECEITA TRIBUTÁRIA
2011/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
ICMS	27.293,4	29.162,5	6,85	29.715,1	1,89	28.834,4	(2,96)	29.605,8	2,68	8,47
ICMS Líquido**	23.201,4	24.787,4	6,84	25.258,8	1,90	24.510,2	(2,96)	25.198,5	2,81	8,61
IPVA	2.424,7	2.448,9	1,00	2.543,5	3,86	2.573,7	1,19	2.339,0	(9,12)	(3,53)
IPVA Líquido**	2.193,4	2.201,1	0,35	2.293,4	4,19	2.312,8	0,85	2.107,8	(8,87)	(3,91)
ITCD	296,7	436,3	47,04	378,6	(13,22)	682,7	80,33	420,6	(38,40)	41,75
ITCD Líquido**	237,4	349,2	47,08	303,6	(13,06)	546,9	80,12	338,4	(38,13)	42,51
ITBI	4,5	4,3	(4,92)	4,5	6,49	4,4	(2,98)	3,4	(22,58)	(23,95)
IRRF	1.561,5	1.752,3	12,22	2.011,7	14,81	1.900,1	(5,55)	2.234,4	17,59	43,10
TAXAS	1.207,5	1.684,1	39,47	1.660,5	(1,40)	1.484,9	(10,58)	1.512,3	1,85	25,25
Receita Tributária	32.788,2	35.488,3	8,23	36.313,9	2,33	35.480,2	(2,30)	36.115,4	1,79	10,15
(-) Dedução FUNDEB***	(4.382,5)	(4.709,9)	7,47	(4.781,3)	1,52	(4.720,9)	(1,26)	(4.720,6)	(0,00)	7,72
Rec. Tributária Líquida	28.405,7	30.778,4	8,35	31.532,6	2,45	30.759,3	(2,45)	31.394,8	2,07	10,52

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Valor líquido do imposto após a retenção para o FUNDEB.

(***) Valor retido automaticamente das receitas de impostos e destinado à formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

O IPVA, em 2016, foi responsável pela arrecadação de R\$ 2,339 bilhões, equivalente a 6,48% do total das Receitas Tributárias. Entretanto, em valores reais (inflacionado pelo IGP-DI/FGV), o resultado obtido corresponde à menor arrecadação desse Imposto para a série em exame.

A arrecadação do ITCD (Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação), depois do relevante aumento registrado em 2015 (mais de 80%), registrou queda acentuada no ano de 2016 (38,40%).

Os ingressos do IRRF, em termos reais, aumentaram em 17,59%, na comparação ao ano anterior, alcançando a cifra de R\$ 2,234 bilhões. Por sua vez, os ingressos provenientes dos pagamentos de Taxas evidenciaram um aumento de 1,85%, totalizando R\$ 1,512 bilhão.

O ICMS, principal tributo estadual, cujo valor líquido (R\$ 25,198 bilhões), sem o valor das transferências do FUNDEB, correspondeu a 80,26% total da receita tributária líquida (R\$ 31,395 bilhões). Por outro lado, em relação à receita consolidada do Estado (R\$ 47,011 bilhões), o ICMS arrecadado (29,606 bilhões) representou 62,98%. Em razão da importância destes ingressos no Tesouro Estadual, o próximo item é dedicado a uma análise detalhada sobre a matéria.

1.7.1 – ICMS

Em 2016, a arrecadação do ICMS tributário, entendido como sendo o valor depurado, sem contar as quantias arrecadadas a título de multas, juros de mora, dívida ativa e adjudicações, alcançou a soma de R\$ 29,605 bilhões, montante que representou um incremento de 2,68%, quando comparado com os números do exercício anterior, em valores reais (inflacionados IGP-DI/FGV médio).

TABELA 1.29
ICMS TRIBUTÁRIO E ICMS A QUALQUER TÍTULO
2002/2016

Em R\$ 1.000.000

ANO	ICMS TRIBUTÁRIO				ICMS A QUALQUER TÍTULO (1)				PIB RS (2)	ATUALIZAÇÃO IGP-DI/FGV (MÉDIO) BASE 2013
	VLR. NOMINAL	% PIB	VLR. INFLACIONADO*	Δ% ANUAL	VLR. NOMINAL	% PIB	VLR. INFLACIONADO*	Δ% ANUAL	VLR. NOMINAL	
2002	7.213,3	7,30	19.868,3		7.442	7,53	20.496,9		98.847	2,75440
2003	8.595,6	7,20	19.280,3	-2,96	8.989	7,53	20.162,3	-1,63	119.325	2,24304
2004	9.360,6	7,14	19.191,8	-0,46	9.638	7,35	19.760,4	-1,99	131.192	2,05028
2005	10.900,6	7,99	21.091,1	9,90	11.383	8,35	22.024,3	11,46	136.363	1,93485
2006	11.541,2	7,82	21.951,9	4,08	11.813	8,00	22.469,4	2,02	147.623	1,90204
2007	11.995,9	7,14	21.713,3	-1,09	12.258	7,30	22.187,1	-1,26	168.010	1,81006
2008	14.535,7	7,64	23.653,8	8,94	14.825	7,79	24.124,8	8,73	190.230	1,62729
2009	14.733,2	7,21	23.553,3	-0,42	15.087	7,38	24.118,3	-0,03	204.345	1,59865
2010	17.283,3	7,16	26.170,2	11,11	17.893	7,42	27.093,9	12,34	241.249	1,51419
2011	19.040,8	7,18	26.567,5	1,52	19.503	7,36	27.212,2	0,44	265.056	1,39529
2012	20.730,5	7,21	27.293,4	2,73	21.378	7,43	28.146,2	3,43	287.587	1,31658
2013	23.497,3	7,07	29.162,5	6,85	24.061	7,24	29.861,5	6,09	332.293	1,24110
2014	25.224,5	7,05	29.715,1	1,89	25.854	7,23	30.456,9	1,99	357.816	1,17802
2015	26.167,8	6,82	28.834,4	-2,96	27.126	7,07	29.890,1	-1,87	383.803	1,10190
2016	29.605,8	7,22	29.605,8	2,68	30.386	7,41	30.385,8	1,66	410.276	1,00000

Fonte: Sistema FPE, Cubos DW da SEFAZ/CAGE e FEE/Núcleo de Contabilidade Social.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV (médio).

(**) Variação do Índice de Volume em relação ao ano base de 1995 (índice de volume da produção agregada, a partir dos índices de produção real dos segmentos que compõem a atividade econômica do Estado).

ICMS Arrecadado a Qualquer Título = Total do ICMS arrecadado no exercício, acrescido do ICMS em Dívida Ativa, dos Juros de Mora e das multas por pagamentos fora de prazo.

Os Valores do ICMS TRIBUTÁRIO e do ICMS a QUALQUER TÍTULO, incluem os ingressos do ICMS-AMPARA

(3) Estimativas preliminares da FEE para 2015 e 2016, de acordo com a metodologia vigente para o período (visita no site em 03 de abril de 2017).

Quanto ao ICMS arrecadado a qualquer título, o qual inclui a cobrança do ICMS inscrito em Dívida Ativa, os juros de mora, as multas por pagamentos em atraso e as adjudicações (aliás, é o índice utilizado para o cálculo do valor do repasse constitucional aos Municípios), a soma obtida atingiu o montante de R\$ 30,386 bilhões, registrando aumento de 1,66% quando comparado a 2015. Em relação ao valor calculado pela Fundação de Economia e Estatística para o PIB do Estado em 2015, procedimento que pode ser utilizado para avaliar a carga tributária correspondente ao ICMS/RS, o índice alcançou 7,41 %.

Sobre esse aspecto, é relevante observar que no ano de 2016 estiveram vigentes as regras previstas nas Leis nºs 14.742 e 14.743, ambas de setembro 2015, apresentadas pelo Executivo Estadual com o objetivo de aumentar a arrecadação do ICMS-RS.

A primeira foi responsável por instituir o Fundo de Proteção e Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul — AMPARA/RS —, com a finalidade de destinar os recursos provenientes do acréscimo de 2 pontos percentuais nas alíquotas de incidência do imposto sobre alguns artigos reconhecidos como supérfluos para viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência a toda a população do Estado do Rio Grande do Sul.

O rol de mercadorias e prestações incluídas na Lei são: bebidas alcóolicas e cerveja sem álcool; cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos, cigarreiras, fumos desfiados e encarteirados, fumos para cachimbos e fumos tipo crespo; perfumaria e cosméticos; prestação de serviço de televisão por assinatura.

Sobre os valores arrecadados, constatou-se que o AMPARA/RS foi responsável pelo ingresso de R\$ 210,9 milhões, quando considerado apenas o ICMS tributável, e R\$ 213,8 quando avaliado no conjunto das receitas de ICMS a qualquer título.

A segunda, além de elevar de 17% para 18% a alíquota básica do ICMS aplicada nas operações e prestações de serviços sem alíquota específica, aumentou as incidentes sobre a base de cálculo dos setores de energia elétrica, combustíveis e comunicação, de 25% para 30%.

Entretanto, apesar do “tarifaço” aprovado pela Assembleia, o Governo encerrou o ano com cerca de R\$ 1,3 bilhão a menos na arrecadação prevista para o seu principal tributo. Ou seja, a expectativa de que os aumentos de alíquotas proporcionassem ingressos na ordem de R\$ 31,7 bilhões não foi concretizada, especialmente devido ao baixo nível de desempenho da economia regional e nacional. A receita com o ICMS alcançou R\$ 30,386 bilhões com o ICMS a qualquer título.

Com referência ao Cadastro de Atividade Econômica nível 1 (CAE), o total obtido pela Administração Tributária Estadual com o ICMS, no período de 2012 a 2016, apresenta a seguinte composição:

TABELA 1.30
ARRECAÇÃO POR SETOR (CAE- CADASTRO DE ATIVIDADE ECONÔMICA) 2012 – 2016

Cadastro de Atividade Econômica (CAE1)	Em R\$									
	2012	Part. %	2013	Part. %	2014	Part. %	2015	Part. %	2016	%
0-SEM CAEI	703.906	3,29%	985.278	4,09%	1.063.510	4,11	1.078.173	3,97	1.059.193	3,49
1-PROD.E EXTRACAO ANIMAL E VEGET	97.593	0,46%	125.597	0,52%	122.016	0,47	131.633	0,49	153.500	0,51
2-IND. EXTRATIVA MINERAL	74.678	0,35%	80.975	0,34%	82.614	0,32	63.015	0,23	61.043	0,2
3-IND. DE TRANSFORMACAO	8.322.145	38,93%	11.443.471	47,56%	12.083.016	46,74	11.984.349	44,18	13.105.085	43,1
4-IND. DE BENEFICIAMENTO	638.530	2,99%	771.034	3,20%	779.135	3,01	848.760	3,13	985.108	3,24
5-IND. DE MONTAGEM	298.586	1,40%	415.525	1,73%	441.855	1,71	389.908	1,44	333.241	1,1
6-IND. ACOND. E RECONDICIONAMENTO	9.693	0,05%	10.557	0,04%	11.368	0,04	11.709	0,04	13.614	0,04
7-COMERCIO ATACADISTA	7.029.242	32,88%	5.672.735	23,58%	6.600.869	25,53	8.013.062	29,54	9.289.060	30,6
8-COMERCIO VAREJISTA	1.991.246	9,31%	2.265.471	9,42%	2.365.958	9,15	2.366.115	8,72	2.630.687	8,66
9-SERVICOS E OUTROS	2.212.589	10,35%	2.289.922	9,52%	2.303.872	8,91	2.239.167	8,25	2.755.242	9,07
TOTAL	21.378.209		24.060.566		25.854.213		27.125.893		30.385.773	

Fonte: Relatórios IGRNET/SEFAZ/Receita Estadual

Os números evidenciam a permanência da participação elevada do ICMS gerado na Indústria de Transformação (CAE 3), mesmo com pequenas reduções nos últimos exercícios. No ano em análise, o setor foi responsável por mais de 43% do total arrecadado. De outra banda, ao alcançar índice superior a 30%, constata-se a consolidação da retomada de aumento na participação do ICMS do Comércio Atacadista (CAE 7).

A tabela, a seguir, identifica a estrutura do ICMS/RS e a sua evolução nos três últimos anos, tendo com referência o código de arrecadação instituído pela Secretaria da Fazenda Estadual/Subsecretaria da Receita Estadual/Divisão de Estudos Econômicos.

TABELA 1.31
ARRECAÇÃO POR CÓDIGO 2014 – 2016

ARRECAÇÃO	2014		2015		2016	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
1007-ICMS - PAGAMENTO VINCULADO AO MS 111 022 88 480 - SINDILOJAS POA	3.776	0	57.404	0,00	494	0,00
142-ICMS - CORRECAO MONETARIA SOBRE O PRINCIPAL - ACAO FISCAL - COM MULTA	2.267.737	0,01	734.263	0,00	66.441	0,00
145-ICMS - MULTAS - ACAO FISCAL - COM MULTA MATERIAL	44.067.680	0,17	37.710.048	0,14	37.966.649	0,12
149-ICMS - CORRECAO MONETARIA SOBRE MULTAS - ACAO FISCAL - COM MULTA MAT	1.238.133	0	661.734	0,00	36.359	0,00
1500-ICMS - PAGAMENTO DE AUTOREGULAMENTAÇÃO	0	0	2.258.368	0,01	3.306.666	0,01
1-ADJUDICAÇÃO		0	0	0,00	0	0,00
1510-ICMS CONSUMIDOR FINAL NAO CONTRIBUINTE OUTRA UF POR OPERACAO					57.253.141	0,19
1511-ICMS CONSUMIDOR FINAL NAO CONTRIBUINTE OUTRA UF POR APURACAO					102.399.698	0,34
1512-ICMS-AMPARA FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA POR OPERACAO					9.874.889	0,03
1513-ICMS-AMPARA FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA POR APURACAO					27.801.896	0,09
1514-ICMS-AMPARA SUBSTITUICAO TRIBUTARIA FUNDO DE COMBATE A POBREZA POR APU					172.544.848	0,57
1520-ICMS-AMPARA MULTAS					58.060	0,00
1521-ICMS-AMPARA JUROS					4.037	0,00
1522-ACAO FISCAL ICMS-AMPARA FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA					4.112	0,00
1523-DIVIDA ATIVA REFERENTE ICMS-AMPARA FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA					1.629	0,00
1527-ICMS-AMPARA - MULTA MORATORIA - ACAO FISCAL					72.141	0,00
1528-ICMS-AMPARA - JUROS DE MORA (ART.69 DA LEI 6537/73) - ACAO FISCAL-COM					7.405	0,00
1529-ICMS-AMPARA - ACAO FISCAL - PAGAMENTO PARCELADO - COM MULTA MORATORIA					675.678	0,00
1533-ICMS-AMPARA - MULTA MORATORIA - DIVIDA ATIVA					517.775	0,00
1534-ICMS-AMPARA - JUROS DE MORA (ART.69 DA LEI 6537/73) - DIVIDA ATIVA -					150.105	0,00
1535-ICMS-AMPARA - DIVIDA ATIVA - COM MULTA MORATORIA					2.071.104	0,01
211-ICMS - OUTROS PAGAMENTOS ANTECIPADOS	238.890.622	0,92	227.311.943	0,84	256.431.665	0,84
212-ICMS - PAGAMENTO ANTECIPADO DE PRODUTOR	107.504.492	0,42	109.999.960	0,41	137.030.136	0,45
213-ICMS - PAGAMENTO DE PRODUTOR	1.635.068	0,01	1.109.793	0,00	1.142.204	0,00
214-ICMS - PAGAMENTO ANTECIPADO DE CARNE E GADO	8.056.213	0,03	12.249.931	0,05	11.286.567	0,04
217-ICMS - MODALIDADE GERAL - COMERCIO - PAGAMENTO FORA DO PRAZO	41.089.342	0,16	43.931.198	0,16	60.525.957	0,20
218-ICMS - MODALIDADE GERAL - INDUSTRIA - PAGAMENTO FORA DO PRAZO	63.646.050	0,25	70.563.358	0,26	240.468.003	0,79
220-ICMS - COMPLEMENTACAO NAS OPERACOES INTERESTADUAIS COM VEICULOS.	64.965	0	7.823	0,00	14.085	0,00
221-ICMS - IMPOSTO S/OPERACOES RELAT. A CIRC. DE MERC. E S/PREST.DE SERV.	4.231.811.704	16,37	4.818.695.928	17,76	5.412.715.023	17,81
222-ICMS - IMPOSTO S/OPERACOES RELAT. A CIRC. DE MERC. E S/PREST. DE SERV.	8.512.453.140	32,92	8.849.801.177	32,62	9.534.823.115	31,38
223-ICMS - DENUNCIA ESPONTANEA DE INFRACAO	7.760.387	0,03	10.252.894	0,04	3.223.078	0,01
224-ICMS - SUBSTITUICAO TRIBUTARIA INTERESTADUAL	3.173.589.461	12,27	3.160.562.340	11,65	3.432.294.456	11,30
225-ICMS - MICROEMPRESA E MICROPRODUTOR RURAL	45.120	0	56.022	0,00	201.610	0,00
226-ICMS – SERVICOS	2.102.783.227	8,13	2.104.755.383	7,76	2.592.899.406	8,53
227-ICMS- PGTO.ANTECIP. NAS ENTRADAS DE MERC.ORIUNDAS DE OUTRAS UNIDADES	57.948.906	0,22	57.343.544	0,21	22.875.100	0,08
228-ICMS - PAGAMENTO ANTECIPADO DE SERVICOS	62.008.557	0,24	61.664.548	0,23	65.165.389	0,21
229-ICMS - RESPONSABILIDADE POR SUBSTITUICAO TRIBUTARIA DE SERVICOS DE	23.492.271	0,09	12.651.970	0,05	11.202.784	0,04
233-ICMS - IMPORTACAO DE MERCADORIA ESTRANGEIRA	12.738.407	0,05	2.707.027	0,01	8.014.227	0,03
234-ICMS- PGTO.ANTECIP. NAS ENTRADAS DE MERC.ORIUNDAS DE OUTRAS UNIDADES	15.435	0	3.506	0,00	24.766	0,00
236-ICMS - CARNE E GADO - PAGAMENTO FORA DE PRAZO	634.932	0	499.783	0,00	1.102.078	0,00
242-ICMS - CORRECAO MONETARIA SOBRE O PRINCIPAL	19.508	0	1.457	0,00	2.784	0,00
243-ICMS – MULTAS	8.952.967	0,03	10.075.873	0,04	14.368.076	0,05
251-ICMS - ACAO FISCAL - PAGAMENTO PARCELADO - COM MULTA MATERIAL	176.244.862	0,68	134.956.143	0,50	84.714.267	0,28
256-ICMS - ACAO FISCAL - PAGAMENTO INTEGRAL E PARCELADO	107.070	0	189.777	0,00	193.508	0,00
267-ICMS - DIVIDA ATIVA - CORRECAO MONETARIA SOBRE A MULTA - COM MULTA MAT	5.408.606	0,02	7.142.792	0,03	13.054.314	0,04
270-ICMS - SUBSTITUICAO TRIBUTARIA INTERNA	3.083.171.175	11,93	3.108.388.980	11,46	3.417.283.408	11,25
271-ICMS - DIVIDA ATIVA - COM MULTA MATERIAL	67.678.161	0,26	195.545.387	0,72	64.504.611	0,21
272-ICMS - DIVIDA ATIVA - CORRECAO MONETARIA S/ O PRINCIPAL - COM MULTA	10.029.563	0,04	29.048.015	0,11	16.184.792	0,05
275-ICMS - DIVIDA ATIVA - MULTAS - COM MULTA MATERIAL	33.002.948	0,13	58.677.305	0,22	47.662.624	0,16
276-ICMS - DIVIDA ATIVA - JUROS DE MORA (ART.69 DA LEI N.6537/73) – COM	76.141.477	0,29	251.002.628	0,93	149.311.309	0,49
280-ICMS – IMPORT. ARREMATACAO DE MERCADORIA ESTRANGEIRA - PAGAMENTO	892.748.172	3,45	935.448.252	3,45	1.033.776.352	3,40
282-ICMS - INDENIZACAO PELA MORA (ART. 69 DA LEI 6537-73)	2.721.962	0,01	5.287.459	0,02	3.703.940	0,01
285-ICMS - EMPRESA DE PEQUENO PORTE	140.585	0	51.706	0,00	139.301	0,00
286-ICMS - INDENIZACAO PELA MORA (ART. 69 DA LEI 6537/73) - COM MULTA MATE	56.227.564	0,22	36.993.278	0,14	30.640.443	0,10
291-ICMS - PAGAMENTO DO ICMS DEVIDO POR SUBSTITUICAO TRIBUT. NA IMPORTA	3.230	0	1.383	0,00	266.788	0,00
293-ICMS - SIMPLES NACIONAL	548.642.798	2,12	558.270.670	2,06	577.103.267	1,90
294-ICMS - SIMPLES NACIONAL – MULTAS	4.632.535	0,02	8.408.154	0,03	8.073.417	0,03
298-ICMS - SIMPLES NACIONAL - INDENIZACAO PELA MORA (ART.69 LEI 6537/73)	3.936.116	0,02	11.235.606	0,04	11.468.271	0,04
312-ICMS - SUBSTITUICAO TRIBUTARIA PARA MERCADORIAS EM ESTOQUE	142.626	0	63.299	0,00	958.212	0,00
379-ICMS- PGTO.ANTECIP.NAS ENTRADAS DE MERC.ORIUNDAS DE OUTRAS UNIDADES	237.791.723	0,92	244.564.138	0,90	321.922.403	1,06
405-ICMS - SALDO DO DEPOSITO JUDICIAL, APROVEITAMENTO DE CREDITO - PROGRA-	560	0	104	0,00	3.150	0,00
411-ICMS - ACAO FISCAL - PAGAMENTO PARCELADO - COM MULTA MORATORIA	359.724.429	1,39	418.478.080	1,54	900.288.563	2,96
415-ICMS - CORRECAO MONETARIA SOBRE O PRINCIPAL - ACAO FISCAL - COM MULTA	1.852.168	0,01	818.081	0,00		0,00
417-ICMS - MULTA MORATORIA - ACAO FISCAL	38.819.997	0,15	43.342.960	0,16	104.744.286	0,34
424-ICMS - CORRECAO MONETARIA SOBRE MULTA MORATORIA - ACAO FISCAL	277.514	0	122.706	0,00		0,00
427-ICMS - JUROS DE MORA (ART.69 DA LEI 6537/73) - ACAO FISCAL - COM MULTA	24.317.079	0,09	15.678.104	0,06	25.840.666	0,09
430-ICMS - DIVIDA ATIVA - COM MULTA MORATORIA	175.442.937	0,68	176.388.898	0,65	173.928.180	0,57
435-ICMS - CORRECAO MONETARIA SOBRE O PRINCIPAL - DIVIDA ATIVA - COM MULTA	5.227.949	0,02	5.262.069	0,02	3.526.316	0,01
439-ICMS - MULTA MORATORIA - DIVIDA ATIVA	34.833.877	0,13	33.245.839	0,12	40.562.991	0,13
443-ICMS - CORRECAO MONETARIA SOBRE MULTA MORATORIA - DIVIDA ATIVA	918.810	0	875.633	0,00	703.640	0,00
447-ICMS - JUROS DE MORA (ART.69 DA LEI 6537/73) - DIVIDA ATIVA- COM MULTA	42.519.647	0,16	50.769.755	0,19	49.785.486	0,16
57-DIVIDA ATIVA REFERENTE À ICM/ICMS	1.855.213	0,01	223.913	0,00	589.057	0,00
684-ICMS - DENUNCIA ESPONTÂNEA- PROGRAMA EM DIA 2012	5.336.398	0,02	1.363.282	0,01	3.314	0,00
995-ICMS - ESTORNO ETANOL ANIDRO-CONV-NIO ICMS 110/2007	471.233	0	5.797.145	0,02	3.082.565	0,01
996-ICMS - ESTORNO BIODIESEL-CONV-NIO 110/2007	679.215	0	8.946.038	0,03	4.930.605	0,02
998-ICMS -SN-OPERA--ES INTERNAS COM PRODUTOS FARMACÊUTICOS RECEBIDOS A T	91.664	0	39.794	0,00	23.220	0,00
999-ICMS ST-IMP OU MERC UF S/CONV	1.260.355.175	4,87	1.183.598.145	4,36	1.076.176.500	3,54
TOTAL	25.854.213.139		27.125.892.793		30.385.773.403	

Assim, de acordo com os códigos estabelecidos pela Secretaria da Fazenda, mesmo com as alterações decorrentes das leis que impuseram o “tarifaço”, não são constadas alterações relevantes na composição dos ingressos na receita Estadual, ou seja, identifica-se uma estrutura definida para arrecadação do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul.

Quanto à distribuição da arrecadação por COREDE, a participação das diversas regiões do Estado na composição do montante arrecadado com o imposto demonstra a permanência da crescente concentração da arrecadação do ICMS nos COREDES da área Metropolitana Delta do Jacuí, sendo que em 2016 o índice alcançado foi o maior dos últimos anos (47,16%).

Ainda com participação elevada aparecem as regiões do Vale do Rio dos Sinos (22,76%) e da Serra (9,34%). Desse modo, os 3 (três) COREDES em destaque respondem por quase 80% do total arrecadado no Estado. Ou seja, apesar da implementação de mecanismos para influenciar na descentralização da economia do Estado Gaúcho (tipo FUNDOPEM-RS e INTEGRAR-RS), os dados dos três COREDES retrocitados, os quais apresentam uma continuidade no espaço geográfico, indicam elevado grau de concentração no desenvolvimento econômico e social da região.

TABELA 1.32
ARRECADAÇÃO POR COREDE 2013-2016

Em 1.000.000 (nominais)

COREDE	2013		2014		2015		2016	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
ALTO DA SERRA DO BOTUCARA	16	0,1	19	0,07	18	0,07	19	0,06
ALTO JACUI	62	0,3	83	0,32	75	0,28	79	0,26
CAMPANHA	95	0,4	90	0,35	90	0,33	103	0,34
CAMPOS DE CIMA DA SERRA	83	0,4	83	0,32	75	0,28	52	0,17
CELEIRO	52	0,2	55	0,21	46	0,17	53	0,17
CENTRAL	224	0,9	276	1,07	246	0,91	278	0,91
CENTRO SUL	322	1,3	306	1,18	307	1,13	343	1,13
FRONTEIRA NOROESTE	134	0,6	146	0,57	140	0,51	169	0,56
FRONTEIRA OESTE	302	1,3	297	1,15	303	1,12	351	1,15
HORTENSÍAS	143	0,6	153	0,59	176	0,65	145	0,48
JACUI CENTRO	58	0,2	56	0,22	60	0,22	62	0,2
LITORAL	334	1,4	344	1,33	268	0,99	214	0,7
MEDIO ALTO URUGUAI	132	0,6	155	0,6	136	0,5	138	0,45
METROPOLITANO DELTA DO JACUÍ	10.293	43	11.436	44,23	12.313	45,39	14.329	47,16
MISSOES	126	0,5	131	0,51	129	0,47	140	0,46
NORDESTE	87	0,4	90	0,35	98	0,36	108	0,36
NOROESTE COLONIAL	130	0,5	149	0,57	162	0,6	183	0,6
NORTE	267	1,1	308	1,19	315	1,16	267	0,88
PARANHANA-ENCOSTA SERRA	330	1,4	362	1,4	345	1,27	380	1,25
PRODUCAO	428	1,8	501	1,94	527	1,94	678	2,23
RIO DA VARZEA	83	0,4	101	0,39	79	0,29	84	0,28
SERRA	2.648	11	2.667	10,32	2.693	9,93	2.837	9,34
SUL	366	1,5	400	1,55	711	2,62	1.056	3,48
VALE DO CAÍ	201	0,8	207	0,8	212	0,78	202	0,67
VALE DO JAGUARI	19	0,1	20	0,08	20	0,08	28	0,09
VALE DO RIO DOS SINOS	6.231	26	6.452	24,95	6.563	24,19	6.915	22,76
VALE DO RIO PARDO	453	1,9	502	1,94	551	2,03	657	2,16
VALE DO TAQUARI	440	1,8	466	1,8	466	1,72	515	1,69
Total	24.061		25.854		27.126		30.386	

Fonte: Relatórios IGRNET/SEFAZ/Receita Estadual

No que tange à participação das empresas que mais contribuem na arrecadação total do ICMS do Estado, os dados obtidos evidenciam a continuidade da tendência da retomada da concentração da arrecadação. A participação das 50 maiores contribuintes voltou a superar a casa dos 50%.

TABELA 1.33
PARTICIPAÇÃO DAS MAIORES EMPRESAS NO ICMS*
2007-2016

Em R\$ 1.000.000,00

EXERCÍCIO	TOTAL ICMS	50 MAIORES	%	100 MAIORES	%	500 MAIORES	%
2007	12.257,60	7.206,37	58,79	7.980,48	65,11	9.511,61	77,6
2008	14.825,15	8.120,59	54,78	9.125,30	61,55	11.194,12	75,51
2009	15.086,66	8.058,52	53,41	9.136,79	60,56	11.318,07	75,02
2010	17.893,30	9.100,54	50,86	10.326,22	57,71	13.069,65	73,04
2011	19.502,70	9.863,42	50,57	11.222,72	57,54	14.314,86	73,4
2012	21.378,21	10.694,07	50,02	12.124,91	56,72	15.564,62	72,81
2013	24.060,57	11.444,44	47,57	13.141,90	54,62	17.025,16	70,76
2014	25.854,21	11.321,26	43,79	13.029,43	50,4	17.157,86	66,36
2015	27.125,89	15.532,42	49,89	15.201,32	56,04	19.330,65	71,26
2016	30.385,77	15.341,82	50,49	17.022,90	56,02	21.588,20	71,05

Obs: ICMS* (arrecadados a qualquer título)

Fonte: Cubo da Arrecadação /SEFAZ – Receita Estadual

A elevada concentração na arrecadação do ICMS no Estado deve ser avaliada como fato preocupante, pois evidencia a dependência do Fisco com um número restrito de empresas ou grupos de contribuintes.

Os ingressos do Simples Nacional, de acordo com a legislação vigente são repassados pelo Governo Federal ao Tesouro Estadual, no período 2007 a 2016, anualmente, registraram os seguintes valores:

TABELA 1.34
SIMPLES NACIONAL PERÍODO 2007 – 2016 (CÓDIGOS 293, 294 E 298)

Em R\$ 1.000,00

	NOMINAL	PARTICIPAÇÃO NO ICMS/RS TOTAL
2007(*)	186.693	1,55
2008	485.414	3,27
2009	384.473	2,55
2010	405.628	2,26
2011	410.997	2,10
2012	410.360	1,92
2013	494.043	2,05
2014	557.211	2,15
2015	557.914	2,13
2016	596.645	1,96

Fonte: Relatórios IGRNET/SEFAZ/Receita Estadual

(*) **Obs:** Em 2007 a arrecadação do Simples Nacional abrangeu fatos geradores a contar de 01-07-2007

A Tabela, a seguir, apresenta a arrecadação do ICMS no Estado do Rio Grande do Sul por setor/subsetor econômico e com a identificação da correspondente participação de cada um para o total obtido em cada exercício no período de 2012 a 2016.

TABELA 1.35
ARRECAÇÃO DE ICMS POR SETOR/ SUBSETOR ECONÔMICO PERÍODO 2012 -2016

Em R\$ 1.000,00 (nominais)

Setor Econômico	2012		2013		2014		2015		2016	
	Valor	% do Tot	Valor	% do Tot	Valor	% do Tot	Valor	% do Tot	Valor	% do Tot
Combustíveis e Lubrificantes	3.627.691	16,97	4.286.642	17,82	4.454.150	17,23	4.680.521	17,25	5.508.746	18,13
Energia elétrica	2.120.441	9,92	1.704.724	7,09	2.082.877	8,06	3.023.018	11,14	3.782.838	12,45
Comércio Varejista	1.991.246	9,31	2.265.471	9,42	2.365.958	9,15	2.366.115	8,72	2.630.687	8,66
Comunicações	1.991.834	9,32	2.036.441	8,46	1.978.192	7,65	2.004.117	7,39	2.533.135	8,34
Bebidas	1.348.401	6,31	1.500.749	6,24	1.648.574	6,38	1.688.969	6,23	2.018.088	6,64
Sem Setor	703.906	3,29	985.278	4,09	1.063.510	4,11	1.078.191	3,97	1.059.213	3,49
Outros alimentos	676.081	3,16	757.465	3,15	938.695	3,63	998.175	3,68	1.054.373	3,47
Produtos Químicos	518.376	2,42	540.142	2,24	635.920	2,46	641.499	2,36	763.134	2,51
Equip. elétricos e eletrônicos	418.311	1,96	515.424	2,14	586.241	2,27	584.802	2,16	655.211	2,16
Motores, Máquinas e Equip.	542.467	2,54	637.869	2,65	697.485	2,7	610.581	2,25	635.844	2,09
Medicamentos	342.450	1,6	412.999	1,72	482.955	1,87	539.351	1,99	601.609	1,98
Fumo e cigarro	407.832	1,91	465.217	1,93	544.001	2,1	538.884	1,99	596.088	1,96
Cosmêt, Perfum..a e Óleos Essenciais	290.185	1,36	334.561	1,39	376.349	1,46	443.919	1,64	555.956	1,83
Outros Setores da Indústria	528.638	2,47	573.422	2,38	608.180	2,35	572.254	2,11	550.348	1,81
Arroz	381.167	1,78	411.097	1,71	400.518	1,55	422.211	1,56	542.128	1,78
Veículos Automotores	551.450	2,58	665.122	2,76	666.612	2,58	563.827	2,08	496.682	1,63
Produtos Petroquímicos	88.562	0,41	99.656	0,41	231.603	0,9	420.398	1,55	488.430	1,61
Peças e Acessórios de Veic. Automotores	466.924	2,18	599.495	2,49	545.683	2,11	462.535	1,71	474.053	1,56
Materiais de construção	375.862	1,76	407.935	1,7	444.620	1,72	442.601	1,63	439.948	1,45
Laticínios	233.414	1,09	350.100	1,46	329.690	1,28	517.637	1,91	436.768	1,44
Ferro e Aço	481.078	2,25	588.918	2,45	534.870	2,07	459.618	1,69	435.304	1,43
Couro e calçados	486.144	2,27	447.851	1,86	474.022	1,83	420.381	1,55	398.018	1,31
Celulose e Papeis	265.258	1,24	320.335	1,33	384.432	1,49	355.927	1,31	375.988	1,24
Borrachas e seus Produtos	168.289	0,79	246.337	1,02	260.488	1,01	258.433	0,95	343.834	1,13
Textil, Vestuário e Malharia	257.948	1,21	292.589	1,22	320.182	1,24	323.404	1,19	336.964	1,11
Moveleiro	371.755	1,74	428.156	1,78	452.370	1,75	415.970	1,53	312.106	1,03
Produtos Plásticos	225.489	1,05	264.015	1,1	279.140	1,08	267.839	0,99	262.461	0,86
Transportes	208.879	0,98	238.406	0,99	309.983	1,2	227.447	0,84	216.391	0,71
Ferramentas Manuais	162.210	0,76	198.242	0,82	192.099	0,74	180.895	0,67	199.700	0,66
Tintas e corantes	170.048	0,8	195.213	0,81	198.524	0,77	234.696	0,87	188.831	0,62
Farinha de cereais	81.102	0,38	136.345	0,57	146.577	0,57	163.473	0,6	187.470	0,62
Carnes Bovina, Ovina e Caprina	74.896	0,35	138.401	0,58	75.045	0,68	169.934	0,63	185.170	0,61
Carnes de Aves	55.393	0,26	82.291	0,34	94.481	0,37	134.126	0,49	171.415	0,56
Produção e Extração Animal e Vegetal	97.593	0,46	125.597	0,52	122.016	0,47	131.633	0,49	153.500	0,51
Máquinas e Implementos Agrícolas	99.890	0,47	152.405	0,63	148.625	0,57	111.265	0,41	140.759	0,46
Madeira e seus produtos	116.693	0,55	137.418	0,57	135.683	0,52	138.648	0,51	129.051	0,42
Óleos vegetais	112.613	0,53	98.563	0,41	104.261	0,4	112.118	0,41	102.330	0,34
Carnes Suínas	41.808	0,2	61.045	0,25	59.599	0,23	71.588	0,26	87.940	0,29
Café, Chá, Erva-Mate e Especiarias	48.366	0,23	51.956	0,22	64.753	0,25	70.086	0,26	77.727	0,26
Geradores, Transf e Acumul. Elétricos	39.463	0,18	70.860	0,29	78.052	0,3	69.395	0,26	65.200	0,21
Indústria Extrativa Mineral	74.678	0,35	80.975	0,34	82.614	0,32	63.015	0,23	61.043	0,2
Equip. e Mat.Médico-Odontológico	47.394	0,22	52.854	0,22	54.051	0,21	59.553	0,22	55.379	0,18
Óptica, Precisão e Foto	41.476	0,19	38.153	0,16	33.429	0,13	36.473	0,13	31.530	0,1
Produtos minerais	21.300	0,1	28.850	0,12	31.420	0,12	28.619	0,11	29.155	0,1
Indústria Oceânica	9.637	0,05	18.991	0,08	18.821	0,07	12.847	0,05	7.796	0,03
Serviços e outros	13.568	0,06	15.989	0,07	16.863	0,07	8.908	0,03	7.432	0,02
Outros Setores	0,803		1,528		1,979		1,013		0,10	
Total Geral	21.378.209	100	24.060.566	100	25.854.213	100	27.125.893	100	30.385.773	100

Fonte: Informação da Sefaz em resposta a Requisição do PP 2017

Entre os setores que influenciaram negativamente, em valores nominais, estão os vinculados ao polo mecânico, como os setores de Veículos Automotores, Peças e Acessórios de Veículos Automotores e Motores e Máquinas e Equipamentos.

Na análise dos setores/subsetores que mais contribuíram para o incremento da arrecadação do ICMS do Estado, destacam-se os aumentos das participações dos setores de Energia Elétrica, Comunicação e Combustíveis, as quais podem ser explicadas pela entrada em vigor do “tarifaço” aprovado na Lei nº 14.742/2015.

Em uma análise resumida sobre o impacto do “tarifaço” promovido pelo Governo, a próxima tabela compara a arrecadação do ICMS, entre os anos de 2015 e 2016, nos principais setores atingidos pelo aumento de alíquotas, ou seja: Combustíveis e Lubrificantes, Energia Elétrica e Comunicações.

TABELA 1.36
IMPACTO DA MAJORAÇÃO DAS ALÍQUOTAS NOS SETORES DE COMUNICAÇÕES, COMBUSTÍVEIS/LUBRIFICANTES E ENERGIA ELÉTRICA.

SETOR ECONÔMICO	2015	2016	Δ 2015/2016	
	VALOR (R\$)	VALOR (R\$)	VALOR (R\$)	%
Combustíveis e Lubrificantes	4.680.521.009	5.508.745.682	828.224.673	17,7
Energia Elétrica	3.023.017.784	3.782.837.767	759.819.983	25,1
Comunicações	2.004.117.450	2.533.134.798	529.017.348	26,4
TOTAL	9.707.656.243	11.824.718.247	2.117.062.004	2,18

Em R\$ nominais

A situação em tela demonstra o incremento em valores nominais, superior a R\$ 2,1 bilhões, valor equivalente a mais de 21% sobre o arrecadado no ano anterior.

Com relação à retomada do crescimento da participação das *blue-chips tributárias*, importante lembrar que a política de administração dos preços promovida pelo Governo Federal teve o seu momento mais agudo no ano de 2013, quando ocasionou reduções nas arrecadações destes setores.

A próxima Tabela demonstra o incremento ocorrido na participação das “*blue-chips tributárias*” no total do ICMS arrecadado pelo Tesouro Estadual.

TABELA 1.37
EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DAS “BLUE-CHIPS” NA COMPOSIÇÃO DO ICMS
2006/2016

EXERCÍCIO	COMBUSTÍVEL	COMUNICAÇÃO	ENERGIA	Em Percentual	
				TOTAL BLUE-CHIPS	
2006	20,45%	13,27%	12,34%	46,06%	
2007	20,82%	10,87%	10,93%	42,62%	
2008	19,61%	10,68%	9,67%	39,96%	
2009	17,49%	10,63%	10,05%	38,17%	
2010	17,47%	10,35%	9,22%	37,04%	
2011	17,97%	9,93%	9,64%	37,54%	
2012	16,97%	9,32%	9,92%	36,21%	
2013	17,81%	8,46%	7,08%	33,36%	
2014	17,23%	7,65%	8,06%	32,94%	
2015	17,25%	8,72%	11,14%	37,12%	
2016	18,13%	8,34%	12,45%	38,92%	

Fonte: Relatórios SEFAZ

A elevada participação das “*blue-chips tributárias*” no total da receita arrecadada pelo ICMS não é uma situação específica do Estado do Rio Grande do Sul. Da mesma forma, as circunstâncias enfrentadas nos anos de 2013 e 2014, decorrentes da política de preços administrados promovida pelo Governo Central, também repercutiu nos principais Estados da Federação, especialmente com a redução da arrecadação nos setores de comunicação e energia, com reflexos diretos na queda de participação no total do ICMS dos Estados.

TABELA 1.38
ARRECAÇÃO DAS BLUE-CHIPS TRIBUTÁRIAS NOS ESTADOS COM MAIOR REPRESENTATIVIDADE

Em R\$ milhões

UF	ICMS TOTAL		COMUNICAÇÃO				COMBUST E LUBRIF				ENERGIA ELÉTRICA				% BLUES CHIPS /TOT ICMS	
	2015	2016	2015		2016		2015		2016		2015		2016		2015	2016
			VALOR	% S/TOT	VALOR	% S/TOT	VALOR	% S/TOT	VALOR	% S/TOT	VALOR	% S/TOT	VALOR	% S/TOT		
São Paulo	125.990	125.868	11.502	9,13	11.096	8,82	14.428	11,45	15.462	12,28	11.190	8,88	11.165	8,87	29,46	29,97
Minas Gerais	37.947	41.890	3.010	7,93	3.259	7,78	8.117	21,39	9.153	21,85	4.574	12,05	5.582	13,32	41,38	42,96
Rio de Janeiro	33.034	31.813	4.195	12,7	3.524	11,08	3.360	10,17	4.207	13,23	5.229	15,83	4.647	14,61	38,70	38,91
Rio G. do Sul	27.126	30.172	2.366	8,72	2.506	8,31	4.680	17,25	5.396	17,88	3.023	11,14	3.748	12,42	37,12	38,61
Paraná	24.942	26.188	2.156	8,64	1.754	6,70	4.913	19,7	4.500	17,18	4.249	17,04	4.247	16,22	45,38	40,10

Fonte: CONFAZ e Pesquisa nos sites das Secretarias de Fazendas Estaduais

Nesse aspecto, em 2016, mesmo com o “tarifaço”, o índice de participação das “blue-chips” no Rio Grande do Sul permaneceu sendo o segundo mais baixo entre os Estados que mais arrecadam com o ICMS desses setores. Só o Estado de São Paulo, o qual, diga-se de passagem, é responsável pela arrecadação de mais de 31% do ICMS nacional, registrou índice de participação menor.

A evolução na participação do ICMS arrecadado por todos Estados da Federação, tendo como referência os dados publicados no site do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ) e das respectivas Secretarias de Fazenda, demonstra que o Rio Grande do Sul continuou ocupando a 4ª (quarta) posição na arrecadação do Imposto, atingindo o maior índice do período.

TABELA 1.39
PARTICIPAÇÃO RELATIVA DA ARRECAÇÃO DO ICMS – BRASIL
PERÍODO 2011 -2016

Em (%)

UF	2011	2012	2013	2014	2015	2016
São Paulo	33,87	33,3	33,01	31,85	31,61	30,31
Minas Gerais	9,69	9,8	9,75	9,93	9,52	10,09
Rio de Janeiro	8,34	7,77	8,58	8,27	8,29	7,66
Rio Grande do Sul	6,47	6,53	6,52	6,61	6,8	7,41
Paraná	5,29	5,45	5,63	5,75	6,26	6,31
Bahia	4,27	4,41	4,56	4,7	4,84	4,70
Santa Catarina	4,15	3,88	3,8	4,09	4,03	4,21
Goiás	3,28	3,47	3,29	3,44	3,45	3,45
Pernambuco	3,29	3,24	3,18	3,28	3,22	3,23
Ceará	2,25	2,33	2,36	2,45	2,47	2,51
Pará	1,9	2,17	2,18	2,35	2,44	2,43
Espírito Santo	2,79	2,82	2,38	2,34	2,38	2,12
Mato Grosso	1,93	2,05	2,02	2,08	2,28	2,27
Amazonas	1,96	1,98	2,03	2,02	1,88	1,70
Mato Grosso do Sul	1,8	1,83	1,84	1,91	1,1	1,86
Distrito Federal	1,72	1,74	1,7	1,82	1,71	1,79
Maranhão	1,13	1,18	1,19	1,22	1,26	1,45
Paraíba	0,94	0,99	1,03	1,14	1,14	1,16
Rio Grande do Norte	1,05	1,13	1,09	1,14	1,14	1,19
Piauí	0,69	0,73	0,73	0,77	0,81	0,83
Alagoas	0,75	0,75	0,74	0,76	0,78	0,87
Sergipe	0,66	0,7	0,69	0,71	0,73	0,72
Rondônia	0,86	0,8	0,75	0,51	0,79	0,70
Tocantins	0,42	0,46	0,46	0,49	0,52	0,57
Amapá	0,17	0,21	0,19	0,22	0,16	0,17
Roraima	0,12	0,1	0,13	0,16	0,16	0,17
Acre	0,19	0,15	0,18	0	0,25	0,25

Fonte: CONFAZ/BOLETIM ICMS E AJUSTES COM DADOS DAS SECRETARIAS DE FAZENDAS ESTADUAIS

A carga tributária do ICMS sobre os bens e serviços produzidos no Estado do Rio Grande do Sul, índice que é calculado tendo como parâmetro a relação entre o ICMS/RS Total arrecadado e o Valor estimado para o PIB/RS, em 2016, foi de 7,41%. Quando o índice obtido é comparado com a média da carga tributária do ICMS de todos os Estados da Federação, obtido da relação entre a arrecadação do ICMS/BR total e o PIB/BR, que alcançou a taxa de 6,62%, constata-se a ocorrência de um distanciamento entre elas, principalmente a partir de 2014.

TABELA 1.40
CARGA TRIBUTÁRIA ICMS/RS X CARGA TRIBUTÁRIA ICMS/BR – PERÍODO 2006/2016

Em R\$ milhões (nominais)

EXERCÍCIO	ICMS/RS	PIB/RS	CARGA TRIBUTÁRIA ICMS/RS	ICMS BR	PIB/BR	CARGA TRIBUTÁRIA ICMS/BR
	TOTAL	VAL. NOMINAIS	(%)		VAL. NOMINAIS	(%)
2006	11.813	147.623	8,00	171.712	2.369.797	7,13
2007	12.258	168.010	7,30	187.557	2.661.344	6,89
2008	14.825	190.230	7,79	219.909	3.032.203	7,07
2009	15.087	204.345	7,38	227.889	3.239.404	6,84
2010	17.893	241.249	7,42	270.656	3.770.085	6,97
2011	19.503	265.056	7,36	301.531	4.143.013	6,89
2012	21.378	287.587	7,43	325.471	4.392.094	6,76
2013	24.061	332.293	7,24	368.828	4.837.950	6,92
2014	25.854	357.816	7,23	385.674	5.687.309	6,67
2015	27.126	383.803	7,07	398.622	5.904.331	6,64
2016	30.386	410.276	7,41	415.209	6.266.895	6,62

Obs: Valores Nominais

Fonte: CONFAZ/BOLETIM ICMS E AJUSTES COM DADOS DAS SECRETARIAS DE FAZENDAS ESTADUAIS/IBGE

No ano 2006, o aumento das alíquotas para os setores de combustíveis, energia e comunicação, previsto na Lei nº 12.209/04, proporcionou que o Rio Grande do Sul apresentasse carga tributária do ICMS superior à média adotada pelos demais Estados. A partir de 2007, com o fim do prazo estabelecido na referida legislação, a carga tributária do ICMS Gaúcho se estabilizou em parâmetros bem próximos à carga tributária média calculada para o ICMS Nacional. Porém, nos últimos 5 (cinco) a carga tributária desse Imposto no Estado Gaúcho tem se mostrado superior a média registrada na Federação. Agora, em 2016, com as medidas promovidas pelo Governo do Estado para aumentar a arrecadação, principalmente com a aprovação das Leis nºs 14.742 e 14.743, instituidoras do retorno do “tarifaço”, a carga tributária do ICMS voltou a subir significativamente, atingindo 7,41% do PIB.

1.7.2 – Administração Tributária

A Administração Tributária do Estado é detentora da competência de responder pelo desenvolvimento das ações que visam à obtenção dos recursos financeiros capazes de viabilizar o atendimento às demandas da Administração Pública, cujas ações possuem como limite o alcance da Receita Potencial do Estado, ou seja, o correspondente ao valor total possível de arrecadar tendo por parâmetro a base imponível prevista na legislação.

Os especialistas em tributação afirmam que a melhor Administração Tributária não é aquela que arrecada mais receita, pura e simplesmente, mas a que busca reduzir a diferença entre o valor da receita arrecadada e o valor estimado para a receita potencial para o exercício. Por isso, as atividades desenvolvidas pela Administração Tributária buscam a otimização da Receita Estadual, isto é, estão focadas na redução do “gap” entre a efetiva arrecadação tributária e o seu limite impositivo, tanto técnico como socialmente aceito.

Do ponto de vista institucional, a organização política do Brasil, com sua estrutura lastreada no modelo federativo, possibilita a presença de diversos órgãos com funções típicas da Administração Tributária. A Carta Magna, ao tratar do Sistema Tributário Nacional, atribui à União, aos Estados e Municípios a capacidade de instituir e arrecadar os tributos de sua competência, e, de forma explícita, dispõe acerca das limitações que devem ser atendidas por aqueles que possuem o poder de tributar, situações que, por suas implicações específicas, impõem que cada ente político institua sua própria Administração Tributária.

Outrossim, a simples edição de normas legais dispondo sobre a ordem tributária pode não resultar, efetivamente, na arrecadação dos impostos, ou seja, a eficácia do sistema tributário não se resume apenas na questão da instituição de legislação tributária competente, mas de eficiência e integridade de todos envolvidos com a administração tributária.

Logo a importância da aplicação da legislação tributária está vinculada à sua aplicação imparcial e íntegra, com o atendimento aos princípios constitucionais de administração pública, da impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, e, tendo presente, a observação às diretrizes previstas na Carta Magna para mitigar e regular o poder de tributar do Estado, na sua concepção mais abrangente.

Nessa linha, o artigo 11 da LRF dispõe que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Com referência aos dados apresentados, em comparação com 2015, em valores nominais, os resultados obtidos pela Receita Estadual no ano de 2016 registram incremento na arrecadação de ICMS a qualquer título na ordem de 12,02%. Entretanto, na análise dos valores reais ou inflacionados, constata-se a ocorrência de incremento bem inferior, ou seja de 1,66%.

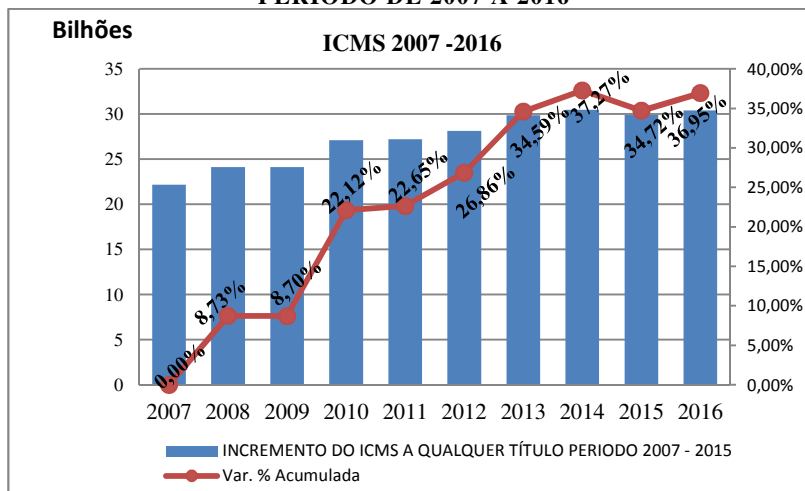
Cumprе referendar o fato do valor arrecadado com ICMS no ano de 2016 ser o segundo maior na história recente, quando analisado em valores reais (inflacionados IGP-DI), sendo superado apenas pela arrecadação ocorrida no ano anterior (2014). Nessa mesma linha, no período 2007-2016 constata-se que a arrecadação do ICMS registra aumento real de 36,95%.

TABELA 1.41
INCREMENTO DO ICMS A QUALQUER TÍTULO
PERÍODO 2007 – 2016

Em R\$					
	VALOR NOMINAL	Δ %	VALOR INFLACIONADO*	Δ %	Δ % 2007/15
2007	12.258		22.187	-1,26	36,95
2008	14.825	20,95	24.125	8,73	
2009	15.087	1,76	24.118	-0,03	
2010	17.893	18,60	27.094	12,34	
2011	19.503	9,00	27.212	0,44	
2012	21.378	9,62	28.146	3,43	
2013	24.061	12,55	29.862	6,09	
2014	25.854	7,45	30.457	1,99	
2015	27.126	4,92	29.890	-1,86	
2016	30.386	12,02	30.386	1,66	

Fonte: Informação da SEFAZ em resposta à Requisição de Documentos.

GRÁFICO 1.1
EVOLUÇÃO DO ICMS
PERÍODO DE 2007 A 2016



Fonte: Balanço Geral do Estado 2014

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

Na análise da evolução da arrecadação do ICMS, muitas vezes somos levados ao entendimento de que as taxas de crescimento do PIB e do ICMS deveriam ser semelhantes, especialmente pelo fato de terem bases aproximadas. Como referencial teórico, poderíamos considerar correto afirmar que a “elasticidade-renda” (ou mais propriamente, a “elasticidade-produto”) do ICMS seria unitária. Todavia, o comportamento efetivo da arrecadação do ICMS é influenciado por outros fatores, sendo que os mais relevantes estão vinculados às alterações na política e na administração tributária, tanto no âmbito regional como nacional.

A comparação entre a receita do ICMS e a evolução do produto da economia deve ser realizada observando precauções técnicas vinculadas às variáveis que podem afetar o resultado. Como exemplo, destacamos os efeitos provocados pelos aumentos de alíquotas em determinados serviços e mercadorias e os derivados da Lei Kandir. Nesse último caso, as desonerações das exportações podem afetar diretamente a relação, ou seja, o aumento de produção de bens direcionados à exportação ou o simples aumento de produção no setor primário, situações que repercutem positivamente no PIB regional, pode não resultar em aumento direto de ingressos de ICMS, muito embora, por outro lado, devamos considerar a ocorrência do efeito “renda” e outros “indiretos”.

Em linhas gerais, excluindo a majoração de alíquotas do ICMS, o desempenho demonstrado na arrecadação do ICMS/RS dos últimos exercícios pode ser atribuído à constante busca da maior eficiência e eficácia da Administração Tributária Estadual, sendo que as principais ações estiveram envolvidas no combate à sonegação, no uso intensivo de dados e informações fiscais para o controle das operações dos contribuintes, na adoção de programas de monitoramento de grandes contribuintes e na melhoria dos procedimentos que visam à integração entre os servidores que atuam na área tributária.

1.7.2.1 – Da Atuação Fiscalizatória

A intensificação do uso de Tecnologia da Informação deve ser entendida como uma ferramenta que teve um desenvolvimento expressivo a partir da universalização da obrigatoriedade dos contribuintes emitirem Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) e apresentarem suas declarações tributárias na forma de Escrituração Fiscal Digital (EFD), tanto para as Administrações Tributárias

Municipais e Estaduais como Nacional, conforme suas competências constitucionais. A entrega de arquivos eletrônicos possibilitou que as Administrações Tributárias construíssem seus bancos de dados e pudessem trocar informações entre si. No caso do Rio Grande do Sul, a partir da aquisição de solução de grande capacidade de processamento de dados – **Big Data**, a análise e o cruzamento de dados passaram a ser realizadas em frações de segundos.

Diferentemente dos bancos de dados tradicionais, as soluções de **Big Data** possuem arquitetura tecnológica otimizada para processamento, em paralelo, de grandes volumes de informações, diminuindo significativamente os tempos de resposta. Dessa forma, a utilização desse sistema passou a possibilitar a avaliação de “padrões de comportamento” irregulares de empresas, viabilizando a identificação de fraudes fiscais de maneira precoce.

Nas atuais malhas fiscais sistêmicas em operação na Fazenda, estão lançadas bilhões de informações. As NF-e (Notas Fiscais Eletrônicas) fornecem quase 10 bilhões de registros, as EFD (Escrita Fiscal Digital) outros 26 bilhões de registros, e, para o mesmo fim, ainda são passíveis de análise 5 bilhões de informações obtidas a partir das transações com cartão de crédito e débito de contribuintes cadastrados na Receita Estadual e 5 outras bilhões disponibilizadas a partir de dados de consumo de energia elétrica e telecomunicações, que são repassadas pelas concessionárias do setor.

Outro ponto relevante para atuação do Fisco Estadual é o aprimoramento e a difusão do regime da Substituição Tributária, o qual, pelas características de ser um mecanismo com elevado grau de eficácia e eficiência no controle da arrecadação do ICMS, contou com constante ampliação a partir de 2007.

A tabela, a seguir, demonstra o aumento significativo da utilização do Regime da Substituição Tributária no período de 2008 a 2010. Enquanto em 2005 o regime respondia por 12,84% do ICMS arrecadado, em 2010 o valor correspondente alcançou 21,45%. Porém, em 2011, os números passaram a identificar a ocorrência de estagnação no processo de ampliação da utilização do regime de Substituição Tributária, o que proporcionou inferir sobre um possível atingimento do limite de expansão do seu uso na cadeia produtiva da economia regional.

TABELA 1.42
PARTICIPAÇÃO DO REGIME DE SUBSTITUIÇÃO
SOBRE O TOTAL DO ICMS ARRECADADO
2005/2016

Em R\$ mil nominais

EXERCÍCIO	ICMS TOTAL	ICMS – REGIME DE SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA	
		VALOR	% DO ICMS TOTAL
2005	11.383	1.462	12,84
2006	11.813	1.445	12,23
2007	12.258	1.528	12,46
2008	14.825	2.243	15,13
2009	15.087	2.799	18,55
2010	17.893	3.839	21,45
2011	19.503	4.048	20,75
2012	21.378	4.761	22,27
2013	24.061	5.843	24,28
2014	25.854	6.257	24,20
2015	27.126	6.269	23,11
2016	30.386	6.850	22,54

Fonte: Informação da SEFAZ em resposta à Requisição de Documentos.

Para a utilização da substituição tributária, cuja previsão legal consta no § 7º do artigo 150 da Constituição Federal, as vantagens obtidas no desenvolvimento das competências fiscalizatórias estão vinculadas ao fato dos contribuintes substitutos serem de quantidade reduzida e facilmente identificados. Nesse aspecto, registram-se as situações vivenciadas nos setores de combustíveis, bebidas, veículos e cigarros entre outros.

A título de exemplo, o setor de combustíveis, onde o cálculo é realizado como “substituição para à frente”, e o imposto relativo aos fatos geradores que deverão ocorrer posteriormente é arrecadado de maneira antecipada, ou seja, a distribuidora comunica a quantidade apontada na nota fiscal de venda ao posto. Consequentemente, em vez dos milhares de pontos de comercialização, o campo de atuação da fiscalização fica restrito a pouco mais de 120 distribuidoras, representando um avanço e um processo bem mais acessível para os trabalhos pertinentes.

Para assim atuar, os Governos Estaduais tiveram a necessidade de promover Protocolos, Convênios e Termos de Cooperação, no âmbito do CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária, sempre com intuito de ampliar a troca de informações fiscais entre as Secretarias de Fazenda. A tabela, a seguir, identifica produtos e segmentos econômicos que possuem a operacionalização do controle tributário abrigada por protocolos firmados pelo Estado do Rio Grande do Sul vigentes no ano de 2016.

TABELA 1.43
SEGMENTOS DE PRODUTOS NO RS

DESCRIÇÃO DOS PRODUTOS	CÓDIGO
AÇÚCAR DE CANA	
AGUARDENTE	
APARELHOS CELULARES	CV 135/06
ARTEFATOS DE USO DOMÉSTICO	PT. 86/09 PT. 189/09
ARTIGOS DE PAPELARIA	PT. 94/09 PT. 180/09 PT. 199/09
ARTIGOS DE VESTUÁRIO	PT 106/11 PT 119/11
ARTIGOS PARA BEBÊ	PT 105/11 PT 120/11
AUTOPEÇAS	PT 41/08
BEBIDAS QUENTES	PT 96/09 PT 103/12
BICICLETAS	PT. 87/09 PT. 169/09 PT. 203/09
BRINQUEDOS	PT. 97/09 PT. 170/09 PT. 204/09
CERVEJA, REFRIGERANTES, ÁGUA MINERAL OU POTÁVEL E GELO	PT. 11/91
CIGARROS	CV 37/94
CIMENTO	PT.11/85
CÓCO VERDE "IN NATURA"	
COMBUSTÍVEIS E LUBRIFICANTES, DERIVADOS OU NÃO DE PETRÓLEO	CV 110/07
COSMÉTICOS, PERFUMARIA, ARTIGOS DE HIGIENE PESSOAL E DE TOUCADOR	PT. 43/93 PT. 98/09 PT. 191/09 PT 17/13
DISCO FONOG., FITA VIRGEM OU GRAVADA E OUTROS SUPORTES PARA REPROD. OU GRAVAÇÃO DE SOM OU IMAGEM	PT. 19/85
ENERGIA ELÉTRICA E SUCESSIVAS OPERAÇÕES INTERNAS	CV 77/11
ENERGIA ELÉTRICA NÃO DESTINADA À COMERCIALIZAÇÃO OU INDUSTRIALIZAÇÃO	CV 83/00
FERRAMENTAS	PT. 89/09 PT. 193/09
FILME FOTOGRÁFICO E CINEMATOGRAFICO E "SLIDE"	PT. 15/85
GLP DERIVADO DE GÁS NATURAL	PT. 33/03
INSTRUMENTOS MUSICAIS	PT. 90/09 PT 194/09
LÂMINA DE BARBEAR, APARELHO DE BARBEAR DESCARTÁVEL E ISQUEIRO	PT. 16/85
LÂMPADA ELÉTRICA	PT 17/85
LEITE EM PÓ	PT 12/96
MÁQUINAS E APARELHOS MECÂNICOS, ELÉTRICOS, ELETROMECAÂNICOS E AUTOMÁTICOS	PT. 179/09 PT. 195/09 PT 169/12

Continua

Continuação	DESCRIÇÃO DOS PRODUTOS	CÓDIGO
	MAQUINAS E OUTRAS FERRAMENTAS	
	MASSAS ALIMENTÍCIAS, BISCOITOS, BOLACHAS, BOLOS, PÃES E OUTROS DERIVADOS DE FARINHA DE TRIGO	
	MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO, ACABAMENTO, BRICOLAGEM OU ADORNO	PT 92/09 PT 196/09 PT 85/11
	MATERIAIS DE LIMPEZA	PT 93/09 PT 197/09 PT 16/13
	MATERIAIS ELÉTRICOS	PT 91/09 PT 84/11 PT 100/11
	MERCADORIAS DESTINADAS A REVENDEDORES NÃO INSCRITOS PARA VENDA PORTA-A-PORTA	CV 45/99
	ÓLEOS COMESTÍVEIS	
	PILHAS E BATERIAS ELÉTRICAS	PT 18/85
	PNEUMÁTICOS, CÂMARAS DE AR E PNEUMÁTICOS DE BORRACHA	CV 85/93
	PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	PT 95/09 PT 188/09 PT 15/13
	PRODUTOS DE COLCHOARIA	PT 85/09 PT 190/09
	PRODUTOS DE VENDA A DOMICÍLIO	
	PRODUTOS ELETRÔNICOS, ELETROELETRÔNICOS E ELETRODOMÉSTICOS	PT 88/09 PT 192/09
	PRODUTOS FARMACÊUTICOS, SOROS E VACINAS DE USO HUMANO	CV 76/94
	RAÇÕES PARA ANIMAIS DOMÉSTICOS	PT 26/04 PT 91/07
	SORVETE E PREPARADOS PARA FABRICAÇÃO DE SORVETE EM MÁQUINA	PT 20/05
	TELHAS, CUMEIRAS, CAIXAS D'ÁGUA DE CIMENTO, AMIANTO E FIBROCIMENTO	PT 32/92
	TINTAS, VERNIZES E OUTRAS MERCADORIAS DA INDÚSTRIA QUÍMICA	CV 74/94
	TRIGO EM GRÃO E FARINHA DE TRIGO	
	VEÍCULOS AUTOMOTORES	CV 132/92
	VEÍCULOS DE DUAS RODAS MOTORIZADOS	CV 52/93
	VINHOS E SIDRAS	

Fonte: página na Internet do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ (<http://www1.fazenda.gov.br/confaz/>).

No âmbito Intra-estadual, a Substituição Tributária também é utilizada para outras mercadorias e serviços não previstos em Convênio ou Protocolo. A seguir é transcrita a lista apontada na Seção II, do Apêndice II, do RICMS (Decreto nº 37.699/97), na qual estão explicitados tais mercadorias.

TABELA 1.44
SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA EM OPERAÇÕES INTERNAS
NÃO CONSTANTES DE ACORDOS CELEBRADOS COM OUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Carne de gado, ovino e bufalino;
Bolos e cucas;
Pães;
Papel para cigarro;
Piscina de fibra de vidro.

Fonte: SEFAZ/RICMS

Quanto à fiscalização no trânsito de mercadorias, o Posto Fiscal Virtual (PFV) representa uma das novas formas de atuar da Administração Tributária Gaúcha que merece ser ressaltada, sendo que o contínuo aperfeiçoamento no modo de operar das células de Torres e Erechim tem repercutido em uma nova concepção para os processos de Fiscalização das Operações no Trânsito de Mercadorias, e, nesse sentido, proporcionando maior efetividade.

O Posto Fiscal Virtual de Erechim entrou em operação em julho de 2013, trazendo consigo uma nova forma de atuar, principalmente no que tange às operações sujeitas à cobrança de ICMS-ST, pois todas passaram a ser objeto de análise.

Para contextualização desta forma de atuar, a seguir, em linhas gerais, destaca-se o funcionamento do Posto Fiscal Virtual de Erechim e alguns números que demonstram a sua *performance* na atuação fiscalizatória.

Diariamente, o pessoal do Posto Virtual realiza, via sistema, o confronto de todas as notas fiscais eletrônicas emitidas oito dias antes, com os seus respectivos recolhimentos de ICMS. Após essa verificação, o Sistema de Gerenciamento de Informações do Posto Fiscal Virtual de

Erechim – SGE, para aqueles casos em que não tenha ocorrido o devido recolhimento do imposto, gera, automaticamente, uma correspondência informando o contribuinte de sua pendência, que será enviada por mala direta. A partir do recebimento da correspondência, o contribuinte tem 30 dias para a quitação de seu débito, procedimento chamado de autorregularização.

O pagamento poderá ser efetuado com a própria correspondência recebida, ou a partir de um contato, telefônico, ou por e-mail, dos Técnicos Tributário da Receita Estadual (TTREs) que trabalham no Posto Fiscal Virtual (fato que, invariavelmente, ocorre) para sanar eventuais dúvidas ou para prestar esclarecimentos (há muitos casos em que o recolhimento foi realizado de forma incorreta).

Sistematicamente, são gerados relatórios apontando os contribuintes que, mesmo tendo a oportunidade da autorregularização, optaram por não fazê-lo. Essas informações são encaminhadas para subsidiar os futuros trabalhos de auditorias fiscais.

Desde a sua criação, até dezembro de 2016, o Posto apresenta os seguintes números:

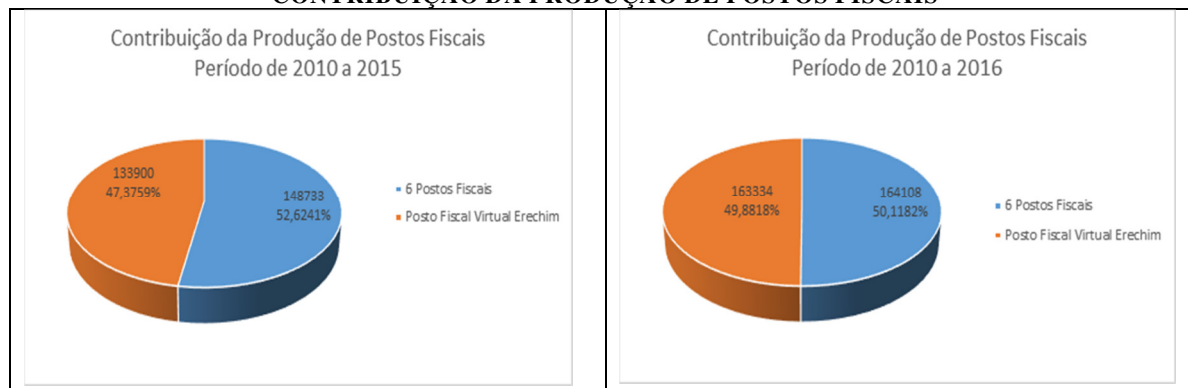
Correspondências enviadas a contribuintes	293.960
Média mensal de correspondências enviadas	7.258
Contribuintes notificados por correspondência	84.520
E-mails recebidos de contribuintes	148.145
E-mails respondidos aos contribuintes	130.626
Atendimentos de contribuintes por telefone (aproximadamente)	75.000

No que tange à arrecadação, propriamente dita, os dados do Posto evidenciaram a seguinte produção:

Arrecadação direta total:	R\$ 163,3 milhões
Arrecadação direta média mensal	R\$ 4,03 milhões

Com o intuito de demonstrar a contribuição da produção do Posto Virtual de Erechim, os gráficos, a seguir, apresentam a comparação entre os valores arrecadados em decorrência de ações desenvolvidas pelos postos fiscais atuantes nos períodos de 2010 a 2015 e de 2010 a 2016.

GRÁFICO 1.2
CONTRIBUIÇÃO DA PRODUÇÃO DE POSTOS FISCAIS



Assim, a par da relevância dos números obtidos desde a implementação, em 2016, após 3 anos de crescente arrecadação mensal média, o Posto Virtual de Erechim registrou redução de sua produção. Dentre os motivos que podem ser elencados para explicar esta diminuição estão:

- Queda no nível da atividade econômica, tanto em nível federal como em nível estadual.

- Aumento do número de inscritos de fora do RS: quando o “PFV Erechim” começou sua operação havia 1.446 inscritos de fora do RS e hoje já são 2.316 inscritos. Este aumento de inscritos abrangeu principalmente os grandes contribuintes que não eram inscritos e que rotineiramente constavam no processo de autorregularização. Assim, estes contribuintes foram instruídos a se inscreverem e, desta forma, passaram a ser acompanhados pela 16a DRE e não mais pelo PFV Erechim. Uma vez inscritos, estes contribuintes passam a pagar por período e não mais por operação, ou seja, fazendo um único recolhimento para um determinado período de apuração.

- Aprendizado dos contribuintes: vários contribuintes passaram a proceder corretamente o recolhimento do ICMS-ST evitando assim a necessidade do envio da correspondência e consequente atendimento a este grupo de contribuintes. Assim, o que era arrecadação direta devido à autorregularização tornou-se arrecadação direta normal, ou seja, não entrando mais no escopo da operacionalização do Posto.

Entretanto, a sistemática de separação das notas e o procedimento de atendimento ao contribuinte continuam da mesma forma, apenas passaram a contar com o aperfeiçoamento nos mecanismos de verificação de pagamentos decorrentes de estudos que repercutiram na adoção de novos algoritmos para a identificação das mercadorias.

Dentre as atuações fiscalizatória exercidas pela Secretaria da Fazenda, ressaltam-se as promovidas pelos Grupos e o Núcleos Setoriais de Administração Tributária (GSAT/NSAT), uma vez que suas atribuições estão direcionadas para o controle dos contribuintes e dos setores responsáveis pelas parcelas mais relevantes da arrecadação do ICMS.

Os setores responsáveis pelas maiores autuações em 2016 foram o metal-mecânico, o de medicamentos e cosmético e o de combustíveis, conforme constata-se na tabela a seguir:

TABELA 1.45
AUTUAÇÕES POR GRUPO SETORIAL
2011/2016

Em R\$ nominais						
GRUPO SETORIAL	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bebidas	95.515.342	35.026.424	32.810.065	53.494.454	3.703.304	50.710.208
Combustíveis	3.078.041	22.954.700	3.495.696	6.146.820	118.866.312	111.122.431
Comunicações	223.674.027	131.285.848	59.162.478	39.290.903	132.540.818	212.214
Energia Elétrica	11.576.115	9.471.086	44.493.775	3.664.096	4.454.586	6.795.019
Lojas de Departamento	61.762.881	74.953.945	18.801.620	394.686	141.729.529	132.209.327
Medicamentos e Cosméticos	4.306.450	61.915.445	9.713.627	52.226.508	78.931.598	35.929.170
Metal-Mecânico	118.677.684	199.680.691	82.961.180	191.005.234	449.279.192	243.457.009
Petroquímico	61.453.707	29.022	602.719	9.107	2.919	20.023.406
Supermercados	39.764.563	25.537.909	27.384.759	8.078.665	7.504.604	3.173.432
Porta a Porta				4.218	2.341.089	10.588
Total dos Setores	619.808.811	560.855.070	279.425.918	354.316.705	939.353.951	603.642.804
Sem GSAT Específico	1.138.070.069	1.054.278.676	1.125.854.023	925.288.883,00	1.033.753.722	1.425.262.637
TOTAL GERAL	1.757.878.880	1.615.133.747	1.405.279.941	1.279.605.588	1.973.107.673	2.028.905.441

Fonte: Relatórios IGRNET-SEFAZ/RECEITA ESTADUAL

Os dados da Tabela demonstram a ocorrência de um pequeno incremento no valor nominal dos autos de infrações lavrados em 2016 quando comparado ao ano anterior.

Entre as formas de atuação no acompanhamento de contribuintes, merece menção a implementação do **Regime Especial de Fiscalização (REF)**, procedimento iniciado com a Lei nº 13.711/2011 com o objetivo de instaurar um tratamento diferenciado para os contribuintes identificados como devedores contumazes, isto é, aqueles com reiteradas e sistemáticas inadimplências (não recolhimento) dos ICMS declarados e já vencidos.

Assim, o **REF** consiste num rol de empresas que deixaram de recolher aos cofres estaduais o imposto destacado nas notas fiscais e suportado por seus clientes, ao qual, por estar acessível à consulta de qualquer cidadão, confere transparência nas relações dos contribuintes com o Estado em nome do interesse público. A lista destas empresas que são controlados mais a miúdo é divulgada no site da Secretaria da Fazenda, contendo a data de atualização das informações e o Ato Declaratório correspondente a sua inclusão no Regime.

TABELA 1.46
LISTA DE EMPRESAS EM REF(REGIME ESPECIAL DE FISCALIZAÇÃO)
POSIÇÃO 01-03-2017

Razão Social	CNPJ-8	Ato Declaratório	Razão Social	CNPJ-8	Ato Declaratório
1. FENIX INJETADOS LTDA	00.450.534	652015	89. D A FELLER EIRELI	10.649.842	702015
2. DANSUL EQUIP PNEUMATICOS LTDA	00.715.916	282015	90. SUL BRASIL IND E COM DE EQUIP PARA ACAD LTDA	10.787.036	82017
3. REINKE & CIA LTDA	00.798.403	182015	91. VALDIR BIEGER	10.837.782	152016
4. PLASTIK COML IMPRA E EXPRA LTDA	00.829.765	542015	92. FRIG PALADAR EIRELI	10.993.299	232016
5. SILPAR IND DE EMBALAGENS DE PAPELÃO LTDA	00.836.273	192013	93. ELETROFERRAGEM PHOENIX LTDA	11.067.316	152014
6. WORLD SIGNS REPR COMERCIAIS LTDA	00.870.611	212014	94. IND DE CALÇADOS CAMPA EIRELI	11.202.127	592015
7. CALÇADOS MADUGE IND E COM LTDA	00.902.135	262015	95. IFFORMAS IND DE COMPONENTES PARA CALÇADOS LTDA	11.209.849	522015
8. CAPITAL CABIDES IND COM E LOGISTICA LTDA	00.950.510	262016	96. SUPPORT PALMILHAS LTDA	11.359.348	672015
9. TONDEIA SERV DE RECUPERAÇÃO INDL LTDA	1.036.019	52014	97. FAB NACIONAL DE POLTRONAS LTDA	11.458.716	162014
10. RECICLADORA DE COURO DO SUL LTDA	1.122.786	202014	98. WKC AUTOMACAO PNEUMATICA LTDA	11.649.003	302015
11. PAULO RENATO GUEDES DE LUCIA	1.145.019	452016	99. J H C BATISTA E CIA LTDA	11.848.478	542016
12. POLO EQUIP ELETRICOS LTDA	1.411.473	482016	100. JAC SECAGEM DE AREIAS LTDA	12.021.090	132013
13. AGROBOMBAS IND E COM LTDA	1.501.343	432015	101. BRATHAN METAIS EIRELI EPP	12.150.104	202015
14. FILIPPSEN COMPONENTES E EQUIP PARA CALC LTDA	1.581.841	102014	102. PALMIPLAST COMPONENTES PARA CALÇADOS LTDA	12.445.352	582015
15. EURO BENEF COM DE MAD E ART DE COURO LTDA	1.950.247	422015	103. CHA TIPIJANA COM E IND LTDA	12.608.889	472016
16. ADAO CAIRU DA ROSA MORAES	2.099.545	52013	104. FUNDILIGAS FUNDICAO DE LIGAS EM ALUMINIO LTDA	13.523.260	32016
17. AXOM CALÇADOS LTDA	2.183.616	272014	105. PFC IND EQUIP APAR TRANSP ELEV CARGAS LTDA	13.566.486	662015
18. PLASTICOS TRES COROAS LTDA	2.225.499	92013	106. MILKLACTUS IND DE LATICINIOS E TRANSPS LTDA	14.387.896	82014
19. TEM PAHS CALÇADOS LTDA	2.318.308	92015	107. WERKZEUG MOLDES LTDA	14.508.582	32015
20. LEV E MONTE IND COM E SERV PARA MOV LTDA	2.561.384	92016	108. AGROFLEX IND PLASTICA LTDA	14.807.023	392016
21. MASTER IND PLASTICA LTDA	2.586.894	382015	109. ALIMIX RIO PROD ALIMENT LTDA	15.283.446	312015
22. LOAL INJETADOS PLASTICOS LTDA	2.614.650	362016	110. LEANDRO ZANCHET	15.568.735	592016
23. METALURGICA MEPIFIL EIRELI EPP	2.889.736	122014	111. JEFERSON ANDRE BIEGER & CIA LTDA	15.588.749	162016
24. BRAZILIAN WATTLE EXTRACTS INDS QUIMICAS EIRELI	2.925.069	492016	112. METALURGICA D GENS LTDA	17.547.816	132015
25. FRADIE IND E COM LTDA	3.251.252	642016	113. MARIA EDLA HERRMANN & CIA LTDA ME	17.583.684	272016
26. METALCORTE FUNDICAO LTDA	3.273.282	82013	114. GRACE SCHMORANTZ DA SILVA	18.392.683	322016
27. JVS FRIG E COM DE CARNES LTDA ME	3.303.497	332012	115. ALEX VIEIRA VENDRUSCOLO ME	21.839.848	622016
28. PL FUNDICAO E SERV LTDA	3.333.402	142012	116. SANTA MARIA IND COM PROD EQUIP FIBRA VIDR LTDA	73.206.997	282014
29. CEREAL PROD INTEGRAIS LTDA	3.367.152	842015	117. MODESSA IND E COM DE EQUIP RODOVS LTDA	73.282.501	142015
30. MAGUS BOLSAS E CALÇADOS LTDA	3.708.110	132012	118. TERMOJET PROD TERMOPLASTICOS LTDA	73.329.666	342015
31. MONTESUCOS IND DE ALIMENTOS LTDA	3.756.058	222012	119. ELMO FRITSCH & FILHO LTDA	73.833.105	412016
32. IND DE POSTES INDASUL LTDA	3.791.069	102012	120. CEREAIS LIMA SOUZA EIRELI	73.867.756	852015
33. ABAT LARANJEIRA LTDA	3.891.220	42013	121. IND METALURGICA MARKO LTDA	87.153.532	312013
34. NEOTRONICS IND DE PLASTICOS LTDA	3.959.496	222015	122. CALÇADOS ONLY LTDA	87.377.255	582016
35. STEFANI DE LIO	4.199.526	122013	123. CRYSLIS SEMPRE MIO IND E COM DE CALÇADOS LTDA	87.377.305	12016
36. NELCIO BRIAO RODRIGUES	4.225.886	242012	124. IND MECANICA BERTOLDO IMP E EXP LTDA	87.576.252	242016
37. E DE S TERRA	4.242.180	312016	125. EXITO TERMO PLASTICA LTDA	87.656.187	282012
38. FIX STEEL IND E COM LTDA	4.508.654	92017	126. VIER IND E COM DO MATE LTDA	87.689.303	242014
39. DECORVILLE LTDA	4.593.747	82016	127. BALANCAS CAUDURO LTDA	87.754.842	262012
40. JACOBUS CALÇADOS LTDA	4.617.623	112013	128. AIRTON DE AZEVEDO RIBEIRO	88.089.792	32014
41. SIRLEI CHOCOLATES E BISCOITOS LTDA ME	4.722.314	632016	129. MINERACAO MONEGO LTDA	88.142.708	92012
42. CENTRO SUL GRUPOS GERADORES LTDA	4.834.862	302014	130. J B KASPER & CIA LTDA	88.827.787	312012
43. A2P MOV LTDA	4.946.994	252016	131. ACOKRAFT COM DE ACOS EIRELI	88.906.946	102017
44. CAUMAQ IND METALURGICA LTDA	4.966.809	82015	132. METALURGICA THF IND E COM LTDA	89.013.627	12015
45. VIA BENE COM DE CALÇADOS E CONFEC EIRELI	5.087.910	152015	133. OLVEBRA INDL S/A	89.028.575	342016
46. A V MARCON INJETADOS EIRELI	5.159.586	202013	134. BASIM MAQ LTDA	89.408.975	12017
47. SIMONE M CANTARELLI	5.380.762	372016	135. IND DE CALÇADOS E ARTEFATOS CARIRI LTDA	89.718.803	352015
48. LEONARDO FLORISBAL DE AGUIAR	5.431.112	332015	136. CONSTR SULTEPA S A	89.723.993	172014
49. PAZGRAF ROTULOS E ETIQUETAS LTDA	5.523.860	392015	137. MUSSKOPF METALWORKS IND METAL MECANICA LTDA	89.895.957	212013
50. INAUE COMPONENTES E CALÇADOS LTDA	5.745.050	142013	138. ICONO COML EIRELI	89.907.950	132014
51. CERVEJARIA RIOGR LTDA	5.766.005	72017	139. LM COM DE ARTS ESPORTIVOS LTDA	89.995.963	162015
52. BRV MOV LTDA	5.775.024	182016	140. FRIMAX REFRIGERACAO LTDA	90.032.095	32013
53. CALÇADOS BIONDINI LTDA	5.813.528	722015	141. JAP IND COM E REPR LTDA	90.057.860	352012
54. SACARIA STO ANTONIO LTDA	5.830.220	562016	142. SULTEPA CONST E COM LTDA	90.318.338	622015
55. MOV WELFARE LTDA	5.926.022	132016	143. MOVEPAR IND COM E IMPORTACAO LTDA	91.032.383	122016
56. RINNOVARE INJETADOS DE SALTOS E SOLADOS LTDA	6.019.227	62014	144. ROLEFLEX ARTEF DE BORRACHA LTDA	91.239.442	192014
57. PLASTICA IND E COM LTDA	6.086.817	832015	145. DOORMANN S/A EMBALAGENS PLASTICAS	91.490.516	62015
58. CHA PRENDA DO BRASIL IND E COM LTDA	6.170.932	42015	146. GRAFOBRAS IND GRAFICA E EDITORA LTDA	91.667.220	362015
59. METALURGICA LAMISUL LTDA	6.195.922	212015	147. MAQ KLEIN S/A IND E COMERCIO	91.669.622	232015
60. LUPA COMUNICACAO VISUAL LTDA	6.222.824	52017	148. METALGRIN IND DE PLASTICOS LTDA	91.672.105	272012
61. COZZINE IND E COM DE EQUIP P GASTRONOMIA LTDA	6.371.179	22017	149. D MARTCHELO COURO LTDA	92.053.891	452015

Continua

Continuação					
Razão Social	CNPJ-8	Ato Declaratório	Razão Social	CNPJ-8	Ato Declaratório
62. NATANAEL LEMOS GOMES DE FRAGA & CIA LTDA	6.637.075	232014	150. BERGAMASCHI IND E COM DE PROD ALIMENT LTDA	92.477.611	112017
63. CRM COM DE PECAS E ACESS PARA VEICULOS LTDA	7.074.360	172016	151. DECOPEL IND E COM DE PAPEL LTDA	92.575.455	152012
64. ESTILO BASE IND E COM DE MALHAS LTDA	7.146.839	862015	152. DISPOMAQ DISPOSITIVOS E MAQ LTDA	92.632.678	22016
65. AUREA MARIA LEMOS DE BRUM	7.258.218	62016	153. IEC IND DE EQUIP CINEMATOGRAFICOS S/A	92.660.521	52012
66. COMÉRCIO DE ALIMENTOS RHEIN S LTDA ME	7.298.076	382016	154. CALIENDO METALURGIA E GRAVACOES LTDA	92.662.907	662016
67. IND E COM DE BEBIDAS FRATELLO LTDA	7.425.544	12012	155. PAVIOLI S/A	92.878.180	992012
68. CALCADOS RODRIGO VARGAS EIRELI	7.483.689	302016	156. N J SILVEIRA	92.962.471	102016
69. WESSLER IND E COM DE ARTEF EM COURO EIRELI EPP	7.607.745	512015	157. CLAUDIO VOGEL	93.048.791	182012
70. ACORRAS PRODUTOS INDUSTRIAIS EIRELI ME	7.623.865	282016	158. PLASTICOS VENANCIO AIRES LTDA	93.233.088	52015
71. VESTIGIOS CALCADOS LTDA	7.640.306	92014	159. NHM IND E COM DE MAQ LTDA	93.251.411	602015
72. SIEG PLASTICOS LTDA	8.112.622	162013	160. PLASTABLE IND DE PROD PLASTICOS LTDA	93.296.127	202016
73. DUBLIN IND E COM DE CALCADOS LTDA	8.174.527	112015	161. IND E COM DE CONFEC SOBREMONTES LTDA	93.327.104	192016
74. LATIQUINIOS NOROESTE LTDA	8.323.275	402016	162. SILVIA INES FRANTZ	93.596.179	612015
75. LUIZ JESUS OLIVEIRA DA SILVA	8.449.978	462016	163. ACESSÓRIOS PARASOL LTDA EPP	93.907.822	602016
76. M M EQUIP DE SEGURANCA LTDA	8.583.956	742015	164. PLASTISUL ARTEF PLASTICOS LTDA	93.937.159	62012
77. PEGORARO IND E COM DE MOV DE METAIS LTDA	8.619.846	552016	165. BBS BOLSA BRASILEIRA DE SEMENTES LTDA	93.953.487	72016
78. IND DE BEBIDAS CELINA LTDA	8.929.429	102015	166. IND DE ALIMENTOS CACAPAVA LTDA	93.992.238	532016
79. EUCAPINUS BENEFIC DE MADEIRAS LTDA	8.959.259	252012	167. MAD CARONSERRA LTDA	94.064.649	772015
80. I ROSSI CALCADOS	9.123.346	112014	168. ELECTRO POLO LTDA	94.078.466	12013
81. DONNABELLA ALIMENTOS LTDA	9.147.423	32017	169. GNT IND DO VEST LTDA	94.357.373	52016
82. A P I IND E COM DE IMP E EXP LTDA	9.566.249	172013	170. REDOLFI & CIA LTDA	94.362.886	242015
83. ALLEANZA CALCADOS LTDA	9.624.375	142016	171. BELLA GRES IND DE CERAMICA LTDA	94.778.446	42014
84. BIESEKI E CIA LTDA	9.636.792	572015	172. LINDOMAR DA ROSA ME	94.923.034	692015
85. BOIDEZ DISTRIB DE ALIMENTOS LTDA	9.649.751	112016	173. PANDOLFO IND DE FERRAMENTAS S/A	95.211.256	352016
86. F B INJETADOS LTDA	10.349.749	442015	174. ENGARRAFADORA BRAMBILA LTDA	95.613.006	32012
87. TCHARLES RODRIGO SCHNEIDER EIRELI EPP	10.443.721	532015	175. WR S A IND E COM	96.734.769	472015
88. RUDI SCALON	10.593.680	262014	176. PSA IND DE PAPEL S/A	96.735.907	482015

As empresas enquadradas na categoria de “devedores contumazes” possuem, no mínimo, 08 (oito) meses de inadimplência nos últimos 12 (doze) meses. A partir da constatação da inadimplência continuada, a Secretaria da Fazenda formaliza a notificação via processo administrativo e, em sequência, a correspondente inclusão no REF. Por importante, ressalta-se que não são considerados os débitos com exigibilidade suspensa ou parcelados.

A inclusão da empresa no Regime Especial de Fiscalização (REF), além de determinar sua inserção na lista retrocitada, com a respectiva divulgação no “site” da SEFAZ, também impõe restrições aos contribuintes:

O contribuinte submetido ao REF ficará sujeito às seguintes medidas:

I - perda dos sistemas especiais de pagamento do ICMS previstos no RICMS, Livro I, art. 50.

II - pagamento na ocorrência do fato gerador, exceto nas saídas de estabelecimento varejista, do débito próprio e, quando for o caso, de responsabilidade por substituição tributária, conforme previsto no RICMS, Livro I, art. 46, I, "f" e Livro III, art. 21-B.

Neste caso as notas fiscais emitidas deverão conter a observação **"Contribuinte submetido ao REF com vencimento do ICMS no fato gerador; o crédito fiscal somente é permitido mediante comprovante de arrecadação."** e a guia ou comprovante de recolhimento deve acompanhar o trânsito e ser entregue ao destinatário.

No caso de substituição tributária, o **destinatário/adquirente da mercadoria também é responsável pelo pagamento do ICMS-ST** conforme art. 11, VII do Livro III do RICMS, sendo **solidário** nos termos do art. 14, VI do Livro I do RICMS, **se não houver a comprovação** do pagamento do imposto de responsabilidade por substituição tributária.

III - suspensão do diferimento do pagamento do imposto, conforme previsto no RICMS, Livro III, art. 1º, § 4, nos fornecimentos destinados a empresa enquadrada no REF; neste caso, os **fornecedores devem destacar e recolher o ICMS** devido na operação.

IV - obrigatoriedade de pagamento centralizado em um único estabelecimento, conforme previsto no RICMS, Livro I, art. 40, § 3º, no caso de empresa com várias filiais.

V - fiscalização ininterrupta no estabelecimento do sujeito passivo.

VI - apresentação periódica de informações econômicas, patrimoniais e financeiras.

1.7.2.2 – ICMS – AMPARA/RS

No ano de 2016, o Executivo contou com arrecadação extra de ICMS originada na aprovação da Lei nº 14.742, de 24 de setembro de 2015, a qual foi responsável pela instituição do Fundo de Proteção e Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul — Ampara/RS —, cuja finalidade estava vinculada à criação de condições para viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência a toda a população do Estado do Rio Grande do Sul.

De acordo com o artigo segundo da Lei retrocitada, os recursos do AMPARA/RS deveriam ser aplicados em ações de nutrição, habitação, educação, saúde, segurança, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida, sendo que, o parágrafo primeiro, incluiu, nominalmente, o transporte escolar e a manutenção de presídios na condição de programas de relevantes interesse social.

O artigo 3º definiu as receitas que iriam constituir o Fundo AMPARA/RS, e, mais adiante, o 4º estabeleceu a sua subordinação à Casa Civil e as competências do Conselho Deliberativo que ficou responsável pela gestão dos recursos.

Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 4º determinou ao Poder Executivo a regulamentação da composição e da forma de atuar do Conselho Deliberativo previsto no “caput” do artigo, assegurando a presença da representação da sociedade civil.

O artigo 5º, ao acrescentar o artigo 13-A na Lei nº 8.820, explicitou as mercadorias e serviços que teriam suas alíquotas majoradas, o período de vigência e, de outra banda, apontou que os recursos obtidos para o Fundo não se sujeitariam aos efeitos do disposto no art. 158, inciso IV, da Constituição Federal (25% para transferências aos Municípios), conforme texto transcrito a seguir:

“Art. 13-A. Aplica-se, até 31 de dezembro de 2025, adicional de 2 (dois) pontos percentuais às alíquotas internas referidas no inciso II do art. 12, nas operações com as mercadorias ou nas prestações de serviços a seguir relacionados:

I - bebidas alcoólicas e cerveja sem álcool;

II - cigarros, cigarilhas, charutos, cachimbos, cigarreiras, fumos desfiados e encarteirados, fumos para cachimbos e fumos tipo crespino;

III - perfumaria e cosméticos; e

IV - prestação de serviço de televisão por assinatura.

§ 1º O valor do imposto decorrente do adicional de alíquota de que trata este artigo:

I - será destinado ao Fundo de Proteção e Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul — Ampara/RS —, conforme o disposto no § 1.º do art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal;

II - não será utilizado ou considerado para efeitos do cálculo de quaisquer benefícios ou incentivos fiscais, financeiro-fiscais ou financeiros; e

III - não será utilizado ou considerado para efeitos do disposto no art. 158, IV, da Constituição Federal.

§ 2º Fica o Poder Executivo autorizado, na forma, no prazo e nas condições previstos em regulamento, a excluir operações e prestações da aplicação do adicional de alíquota estabelecido neste artigo.

§ 3º O adicional de alíquota será apurado e pago na forma e nos prazos previstos em regulamento.

§ 4º A responsabilidade por substituição tributária prevista no art. 33 desta Lei aplica-se ao adicional de alíquota de que trata este artigo.”

Quase 6 meses após a publicação da Lei, em 09 de março de 2016, o Executivo Estadual expediu o Decreto nº 52.935 para regulamentar a composição e a forma de operar do Conselho Deliberativo previsto na Lei que instituiu o AMPARA/RS

O artigo 5º do Decreto dispôs que a execução dos recursos financeiros do Fundo de Proteção e Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul – AMPARA/RS – deveria ocorrer mediante a implantação de quotas orçamentárias específicas aos projetos, de acordo com determinação de seu Conselho Deliberativo.

Posteriormente, em 19 de dezembro de 2016, o Decreto nº 53.352 alterou o artigo 3º do Decreto nº 52.935, registrando que, em vez de uma vez por mês, o Conselho Deliberativo deveria se reunir, no mínimo, uma vez por semestre, ou sempre que convocado por seu Presidente.

Em consulta à arrecadação do ICMS no ano de 2016, constata-se que os ingressos no AMPARA/RS somaram R\$ 210.901,42, só considerando o ICMS tributário e R\$ 213.783.679 quando se busca o cálculo do ICMS a qualquer título, e o saldo registrado no SIAC, Caixa Único do Tesouro Estadual, em 31-12-2016 era de R\$ 213.340.642,23 Ou seja, durante todo o exercício de 2016 os recursos obtidos tiveram o objetivo de mero instrumento de arrecadação, e, assim sendo, não foram utilizados para a finalidade para qual estavam previstos por Lei. Soma-se a essa situação o fato da Secretaria de Segurança ter enfrentado dificuldades financeiras para atuar na manutenção dos presídios, pois, como comentado anteriormente, este seria um destino especificado na Lei.

Portanto, a omissão do Governo na regulamentação do Fundo e do seu Conselho Deliberativo, durante todo o exercício de 2016, ocasionou a retirada da possibilidade de utilização dos recursos de acordo com o previsto legalmente e proporcionou que restasse, tão somente, o registro contábil do valor em conta específica no SIAC.

Ainda sobre a Lei nº 14.742, destaca-se o fato dos ingressos do AMPARA/RS serem apartados em conta própria, e, desta forma, ficarem excluídos das bases de cálculo do FUNDEB e das transferências aos Municípios, formando algo semelhante à Desvinculação da Receita da União (DRU/Federal).

Por fim, informa-se que a PGE ajuizou a **Ação Cível Originária nº 2.922** perante o Supremo Tribunal Federal, contra a União Federal, em razão da inclusão do adicional de 2% destinados ao Fundo de Combate à Pobreza na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (RLITC) e da Receita Líquida Real (RLR) do Estado. A Decisão, proferida em setembro de 2016, concedeu à Procuradoria-Geral do Estado o deferimento parcial de tutela provisória de urgência, autorizando o Estado a desconsiderar a receita do ICMS vinculada ao Fundo de Combate à Pobreza/AMPARA/RS no cálculo das parcelas da dívida com a União, porém, o Estado deve incluí-la na base de cálculo para formação do FUNDEB.

1.7.2.3 – Programa de Recuperação de Créditos e Regulamentação de Contribuintes

No período de 2011 a 2015, a Secretaria da Fazenda tem se socorrido, sistematicamente, da realização de Programa de Recuperação de créditos e Regulamentação de Contribuintes, quase sempre amparado, tão somente, em Convênios promovidos no âmbito do CONFAZ, cujas apreciações pela Assembleia Legislativa ocorrem de forma tácita (por decurso de prazo) e Decretos expedidos pelo Chefe do Executivo.

**TABELA 1.47
LEGISLAÇÕES**

PROGRAMA	DECRETO	DATA
AJUSTAR	Nº 47.301	18/06/2010
AJUSTAR 2011	Nº 48.493	31/10/2011
EM DIA 2012	Nº 49.714	18/10/2012
EM DIA 2013	Nº 50.785	28/10/2013
EM DIA 2014	Nº 52.091	27/11/2014
REFAZ 2015	Nº 52.532	01/09/2015

Fonte SEFAZ/SGC/DTIF

Em 2016, diferentemente do ocorrido nos últimos exercícios, o Executivo Estadual optou por não contar com esse procedimento. Todavia, a título de conhecimento, em março de 2017, a Secretaria da Fazenda deu início a um novo Plano de Recuperação.

1.7.3 – Saldo Credor ICMS-Exportação

Visando manter a arrecadação no patamar capaz de dar suporte às ações da Administração Pública, o Governo Estadual, por ações protagonizadas pelo Fisco, permanece impondo restrições às transferências de saldo de créditos de ICMS –Exportação.

A partir do incremento das exportações, movimento iniciado no final de 2002, o Estado do Rio Grande do Sul passou a apresentar evolução significativa no saldo credor de ICMS-Exportação, ou seja, dos créditos de ICMS devido aos contribuintes que exportam com bases instaladas no Estado Gaúcho.

A seguir, a tabela registra a evolução das transferências de crédito de ICMS-Exportação e a evolução de saldo credor de ICMS no período de 2001 a 2016.

**TABELA 1.48
CRÉDITO ICMS-EXPORTAÇÃO
2001/2016**

EXERCÍCIO	VALOR EXPORTAÇÕES DO ESTADO (US\$ 1.000.000,00)	VALOR EXPORTAÇÕES DO ESTADO (R\$ 1.000.000)	VALOR LIB. TRANSF. DE CRÉDITO DE ICMS-EXPORTAÇÃO (R\$ 1.000.000,00)	SALDO CREDOR ICMS – EXPORTAÇÃO* (1.000.000,00 R\$)
2001	6.352	14.968	384	544
2002	6.383	18.716	488	712
2003	8.027	24.735	786	953
2004	9.902	29.043	897	1.438
2005	10.475	25.572	636	1.802
2006	11.802	25.669	555	1.920
2007	15.017	29.234	446	2.063
2008	18.460	33.453	350	2.103
2009	15.236	29.795	299	1.960
2010	15.383	27.043	305	1.771
2011	19.427	32.533	243	1.804
2012	17.386	34.000	223	1.605
2013	25.094	54.621	225	1.678
2014	18.696	43.594	245	1.733
2015	17.518	58.487	328	1.866
2016	16.578	57.747	395	1.948

Fonte: SEFAZ/RECEITA ESTADUAL

*Obs: dados identificam as evoluções das transferências de crédito de ICMS-Exportação e do saldo credor de ICMS, as quais, embora não correspondam somente a saldos acumulados por exportações, servem como indicativos das restrições impostas pelo Estado aos aproveitamentos dos referidos créditos, e, por outro lado, evidenciam o montante da pendência do Tesouro Estadual para com as empresas cadastradas no Fisco Gaúcho.

As restrições impostas pela Administração Tributária Estadual para liberar as transferências de crédito de ICMS-Exportação começaram a repercutir com maior relevância a partir do ano de 2004, chegando em 2008 com R\$ 2,103 bilhões de saldo credor de ICMS.

As restrições impostas pelo Executivo Estadual para realização das transferências de saldo credor de ICMS-Exportação estão amparadas no artigo 58 do Regulamento do ICMS, pois, segundo o dispositivo legal, as transferências podem ser flexibilizadas se o contribuinte cedente do crédito fiscal firmar **Termo de Acordo** com a Receita Estadual estabelecendo as condições para transferência, considerando um ou mais dos seguintes compromissos que a empresa assumir:

- a) geração ou manutenção de empregos;
- b) realização de investimentos;
- c) incremento na arrecadação do ICMS decorrente de importações do exterior;
- d) incremento das aquisições internas de mercadorias, bens e serviços;
- e) ampliação da atividade econômica;
- f) agregação de percentual mínimo de valor econômico;
- g) estorno de lançamento de créditos fiscais em montante igual ao valor do saldo credor cuja transferência será autorizada.

No ano de 2011, o Executivo Estadual promoveu a extinção do Conselho Estadual de Competitividade do Rio Grande do Sul - COMPET/RS, o qual, até então, era o órgão responsável por avaliar e aprovar as condições estabelecidas nos Termos de Acordos. Assim, as liberações para transferências do ICMS/Exportação passaram a ser realizadas diretamente pela SEFAZ.

Segundo a Secretaria da Fazenda, nos anos de 2015 e 2016, os Termos de Acordos firmados apresentavam a seguinte situação:

Termos para Transferência de Saldo Credor - Assinados em 2015			
TSC	EMPRESA	SETOR	CAPITULAÇÃO LEGAL (RICMS)
001/2015	Stihl Ferramentas Motorizadas Ltda	Metal-mecânico	LI, art. 58, parágrafo único
002/2015	CTA Continental Tobaccos Alliance S/A	Fumo	LI, art. 58, parágrafo único
003/2015	AGCO do Brasil Com. e Ind. Ltda	Equipamentos agrícolas	LI, art. 58, parágrafo único
004/2015	GSI do Brasil Ind. e Com. de Equip. Agrop. Ltda.	Equipamentos agrícolas	LI, art. 58, parágrafo único
005/2015	Alliance One Brasil Exportadora de Tabacos Ltda.	Fumo	LI, art. 58, parágrafo único
006/2015	JTI Processadora de Tabaco do Brasil Ltda.	Fumo	LI, art. 58, parágrafo único

Termos para Transferência de Saldo Credor - vigentes em 2015 (exceto os assinados em 2015)				
TSC	1º TSCR	EMPRESA	SETOR	CAPITULAÇÃO LEGAL (RICMS)
002/2013		Continental Tabaccos Alliance S.A.	Fumageira	LI, art. 58, parágrafo único
004/2013		Luiz Fuga Indústria de Couro Ltda.	Couros	LI, art. 58, parágrafo único
010/2013		JTI Processadora de Tabacos do Brasil Ltda.	Fumageira	LI, art. 58, parágrafo único
011/2013		AGCO do Brasil Com. e Ind. Ltda.	Metal-mecânico	LI, art. 58, parágrafo único
012/2013		GSI Brasil Ind. e Com. de Equip. Agropec. Ltda.	Metal-mecânico	LI, art. 58, parágrafo único
013/2013		Cia Minuano de Alimentos	Alimentos	LI, art. 58, parágrafo único
014/2013		Pampeano Alimentos S.A.	Alimentos	LI, art. 58, parágrafo único
	002/2013	Stihl Ferramentas	Metal-mecânico	LI, art. 58, parágrafo único
015/2013		JBS Aves Ltda	Alimentos	LI, art. 58, parágrafo único
001/2014		Bomag Marini Equipamentos Ltda.	Metal-Mecânico	LI, art. 58, parágrafo único
002/2014		Marfrig Global Foods S.A.	Alimentos	LI, art. 58, parágrafo único
003/2014		Pampeano Alimentos S.A.	Alimentos	LI, art. 58, parágrafo único
Obs. Vigentes durante todo ano ou parte de 2015.				

Termos para Transferência de Saldo Credor - Assinados em 2016				
TSC	Aditivo	EMPRESA	SETOR	CAPITULAÇÃO LEGAL (RICMS)
001/2016		Pampeano Alimentos S.A., Marfrig Global Foods S.A., MFB Marfrig Frigoríficos Brasil S.A.	Alimentos	LI, art. 58, parágrafo único
002/2016		Pampeano Alimentos S.A.	Alimentos	LI, art. 59, II, "o"
003/2016		CTA - Continental Tobaccos Alliance S.A.	Fumo	LI, art. 58, parágrafo único
004/2016		GSI Brasil Ind. e Com. de Equipamentos Agropecuários Ltda.	Máquinas agrícolas	LI, art. 58, parágrafo único
005/2016		AGCO do Brasil Com. e Ind Ltda	Máquinas agrícolas	LI, art. 58, parágrafo único
006/2016		AGCO do Brasil Com. e Ind Ltda	Máquinas agrícolas	LI, art. 58, parágrafo único
005/2015	001/2016	Alliance One Brasil Exportadora de Tabacos Ltda	Fumo	LI, art. 58, parágrafo único

Termos para Transferência de Saldo Credor - vigentes em 2016* (exceto os assinados em 2016)				
TSC	TSCR	EMPRESA	SETOR	CAPITULAÇÃO LEGAL (RICMS)
002/2014		Marfrig Global Foods	Alimentos	LI, art. 58, parágrafo único
001/2015		Sthil Ferramentas		LI, art. 58, parágrafo único
002/2015		CTA - Continental Tobaccos Alliance S/A	Fumo	LI, art. 58, parágrafo único
003/2015		AGCO do Brasil Com. e Ind. Ltda	Máquinas agrícolas	LI, art. 58, parágrafo único
004/2015		GSI Brasil Ind. e Com. de Equipamentos Agropecuários Ltda	Máquinas agrícolas	LI, art. 58, parágrafo único
005/2015		Alliance One Brasil Exportadora de Tabacos Ltda	Fumo	LI, art. 58, parágrafo único
006/2015		JTI Processadora de Tabaco do Brasil Ltda	Fumo	LI, art. 58, parágrafo único
* Vigentes durante todo ano ou parte de 2016.				

O procedimento adotado Pelo Executivo Estadual, a partir da extinção do COMPET-RS, em 2011, resultou em maior grau de centralização e discricionariedade na Administração Tributária, situação que ganha realce devido à posição da Receita Estadual de restringir o fornecimento de dados a esta Corte de Contas, especialmente as informações dos compromissos firmados pelas partes nos respectivos **Termos de Acordos**, nos quais são explicitados os pontos que devem ser atendidos pelas empresas para liberaçã'o da transferência dos seus créditos ICMS - Exportação e como são realizadas as análises e aprovações dos Termos correspondentes.

Como exemplo do entendimento da Secretaria da Fazenda sobre a matéria, citam-se as informações nº 091696, de 23-12-2010, e nº 091706, de 05-01-2010, ambas elaboradas pela Seção de Estudos Jurídicos-Tributários, vinculada à Divisão de Consultoria Tributária e pertencente ao Departamento da Receita Pública Estadual, cujo fundamento para o não fornecimento das informações acerca dos Termos de Acordos foi estribado na necessidade da preservação do sigilo fiscal.

Entretanto, os princípios constitucionais determinam que os atos da administração pública, como contratos nos quais estão previstos direitos e deveres específicos para determinados contribuintes (**Termos de Acordos firmados entre o Estado e Empresas**), ao contrário do entendimento da SEFAZ, são objeto de avaliação do Controle Externo e **devem, sim, ser submetidos à análise do respectivo Tribunal de Contas**.

1.7.4 – Desonerações Fiscais Praticadas no Estado do RS

As desonerações fiscais caracterizam-se por serem disposições existentes na legislação tributária que possibilitam a redução da arrecadação potencial do imposto. Mais recentemente, as desonerações fiscais passaram a ser reconhecidas por "*gastos tributários*", ou seja, institutos presentes nos impostos que viabilizam a utilização dos recursos dos tributos em substituição aos gastos governamentais para alcançar variados objetivos: econômicos, ecológicos, culturais, sociais, saúde, assistência social e outros. De maneira mais simplificada, as desonerações fiscais ou os "gastos tributários" constituem um tipo de gasto do governo que é realizado com o auxílio do sistema tributário e à margem do sistema orçamentário.

O valor estimado para a renúncia fiscal autorizada para um exercício diz respeito à apropriação financeira do benefício, logo, não se relaciona, necessariamente, ao ano em que o benefício foi concedido formalmente. Em outras palavras, o ato de concessão pode ocorrer num determinado exercício e a fruição efetiva do benefício em outro (ou outros). Portanto, o fato de um exercício ter como resultado um percentual maior ou menor de comprometimento da receita potencial pode não refletir a ocorrência de uma política de expansão ou restrição de renúncias fiscais, ou, mesmo, de privilégio para determinados setores e regiões econômicas, por parte do governo daquele ano específico.

Nos últimos anos, a Secretaria da Fazenda Estadual tem divulgado Nota Técnica Sobre os Demonstrativos das Desonerações Fiscais do RS, documento que busca o cumprimento das normas legais que tratam da matéria, a saber: Constituição Federal (artigo 165, § 6.º); Constituição Estadual (149, § 5, inciso V); Lei Complementar nº 101/2000 (artigo 5º, II) e, mais recentemente, a LOAT/RS – Lei Orgânica da Administração Tributária do Estado do Rio Grande do Sul (Lei Complementar nº 13.452), a qual ratifica a determinação para a elaboração do documento pela Receita Estadual (artigo 6º, V).

Os Demonstrativos das Desonerações Fiscais do RS são elaborados com o objetivo de acompanhar a proposta da Lei Orçamentária para o exercício seguinte, e, por essa razão, é disponibilizado no final do exercício em andamento e tem como objeto os dados referentes ao exercício encerrado. Portanto, as informações disponibilizadas pela SEFAZ sempre se referem aos valores do ano anterior ao que é objeto de análise no Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governador.

É importante esclarecer que, na metodologia historicamente adotada pela Receita Estadual, eram considerados todos os tipos de desonerações fiscais, tanto por mandamentos da Constituição Federal, em que o Estado não possui nenhuma influência legislativa, as reconhecidas como **heterônomas**, quanto por mandamentos **não heterônomos** ou infraconstitucionais (leis e normativos nacionais e leis e normativos estaduais). Observa-se que mesmo neste último segmento, há dispositivos definidos em leis federais e convênios nacionais, de adoção obrigatória pela legislação estadual, restringindo ou mesmo impedindo a redução dessas desonerações.

Com vistas a fornecer a maior transparência possível, a Equipe do TCE-RS entende como plausível a apresentação dos dados históricos disponibilizados pela Secretaria Estadual da Fazenda relativos às desonerações fiscais fruídas no Estado do Rio Grande do Sul até o ano de 2015. No primeiro momento, o Demonstrativo apresentado assinala os itens **não heterônomos**, ou seja, valores fruídos em benefícios fiscais concedidos por legislações infraconstitucionais.

TABELA 1.49
EVOLUÇÃO DAS ESTIMATIVAS DAS DESONERAÇÕES DE IMPOSTOS
INFRACONSTITUCIONAIS (NÃO HETERÔNOMAS)
EVOLUÇÃO DAS ESTIMATIVAS DAS DESONERAÇÕES DO ICMS (R\$)

ANO	Arrecadação	Desonerações	ICMS Potencial	Desoneração / ICMS Potencial
2014	25.854.213.139	8.155.300.837	34.009.513.976	23,98%
2015	27.125.892.798	8.064.563.486	35.190.456.284	22,92%
Evolução das Estimativas das Desonerações do IPVA (R\$)				
ANO	Arrecadação	Desonerações	IPVA Potencial	Desoneração / IPVA Potencial
2014	2.239.001.760	732.532.973	2.971.534.733	24,65%
2015	2.426.596.661	791.859.031	3.218.455.692	24,60%
Evolução das Estimativas das Desonerações do ITCD (R\$)				
ANO	Arrecadação	Desonerações	ITCD Potencial	Desoneração / ITCD Potencial
2014	329.781.171	92.340.915	422.122.085	21,88%
2015	632.094.923	129.307.269	761.402.192	16,98%
Evolução das Estimativas das Desonerações Totais dos Impostos do RS				
ANO	Arrecadação de Impostos	Desonerações	Arrecadação Potencial	Desoneração/ Impostos Potenciais
2014	28.334.697.513	8.980.174.725	37.403.170.794	24,01%
2015	30.184.584.383	8.985.729.786	39.170.314.168	22,94%

Fonte: SEFAZ/RS, Demonstrativos das Desonerações Fiscais do RS, Nota Técnica/Dezembro de 2015

Os dados fornecidos pela SEFAZ/RS indicam as desonerações infraconstitucionais, em 2015, com R\$ 8,986 bilhões contra R\$ 8,980 bilhões verificados em 2014, significando 22,94% dos impostos potenciais do Estado. De outra banda, a Tabela demonstra que o ICMS – a maior fonte de recursos do Tesouro Estadual – é o mais atingido por desonerações, e, nesse sentido, aponta diversas situações que resultam em reduções nos ingressos desse tributo.

Com base nos conceitos que dão suporte às desonerações possíveis para cada imposto, a seguir, resumidamente, identificam-se as estimativas das renúncias de receitas do ICMS **não heterônomo**s ou infraconstitucionais (leis e normativos nacionais e leis e normativos estaduais) ocorridas nos exercícios de 2014 e 2015.

TABELA 1.50
DESONERAÇÃO DO ICMS

DESONERAÇÕES	2014		2015		Δ % 2015/2014
	Valor		Valor		
ISENÇÕES	2.453.392.091	30,08%	2.729.758.262	33,85%	11,3%
REDUÇÕES DE BASE DE CÁLCULO	1.220.614.405	14,97%	1.303.013.306	16,16%	6,8%
CRÉDITOS PRESUMIDOS	2.992.897.970	66,70%	2.506.120.990	31,07%	-16,3%
MICROEMPRESAS E EPPs	1.488.396.372	18,25%	1.525.670.929	18,92%	2,5%
TOTAL DAS DESONERAÇÕES	8.155.300.837	100,00 %	8.064.563.486	100,00 %	-1,1 %

Quanto às desonerações fiscais em que o Estado não possui nenhuma influência legislativa, ou seja, as heterônomoas, a mais relevante corresponde às incidentes no setor dedicado às exportações. Nesse sentido, em primeiro lugar, é oportuno esclarecer que a “Lei Kandir” (LC 87/96) promoveu, tão somente, a desoneração adicional dos produtos primários e semielaborados,

pois, como se sabe, os produtos industrializados já estavam ao abrigo da imunidade prevista no texto original da Constituição Federal.

Isto é, após a edição da “Lei Kandir”, a desoneração das exportações de produtos primários e semielaborados se tornaram matéria constitucional, e, com a publicação da Emenda Constitucional nº 42/2003, diploma responsável por ampliar a não incidência do ICMS a todos os bens e serviços remetidos ao exterior, tomaram forma definitiva. Entretanto, esse mesmo instrumento legal também determinou a “constitucionalização” da compensação pelas perdas geradas (artigo 91 do ADCT), mas, até o momento, esta situação está pendente de regulamentação.

Nesse último aspecto, ao analisar a Ação impetrada pelo Estado Pará, e acompanhada por mais 15 Estados da Federação (ACO25), a recente Decisão do Supremo Tribunal Federal concluiu por imputar ao Congresso Nacional o caráter de omissão inconstitucional devido a sua ausência na elaboração da Lei Complementar que deveria regulamentar o ressarcimento aos Estados pela desoneração das exportações do ICMS. Então, caso expirado o prazo de 12 meses sem resolução por parte do Congresso, o STF determinou que a tarefa de normatizar a matéria deverá ser entregue ao TCU.

QUADRO RESUMO DAS ESTIMATIVAS DE PERDAS PELAS DESONERAÇÕES NAS EXPORTAÇÕES E LEI KANDIR (2015)

RS PERDAS COM AS DESONERAÇÕES DAS EXPORTAÇÕES DE INDUSTRIALIZADOS X COMPENSAÇÕES DO FPEX				
Ano	Perdas Brutas	Compensações (FPEX)	Perdas Líquidas	% Compensados
2015	4.200.237.406	529.255.264	3.670.982.142	12,6

RS PERDAS LEI KANDIR X COMPENSAÇÕES (LK+FEX)				
Ano	Perdas Brutas	Compensações (FPEX)	Perdas Líquidas	% Compensados
2015	4.294.773.112	369.797.437	3.924.975.675	8,6

RS: PERDAS TOTAIS X COMPENSAÇÕES TOTAIS				
Ano	Perdas Brutas	Compensações (FPEX)	Perdas Líquidas	% Compensados
2015	8.495.010.518	899.052.701	7.595.957.817	10,6

RS: PERDAS LÍQUIDAS EM RELAÇÃO À RECITA DO ICMS			
Ano	EXPORTAÇÕES DE INDUSTRIALIZADOS	LEI KANDIR	TOTAL DE PERDAS LÍQUIDAS
2015	13,5%	14,5%	28,0

O percentual de compensação das perdas pelas desonerações nas exportações de industrializados foi de 12,6% em 2015. Na Lei Kandir foi de 8,6% e, no total, chegou a 10,6%.

Em relação à receita de ICMS, as perdas líquidas de 2015 representaram um comprometimento da ordem de 28,0% no RS, sendo 13,5% pelas “exportações de industrializados” e 14,5% pela “Lei Kandir”.

A soma das desonerações de ICMS **não heterônomos e heterônomas**, nesse último caso considerando as perdas líquidas decorrentes das exportações (tanto dos produtos industrializados como dos produtos primários e semielaborados) aponta uma renúncia fiscal do ICMS/RS na ordem de R\$ 15,6 bilhões, ou seja, valor equivalente a 57,73% do valor arrecadado com o imposto (R\$ 27,125 bilhões) e 44,50%, do ICMS Potencial (35,190 bilhões).

TABELA 1.51
DESONERAÇÕES DO ICMS POR FONTE LEGISLATIVA
VALORES NOMINAIS
PERÍODO DE 2010/2015

DESONERAÇÕES DO ICMS	2011		2012		2013		2014		2015	
	R\$	% DES	R\$	% DES	R\$	% DES	R\$	% DES	R\$	% DES
Desonerações por Força Constitucional. (Exportações/ Lei Kandir e E.C 42/2003 = Perdas Líquidas)	4.818.972	44,2	4.559.879	41,2	5.882.503	44,69	6.026.815	42,50	7.595.958	48,50
Desonerações por Força Infraconstitucional. (Isenções, Redução de Base de Cálculo, Crédito Presumido, Não estorno de Créditos e Micros e Pequenas Empresas)	6.084.463	55,8	6.497.135	58,8	7.279.202	55,31	8.155.300	57,50	8.064.563	51,50
TOTAL DAS DESONERAÇÕES	10.903.435		11.057.014		13.161.705		14.182.115		15.660.521	

Fonte: SEFAZ/RS, Mensagem que acompanha a Proposta da Lei Orçamentária para o exercício de 2014

Com relação aos benefícios fiscais fruídos no Estado do Rio Grande do Sul, ressalta-se o fato da Receita Estadual Gaúcha ter estabelecido a codificação das desonerações concedidas aos contribuintes, em especial àquelas realizadas com a utilização de créditos presumidos, os quais se constituem o segundo principal instrumento de renúncia fiscal do Estado e o primeiro se considerarmos apenas os de competência do Fisco Estadual. A criação de códigos para cada item de desoneração passou a possibilitar a agregação dos benefícios por tipo, identificando claramente o propósito perseguido e facilitando o acompanhamento e controle dos valores fruídos por empresa e, ou, setor da economia.

1.7.4.1 – Benefícios Fiscais – Créditos Presumidos

Com o intuito de estimular e fomentar o desenvolvimento econômico e social de setores necessários à economia gaúcha, seja por tradição e, ou, vocação histórica, por utilização intensiva de mão de obra, por sinergia na cadeia produtiva, ou ainda por motivação localizacional ou busca de inovação tecnológica, o Governo tem lançado mão da utilização da concessão de benefícios fiscais, especialmente com a autorização para que o contribuinte contemplado aproprie crédito presumido para abatimento no pagamento da parcela do imposto devido.

O Regulamento do ICMS do Estado do Rio Grande do Sul, nos incisos do artigo 32, assegura a utilização de crédito presumido para diversas situações/operações vinculadas a setores específicos que atuam no mercado estadual.

A próxima tabela identifica os benefícios fiscais fruídos nos exercícios de 2012 e 2016, via créditos presumidos, por determinados setores da economia gaúcha, sempre em consonância com os incisos do artigo 32 do Livro I do Regulamento ICMS (Decreto nº 37.699/1997).

TABELA 1.52
CRÉDITOS PRESUMIDOS 2012 – 2016

	R\$ mil					
TIPO DO CRÉDITO - LIVRO I, ART. 32 -INCISO /DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	2015	2016	Total
XIII - FUNDOPEM (XII - XXVIII - XLVII e LXXIV FUNDOPEM – Leis nºs 11.028/97 e 11.916/03)	272.653	282.525	462.859	161.675	148.447	1.328.159
OUTROS (Não identificados SIGILO FISCAL SEFAZ) Total ART. 198 CTN	956.049	776.617	776.246	728.599	729.157	3.966.669
LXXXVIII - BIODIESEL B-100, A/C. 01/04/08	127.703	102.036	117.163	156.742	173.645	677.288
VII - CHAPAS E BOBINAS DE AÇO	170.013	202.858	233.630	32.873	146.491	885.865
XI, "a" - PROGRAMA AGREGAR-RS CARNES - ENTRADAS GADO	85.219	89.596	109.269	120.011	133.007	537.102
XI, "c" - PROGR. AGREGAR-RS CARNES - SAÍDAS INTERNAS	79.581	88.297	108.399	115.579	127.227	519.084
LXXXII - CARNES E PROD RESULT ABATES- A CONTAR DE 01/05/06	64.252	90.865	115.704	101.472	90.135	462.428
LXIII – LEITE	100.635	97.689	89.048	93.352	118.898	499.623
LXXI – FERTILIZANTES	45.000	52.054	63.085	84.047		244.186
VIII - PROD. INFORMÁTICA / ALTO-FALANTE, RECEP.	60.071	70.810	75.490	73.919	40.554	320.844
LXXVI - FARINHA DE TRIGO, MISTURAS E P.	47.411	69.813	77.817	70.436	77.691	343.168
XXVI - INDÚSTRIA DE QUEIJOS	35.684	46.357	54.222	60.555	78.019	274.837
CVII - LEITE DE PRODUÇÃO PRÓPRIA DE PRODUTOR RURAL	42.629	53.821	54.464	53.279	65.905	270.099
CXXVI - CARNES E PRODUTOS COMESTÍVEIS RESULTANTES DO ABATE, A/C. 01/04/12	13.947	39.599	50.405	52.636	58.645	215.232
CXLI - FABRICANTES DE CALÇADOS OU DE ARTEFATOS DE COURO, A/C. DE 01/02/13		84.040	41.688	50.586	39.667	215.981
XXXV - IND. LINGÜÍÇAS, MORTAD., SALSICHAS	32.222	33.962	38.978	48.203	57.976	211.341
CXXXV - FABRICANTES DE PRODUTOS TÊXTEIS E DE ARTIGOS DO VESTUÁRIO, A/C. 01/10/12	5.373	31.906	41.764	39.292	40.529	158.864
XXXVI - LEITE EM PO	43.095	51.616	41.501	38.090	39.325	213.628
XV - PROJETOS CULTURAIS	22.473	32.863	34.792	33.281	23.680	147.089
XXXI, "b" - PRODUTOS FARMACÊUTICOS				25.600	27.544	53.144
CVI - LEITE DESTINADO À PRODUÇÃO DE QUEIJOS, A/C. 02/07/10	3.754	11.278	20.785	25.369	41.341	102.527
XXI - PRESTADOR SERVIÇOS DE TRANSPORTE	23.425	27.293	27.501	22.735	21.409	122.363
CXXXIII - ABATEDORES - CARNES E PROD. COMEST. RESULTANTES DO ABATE DE SUÍNOS, A/C. 01/09/12	2.986	15.636	20.957	21.882	25.513	86.974
XIX - INDUSTRIA VINICOLA	18.407	14.533	16.318	21.277	12.765	83.299
XLII - MÓVEIS	18.108	16.539	17.064	18.348	12.788	82.846
LXXXIII - PROD. INDUST. CARNES DE AVES E SUINOS- A CONTAR DE 01/05/06	10.101	13.633	15.448	15.975	12.354	67.512
LXXVIII – VINHO	10.762	11.118	12.753	13.124	21.457	69.214
CXXXVIII - PROGRAMA PRÓ-ESPORTE/RS, A/C. 01/11/12		1.077	12.243	13.105	9.476	35.901
LXIX - FARINHA DE TRIGO	13.771	19.717	16.507	10.856	12.173	73.024
LXII - BOLACHAS E BISCOITOS	7.765	9.260	9.758	10.063	11.694	48.540
CXLIX – FABRIC. DE PRODUTOS DE SAÚDE E DE MEDIC., A/C. DE 01/01/14			8.099	7.828	10.085	26.013
CXVII – FABRIC. DE PRODUTOS FARMACÊUTICOS (IN RE 087/10), A/C. 01/01/11			6.961	7.710	3.524	18.195
CXII – ESTAB. RECIC. SAÍD DE PROD. INDUST.EM FLOCOS, GRAN, RESÍD. /PÓ, DE 01/11/10 A 30/04/15	5.781	6.550	7.211	7.116	6.464	33.121
CXXX – FABRIC. DE CALÇADOS OU DE ARTEFATOS DE COURO, A/C. 20/06/12	1.551	5.673	5.842	5.728	2.479	21.273
XLIX - VERDURAS E HORTALIÇAS L – ALHO	4.091	5.014	4.776	5.352	2.256	21.489
CXXXIX – FABRIC. DE SORO DE LEITE EM PÓ, ALBUM E ALBUMINATOS E COMPLÁCTEO, A/C. 01/11/12		2.782	4.521	5.261		12.564
CXIV - FARELO DE SOJA, A/C. 06/12/10	2.137	2.009	2.323	5.159	11.196	22.825
LIV - SALAME E CARNE SUÍNA TEMPERADA	2.303	1.996	4.126	5.102	10.655	24.182
LXXIX - GELÉIAS DE FRUTAS, A/C. 01/01/06	2.831	3.063	4.534	4.507	5.194	20.129
LXVI - CONSERVAS DE PÊSSEGO	4.043	4.419	4.384	4.506	4.022	21.374
XCIV - SUCOS DE UVA, A/C. 01/07/09	1.979	2.751	2.898	3.928	5.785	17.341
CLII - CENTROS DE DISTRIB. QUE REALIZEM OPER. DE VENDA NÃO PRESENCIAIS, A/C. DE 30/12/13			Art 198	3.559	5.713	9.271
LXXXIX - TOMATES PREPARADOS OU CONSERVADOS, "KETCHUP" E MOLHOS DE TOMATE.	2.878	2.941	3.692	3.462	3.738	16.711
LXXVII - CONSERVAS DE VERDURAS E HORTALIÇAS	2.994	2.916	2.887	3.199	3.842	15.838
LXIV - PROJETOS SOCIAIS	4.801	2.338	2.990	2.607	3.872	16.608
CXL - MICROCERVEJARIAS FABRIC. CERVEJAS E CHOPES ARTESANAIS, A/C. DE 01/01/13		366	904	2.565	727	4.562
LXXXI - PEIXES, CRUSTÁCEOS E MOLUSCOS- A CONTAR DE 15/03/06	5.883	4.891	2.999	1.842	2.206	17.821
CLIV – PROGRAMA APOIO À REALIZAÇÃO DE EVENT. ESPORT.NO RS, A /C. 11/04/14				1.582		1.582
CII - PROGRAMA PRÓ-INOVAÇÃO/RS, A/C. 07/12/09		208	3.594	1.498		5.300
IV – RESTAURANTES	2.288	1.953	798	1.200	1.352	7.591
CLXII. CARNE OUF,AGREGAR-RS				1.149		1.149
LII - PROGR. PRÓ -PRODUT. AGRÍCOLA – AGROINDÚSTRIAS	-	605	943	1.027	1.130	3.706
LXV - CONSERVAS DE FRUTAS EXC PESS	752	1.091	973	1.005	906	4.727
LIX - MÁRMORES E GRANITOS	809	810	1.021	908	375	3.923
CLVI - FABRICANTES DE LATICÍNIOS, A/C. 23/06/14			447	823	704	1.974
CXXXII – ESTABEL. COMERC.E INDUST. - TAXA P/ O FUNDOVINOS, A/C. 01/09/12	347	2.785	981	813	865	5.791
CIV – MÁQ.S E APAR IMPORT. DO EXTERIOR, RELNO APÊNDICE XXXVI DO RICMS, A/C. 01/07/10			Art 198	790	297	1.087
CXLII - INDUSTRIAIS DE ERVA-MATE, A/C. DE 01/03/13			572	761	918	2.251
CLVIII - LEITE Dest PROD. BEB LÁC, IOGURTE, CREM LEITE, MANT, RICOTA E Doc. DE LEITE, A/C. 01/10/14			150	714	1.010	1.875
XXXVII - MADEIRA SERRADA	956	829	416	324	160	2.686
XXXIV - PROGRAMA APOIO AOS FRIGORÍFICOS			519	271	-	790
LXXII - CERVEJAS, REFRIG., SUCOS E ÁGUA MINERAL		28		175		203
LX - MEL PURO	80	73	86	114	144	497
IX - TELHAS, TIJOLOS, LAJOTAS E MANILHAS		305				305
XLIII - FITEC/RS		112				112
XLIV - PROTEÍNAS, LECITINA E GORDURAS VEG.	-	-				-
V - DISCOS FONOGRAFICOS	-	6				6
VI - OBRAS DE ARTE	-	-				-
X - PECAS E COMPONENTES P/CONDIC DE AR		23.157	Art 198			23.157
XII - INDUSTRIAS LANIFICIAS			1.791			1.791
XIV - "TOPS" DE LÃ, FIOS ACRÍLICOS, FIOS DE LÃ	6.696	6.458	Art 198		3.381	16.535
XXVII - FOMENTAR/RS			Art 198			-
XXXI, "a" - PRODUTOS FARMACÊUTICOS	457		15.414		1.232	17.103
XXXII - FDI/RS XXXIII - ARROZ BENEFICIADO, ATÉ 31/07/14	70.189	152.415	116.586			339.190
XXXVIII - CARNE COZIDA ENLATADA			Art 198			-
XLV - CARNE E PROD. GADO BOVINO P/EXTERIOR	895		Art 198			895
XLVI - EN. ELÉTRICA PIESTAB. COMERCIAIS	-	-				-
XLVIII - CARNE E PROD. RESULT. ABATE PERUS	1.792		Art 198			1.792
L – ALHO			Art 198			-
Continua						

Continuação

TIPO DO CRÉDITO - LIVRO I, ART. 32 -INCISO /DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	2015	2016	Total
LI - ARRENDAMENTO MERCANTIL			Art 198			-
LIII - PROGR. PRÓ-PRODUT. AGRÍCOLA – COOPERATIVAS	-	510	Art 198			510
LV - PAPEL HIGIÊNICO	1.805		Art 198		3.966	5.771
LVI - REATORES ELETRÔNICOS			Art 198			-
LVIII - EMPANADOS DE AVES			Art 198			-
LXVIII - IMPORTADORES DE VEÍCULOS			Art 198			-
LXXIII – PROCENS	-	-				-
LXXXV - MILHO DE PIPOCA- A CONTAR DE 01/04/07			Art 198			-
LXXXVI - MUNIÇÕES- A CONTAR DE 01/07/07			Art 198			-
XC - MÁQS. E EQUIP. E CART, TAMPAS E CANUDOS, PARA ENV BEBIDAS/ALIM LÍQ. E PAST, A/C. 04/11/08			Art 198			-
XCI - TUBOS DE AÇO SEM COSTURA, A/C. 04/11/08	1.893		Art 198			1.893
XCII - COPOLÍMEROS DO POLO DE TRIUNFO, A/C. 01/12/08	1.632		Art 198			1.632
XCIII - ÓLEO REF DE SOJA, CANOLA E GIRASSOL, A/C. 09/04/09 XCIV - SUCOS DE UVA, A/C. 01/07/09			Art 198			-
XCV - CONCESSIONÁRIAS DE EN.. ELETRICA	-	-				-
XCVI - PAPEL - CODIGO 4707 DA NBM/SH-NCM.	2.116		Art 198		4.645	6.761
XCVII - RESERVATÓRIOS DE FIBRA DE VIDRO E DE POLIETILENO.			Art 198			-
XCVIII - EMPRESA DESENV.E PROJ. DE INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, A/C. 01/11/09			Art 198			-
XCIX - SÍLICA OBTIDA PELA QUEIMA DA CASCA DE ARROZ, A/C. 01/11/09			Art 198			-
CIII - PNEUMÁT. PROTETORES DE BORRACHA E CÂMARAS DE AR, A/C. 11/06/10			Art 198			-
CVIII - CARNES PR. COMEST. RES. ABAT DE AVES	7.207		-			7.207
CX - COOPERATIVAS DE ELETRIFICAÇÃO RURAL, A/C. 30/07/10						-
CXI – FABRIC. GRANOLA EM BARRA, "COOKIES" E GOTAS DE "COOKIES", A/C. 05/11/10			Art 198			-
CXV - POLIESTIRENO CRISTAL, POLIESTIRENO DE ALTO IMPACTO E ESTIRENO, A/C. 01/12/10			Art 198			-
CXVI - MÓDULOS E CIRCUITOS DE MEMÓRIA, E CIRCUITOS INTEGRADOS, A/C. 24/12/10			Art 198			-
CXVIII - TRANSP DE GRANÉIS, E CARREGADORES E DESCARREG DE NAVIOS E BARCAÇAS, A/C. 29/12/10			Art 198			-
CXXIV - FABDE CHOCOLATES, ACHOCOLAT, CAMELOS E CEREAIS - FUNDOPEM/RS, A/C. 25/10/11			Art 198			-
CXXVII – FAB. DE ROLHAS, TAMPAS, CÁPSULAS E OUTROS DISPOSIT P/FECHAR RECIP, A/C. 01/04/12		2.695	Art 198		5.162	7.857
CXXXI - FABRICANTES DE MERCADORIAS PARA USO NAVAL E "OFFSHORE", A/C. 20/07/12			Art 198			-
CXXXVI - EMPRESAS PREST DE SERV DE TELECOMUNICAÇÕES - TERMO DE ACORDO, A/C. 01/09/12		7.210	6.317			13.527
CXXXVII - FABRICANTES DE TRANSFORMADORES NOVOS, A/C. 01/11/12		279	Art 198			279
CXLV – FABR. MOTOVENTIL UNID CONDEN. E DE CONDENSAD E EVAPOR. FRIGORÍF. A/C. DE 01/06/13			Art 198			-
CXLVII – FABRIC. DE ELEVAD. E OUTROS EQUIP. DE TRANSP. E ELEVAÇÃO, A/C. DE 08/10/13			Art 198			-
CXLVIII – COMERC. ATACAD. DE COBRE NÃO REFINADO TUBOS DE COBRE, A/C. DE 30/12/13			Art 198			-
CL - FABRICANTES DE POLIPROPILENO BIORIENTADO, A/C. 30/12/13			Art 198			-
CLI – FAB.DE PÁ CARREG DE RODAS, ESCAV. HID, RETROESCAV. CAMINHÃO "DUMPERS", A/C. DE 22/04/14			Art 198			-
CLIV - PROGDE APOIO À REALIZAÇÃO DE GRANDES EVENTOS ESPORT NO ESTADO DO RS, A /C. 11/04/14			18.280			18.280
CLIX - MAIONESE, A/C. 01/10/14			Art 198			-
173 -LIVRO I,ART.32,CLXVI.VEIC.TRANSP.CARGA FAB.RS					16.190	16.190
175 -LIVRO I, ART.32,CLXVIII. SAÍDAS INTERNAS DE VINHO					11.703	11.703
174 -LIVRO I, ART.32,VIII.PROD.INF./AUT.FL.RECEPTOR					6.908	6.908
179 -LIVRO I,ART.32,CLXXII.CONSTR. PRE-FABRICADAS					972	972
Total Geral	2.454.275	2.686.646	2.993.893	2.505.548	2.541.292	13.181.654

Em 2016, segundo a Secretaria da Fazenda, R\$ 729,157 milhões, ou 28,9% da renúncia fiscal fruída por conta de créditos presumidos concedidos, não podem ter identificados os setores econômicos contemplados devido à necessidade de manutenção do sigilo fiscal previsto no artigo 198 do Código Tributário Nacional (CTN). Outros R\$ 148,447 milhões, equivalentes a 5,84%, correspondem ao valor fruído no Programa FUNDOPEM-RS, os quais, da mesma forma que a anterior, não foram identificados sob o abrigo do sigilo fiscal. Neste caso, para evitar o conhecimento de situações que condicionam ou influenciam na Guerra Fiscal promovida pelos Estados da Federação.

Os números em tela comprovam os setores econômicos que mais foram contemplados com benefícios fiscais provenientes da utilização de créditos presumidos nos últimos 5 anos e assinalam que o total fruído por este instrumento fiscal, durante o mesmo período, superou a casa dos R\$ 13 bilhões.

Além dos valores destinados ao FUNDOPEM (R\$ 1,328 bilhão), em seus diversos programas, os setores de biodiesel, chapas e bobinas de aço, carnes e leite foram os mais beneficiados no período.

A SEFAZ/Subsecretaria da Receita Estadual, em nome da proteção do Sigilo Fiscal dos Contribuintes, permanece sem fornecer ao órgão de Controle Externo os valores dos impostos apropriados pelas empresas via renúncia fiscal (gastos tributários), muito embora, para estarem aptos a fruírem os benefícios, esses contribuintes tenham firmado Contratos e Termos de Ajustes onde constam direitos e deveres de ambas as partes – (Estado e Contribuintes).

1.7.4.2 – Benefícios Fiscais – FUNDOPEM

Dentre os benefícios fiscais concedidos com a possibilidade da apropriação de créditos presumidos que em 2016 somaram 2,541 bilhões, 5,84%, ou 148,4 bilhões estiveram sob o amparo do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul – FUNDOPEM-RS, instrumento já consagrado na política de atração de investimentos industriais e agroindustriais para o Estado.

TABELA 1.53
VALORES DOS BENEFÍCIOS FISCAIS FRUÍDOS DOS PROGRAMAS
VINCULADOS AO FUNDOPEM-RS
2008/2016

Em R\$			
EXERCÍCIO	VALOR ICMS ARRECADADO	VALOR DO FUNDOPEM FRUÍDO	% VALOR DO FUNDOPEM FRUÍDO / VALOR ICMS ARRECADADO
2008	14.825	345,5	2,33
2009	15.087	254,8	1,69
2010	17.893	297,4	1,66
2011	19.503	315,4	1,62
2012	21.378	272,6	1,28
2013	24.061	282,5	1,17
2014	25.854	462,9	1,79
2015	27.126	162,7	0,60
2016	30.186	148,4	0,49

Fonte: Departamento da Receita Pública do Estado DRPE/SEFAZ.

Repisa-se, aqui, o fato dos valores não possuírem a confiabilidade necessária para que esta Corte de Contas emita considerações a respeito da renúncia fiscal realizada sob o abrigo do FUNDOPEM-RS, principalmente em virtude das informações disponibilizadas pela Secretaria da Fazenda não identificarem quais os contribuintes, programas e ações do FUNDOPEM foram contemplados.

Outrossim, a renúncia estimada em um exercício diz respeito tão somente à apropriação financeira do benefício, não se relacionando, obrigatoriamente, ao ano em que foi concedida formalmente. Em outras palavras, o ato de concessão pode ocorrer num determinado exercício e a fruição efetiva em outro (ou outros). Desse modo, o percentual maior ou menor de comprometimento da receita potencial em um exercício não reflete, necessariamente, uma política de expansão ou restrição de renúncias fiscais por parte do Governo nesse ano específico.

Quanto à operacionalização do FUNDOPEM-RS, em regra geral, o Programa possibilita financiamento, a juros subsidiados, da parcela do ICMS devida mensalmente pelas empresas beneficiadas até o limite de 75% do valor a ser pago, tendo como referência ao atendimento de cláusulas específicas que definem a localização, investimentos fixos, utilização de mão de obra, inovações tecnológicas, entre outras. Conforme previsão legal, a liberação dos valores correspondentes ao montante aprovado deve ser realizada por apropriação direta pela empresa incentivada, em campo próprio na Guia de Informações e Apuração do ICMS (GIA), mediante crédito fiscal presumido.

Com a publicação da Lei nº 11.916/03, foi instituído o Programa INTEGRAR-RS, ao abrigo da legislação pertinente ao FUNDOPEM-RS, porém, com a introdução da possibilidade de o contribuinte usufruir benefícios fiscais que repercutem em abatimento nas parcelas do financiamento contratado junto ao Gestor Financeiro do Fundo (Caixa RS – Agência de Fomento),

os quais podem variar segundo os critérios de localização para instalação da planta industrial e o seu respectivo IDESE – Índice de Desenvolvimento socioeconômico, ou, ainda, por definição de política industrial protagonizada pelo Executivo Estadual.

Atualmente, de acordo com a estrutura administrativa definida na Lei nº 14.672/15, a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT) passou a responder pelas atribuições e funções que estavam sendo desenvolvidas nas Secretarias de Desenvolvimento e Promoção do Investimento - SDPI, da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa – SESAMPE e na Secretaria de Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico – SCI.

Dessa forma, a SDECT encaminhou planilha contendo as Empresas beneficiadas com recursos do Programa, no período de 2014 a 2016, incluindo alguns dos parâmetros considerados nos respectivos processos de concessão, como a localização, o investimento a ser financiado, o número de empregos a ser criado e aspectos da documentação formal referentes ao número e data da Resolução da Concessão concluída no âmbito do FUNDOPEM, o número do Decreto, o número e a data do Termo de Ajuste firmado entre a empresa e o Estado e a data limite para primeira comprovação de realização de Investimento.

TABELA 1.54
RELAÇÃO DE EMPRESAS COM DECRETO RATIFICATIVO ASSINADO NOS ANOS DE 2014 A 2016

ORD.	EMPRESA	Município	Corede	Investimento Total (UIF/RS)	Previsão de Empregos	Resolução de Concessão	Decreto Ratificativo	Termo de Ajuste	Data Limite p/ 1ª comprovação	Fim do prazo p/ comprovação
1	VHM VIDROS LTDA.	Venâncio Aires	Vale do Rio Pardo	137.146,33	19	010/2014 de 12/02/2014	51.237 de 28/02/2014	037/2015 de 01/11/2015	22/02/2015	Finalizado
2	HIDROMINERADORA PASSO DO LOURO LTDA.	Canela	Hortênsias	218.742,33	15	014/2014 de 12/02/2014	51.238 de 28/02/2014	013/2015 de 01/06/2015	23/02/2015	Finalizado
3	METAFLEX INDÚSTRIA DE EMBALAGENS LTDA.	Caxias do Sul	Serra	343.434,34	45	016/2014 de 12/02/2014	51.240 de 28/02/2014	025/2015 de 01/10/2015	23/02/2015	Finalizado
4	AKEO INDUSTRIAL LTDA.	Bento Gonçalves	Serra	251.498,66	30	012/2014 de 12/02/2014	51.249 de 07/03/2014	039/2014 de 01/12/2014	02/03/2015	Finalizado
5	HERVAL INDÚSTRIA DE MÓVEIS, COLCHÕES E ESPUMAS LTDA.	Dois Irmãos	Vale do Rio dos Sinos	2.582.534,48	300	013/2014 de 12/02/2014	51.250 de 07/03/2014	—	02/03/2015	Finalizado
6	LABEMA ALIMENTOS LTDA.	Seberi	Médio Alto Uruguai	3.628.969,84	250	017/2014 de 12/02/2014	51.251 de 07/03/2014	047/2015 de 01/02/2016	02/03/2015	Finalizado
7	MOINHO VACARIA INDUSTRIAL E AGRÍCOLA LTDA.	Vacaria	Serra	802.293,66	30	018/2014 de 12/02/2014	51.252 de 07/03/2014	033/2015 de 01/12/2015	02/03/2015	Finalizado
8	TONDO S.A.	Caxias do Sul	Serra	931.369,72	30	007/2014 de 12/02/2014	51.262 de 10/03/2014	040/2014 de 06/03/2015	05/03/2015	Finalizado
9	PECCIN S.A.	Erechim	Norte	340.793,28	35	020/2014 de 12/02/2014	51.272 de 11/03/2014	025/2014 de 01/12/2014	06/03/2015	Finalizado
10	VIVIANA ALIMENTOS LTDA.	Camaquã	Centro Sul	516.668,71	22	008/2014 de 12/02/2014	51.291 de 12/03/2014	033/2014 de 01/10/2014	09/04/2014	Finalizado
11	IMPLY TECNOLOGIA ELETRÔNICA LTDA.	Santa Cruz do Sul	Vale do Rio Pardo	173.240,94	20	027/2014 de 10/04/2014	51.425 de 30/04/2014	—	25/04/2015	Finalizado
12	COOPERATIVA CENTRAL GAÚCHA LTDA. – CCGL	Cruz Alta	Alto Jacuí	4.376.661,64	123	024/2014 de 10/04/2014	51.431 de 05/05/2014	035/2016 de 01/09/2016	24/03/2015	Finalizado
13	VIDORA FARMACEUTICA LTDA.	Porto Alegre	Metropolitano do Delta do Jacuí	1.105.857,02	20	037/2014 de 10/04/2014	51.449 de 07/05/2014	044/2014 de 01/02/2015	29/08/2014	Finalizado
14	MÓVEIS FOSCARINI LTDA.	Antônio Prado	Serra	58.694,13	14	031/2014 de 10/04/2014	51.451 de 08/05/2014	014/2015 de 01/06/2015	17/12/2014	Finalizado
15	XIMANGO INDÚSTRIA DE ERVA MATE LTDA.	Ilópolis	Vale do Taquari	279.712,52	20	038/2014 de 10/04/2014	51.452 de 07/05/2014	019/2015 de 01/08/2015	07/11/2014	Finalizado
16	HYUNDAI ELEVADORES DO BRASIL LTDA.	São Leopoldo	Vale do Rio dos Sinos	3.328.486,12	374	026/2014 de 10/04/2014	51.460 de 09/05/2014	004/2015 de 01/06/2015	12/06/2014	Finalizado
17	LABORATÓRIO SAÚDE LTDA.	Porto Alegre	Metropolitano do Delta do Jacuí	125.263,89	5	028/2014 de 10/04/2014	51.465 de 12/05/2014	038/2014 de 01/12/2014	21/07/2014	11/05/2017
18	TRAMONTINA ELETRIK S.A.	Carlos Barbosa	Serra	1.669.611,74	107	036/2014 de 10/04/2014	51.480 de 14/05/2014	012/2015 de 01/06/2015	30/07/2014	Finalizado
19	PERTO S.A. PERIFÉRICOS PARA AUTOMAÇÃO	Gravataí	Metropolitano do Delta do Jacuí	1.029.907,32	91	033/2014 de 10/04/2014	51.493 de 20/05/2014	023/2016 de 01/08/2016	10/11/2015	Finalizado
20	NETUNO INDÚSTRIA DE ACESSÓRIOS PARA PISCINAS LTDA.	Alvorada	Metropolitano do Delta do Jacuí	108.629,96	6	054/2014 de 17/06/2014	51.631 de 10/07/2014	023/2015 de 01/08/2015	05/03/2015	09/07/2016
21	TRAMONTINA MADEIRAS S.A. (EX FORJASUL)	Encruzilhada do Sul	Vale do Rio Pardo	497.454,36	123	051/2014 de 17/06/2014	51.649 de 16/07/2014	038/2015 de 01/11/2015	15/07/2015	Finalizado
22	LATICÍNIOS ALTO URUGUAI LTDA.	Lajeado do Bugre	Rio da Várzea	53.149,59	25	053/2014 de 17/06/2014	51.651 de 16/07/2014	020/2016 de 01/07/2016	10/07/2015	Finalizado
23	POLO INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A.	Montenegro	Metropolitano do Delta do Jacuí	32.828,36	27	055/2014 de 17/06/2014	51.652 de 16/07/2014	042/2014 de 23/12/2014	16/09/2014	Finalizado
24	REFRIGCOMP IND DE COMP PARA REFRIGERAÇÃO LTDA.	Lajeado	Vale do Taquari	245.007,78	50	071/2014 de 20/08/2014	51.785 de 03/09/2014	017/2015 de 01/04/2015	06/10/2014	Finalizado
25	JOHN DEERE BRASIL LTDA.	Montenegro	Vale do Caí	3.618.638,79	125	068/2014 de 20/08/2014	51.786 de 04/09/2014	—	23/02/2016	Finalizado
26	CALÇADOS BEIRA RIO S/A	Candelária	Vale do Rio Pardo	1.720.604,18	120	064/2014 de 20/08/2014	51.788 de 04/09/2014	002/2015 de 26/03/2015	05/12/2014	Finalizado
27	BAKOF INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE FIBERGLASS LTDA.	Erechim	Norte	227.436,47	11	062/2014 de 20/08/2014	51.822 de 15/09/2014	016/2016 de 28/06/2016	08/03/2016	Finalizado
28	INSTITO ÍNTIMO ARTIGOS DE VESTUÁRIO	Guaporé	Serra	69.208,42	18	067/2014 de 20/08/2014	51.823 de 15/09/2014	005/2015 de 01/04/2015	13/11/2014	10/09/2015
29	METAGRAF INDÚSTRIA DE EMBALAGENS LTDA.	Caxias do Sul	Serra	121.815,70	5	070/2014 de 20/08/2014	51.824 de 15/09/2014	022/2015 de 03/08/2015	09/02/2015	Finalizado

Continua

Continuação

ORD.	EMPRESA	Município	Corede	Investimento Total (UIF/RS)	Previsão de Empregos	Resolução de Concessão	Decreto Ratificativo	Termo de Ajuste	Data Limite p/ 1ª comprovação	Fim do prazo p/ comprovação
30	BERLINERLUFT DO BRASIL INDUSTRIA E COMERCIO LTDA.	Alvorada	Metropolitano do Delta do Jacuí	798.684,55	70	063/2014 de 20/08/2014	51.845 de 22/09/2014	---	27/07/2015	21/09/2016
31	LEBON PRODUTOS QUÍMICOS E FARM. LTDA.	Porto Alegre	Metropolitano do Delta do Jacuí	62.827,00	10	069/2014 de 20/08/2014	51.846 de 22/09/2014	015/2016 de 01/06/2016	27/10/2014	Finalizado
32	COOPERATIVA AGROPECUÁRIA PETRÓPOLIS LTDA. - PIÁ	Nova Petrópolis	Hortênsias	2.088.947,77	50	065/2014 de 20/08/2014	51.848 de 23/09/2014	---	04/03/2016	21/03/2017
33	COOPERATIVA LANGUIRU laticínios	Teutônia	Vale do Taquari	672.842,62	8	080/2014 de 20/11/2014	52.151 de 12/12/2014	008/2016 de 04/01/2016	15/09/2015	11/12/2017
34	COOPERATIVA LANGUIRU suínos	Poço das Antas	Vale do Taquari	471.319,62	65	079/2014 de 20/11/2014	52.152 de 12/12/2014	---	25/02/2016	Finalizado
35	NAT CEREAIS E ALIMENTOS LTDA.	Lagoa Vermelha	Nordeste	141.211,58	20	016/2015 de 20/05/2015	52.396 de 15/06/2015	041/2015 de 01/12/2015	09/06/2016	Finalizado
36	AGRONNOVA AGROINDUSTRIAL LTDA. - EPP	Caseiros	Nordeste	210.315,96	12	002/2015 de 20/05/2015	52.401 de 16/06/2015	018/2016 de 01/06/2016	10/06/2016	Finalizado
37	AMALFI INDÚSTRIA DE ALIMENTOS LTDA.	Cruzeiro do Sul	Vale do Taquari	105.836,61	10	003/2015 de 20/05/2015	52.402 de 16/06/2015	021/2016 de 01/08/2016	10/06/2016	Finalizado
38	BRINOX METALÚRGICA S.A.	Caxias do Sul	Serra	564.408,93	89	004/2015 de 20/05/2015	52.403 de 16/06/2015	045/2015 de 01/02/2016	10/06/2016	15/06/2017
39	CAMIL ALIMENTOS S.A.	Camaquã	Centro Sul	1.413.225,27	40	005/2015 de 20/05/2015	52.404 de 16/06/2015	---	10/06/2016	15/06/2017
40	LORENZON PLÁSTICOS LTDA. (EX-ELEUTÉRIO LORENZON E CIA LTDA.)	Encantado	Vale do Taquari	38.600,20	15	014/2015 de 20/05/2015	52.406 de 16/06/2015	033/2016 de 01/09/2016	10/06/2016	Finalizado
41	MULTINOVA INDÚSTRIA DE EMBALAGENS PLÁSTICAS LTDA.	Farroupilha	Serra	224.578,78	2	015/2015 de 20/05/2015	52.407 de 16/06/2015	014/2016 de 01/06/2016	10/06/2016	Finalizado
42	QUINTA DO VALE ALIMENTOS LTDA.	Encantado	Vale do Taquari	476.526,26	40	018/2015 de 20/05/2015	52.408 de 16/06/2015	003/2016 de 01/10/2016	10/06/2016	14/12/2016
43	STEM PHARMACEUTICAL SUPLEMENTOS ALIMENTARES LTDA.	Alvorada	Metropolitano do Delta do Jacuí	195.875,23	10	019/2015 de 20/05/2015	52.409 de 16/06/2015	---	10/06/2016	15/06/2017
44	SULPRINT EMBALAGENS INDUSTRIAIS.	Santa Cruz do Sul	Vale do Rio Pardo	340.494,20	5	020/2015 de 20/05/2015	52.410 de 16/06/2015	---	10/06/2016	15/06/2017
45	INDÚSTRIA GRÁFICA SUL LTDA.	Nova Candelária	Fronteira Noroeste	254.610,66	16	008/2015 de 20/05/2015	52.418 de 18/06/2015	046/2015 de 01/01/2016	12/06/2016	17/06/2017
46	LATICÍNIOS BIO LTDA.	Boa Vista do Sul	Serra	384.116,69	20	012/2015 de 20/05/2015	52.419 de 18/06/2015	---	09/12/2016	16/12/2016
47	AERZ QUÍMICA INDUSTRIAL LTDA	Encantado	Vale do Taquari	60.112,15	25	001/2015 de 20/05/2015	52.639 de 22/10/2015	---	16/10/2016	21/10/2017
48	AIPA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE CONFECÇÕES LTDA. - ME.	Guaporé	Serra	23.628,36	5	038/2015 de 24/09/2015	52.640 de 22/10/2015	013/2016 de 01/06/2016	16/10/2016	Finalizado
49	BIANCHINI INDÚSTRIA DE PLÁSTICOS LTDA	Tapejara	Nordeste	95.095,97	20	039/2015 de 24/09/2015	52.641 de 22/10/2015	---	16/10/2016	Finalizado
50	CISBRA BLOCOS TECNOLOGIA EM CONCRETO LTDA	Rio Grande	Sul	305.708,48	42	041/2015 de 24/09/2015	52.643 de 22/10/2015	---	14/04/2017	21/04/2017
51	CLARAMAX INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PAPEIS LTDA.	Paulo Bento	Norte	860.955,82	24	006/2015 de 20/05/2015	52.644 de 22/10/2015	039/2016 de 01/12/2016	16/10/2016	Finalizado
52	FRICKE EQUIPAMENTOS DE SOLDAGEM LTDA.	Ijuí	Noroeste Colonial	439.678,32	60	042/2015 de 24/09/2015	52.645 de 22/10/2015	---	14/04/2017	21/10/2017
53	JHOVINI MÓVEIS LTDA.	Bento Gonçalves	Serra	446.632,56	19	009/2015 de 20/05/2015	52.646 de 22/10/2015	---	16/10/2016	Finalizado
54	JOHN DEERE BRASIL LTDA.	Horizontina	Fronteira Noroeste	2.620.120,75	35	010/2015 de 20/05/2015	52.647 de 22/10/2015	---	16/10/2016	21/10/2018
55	KLEY HERTZ S/A.	Porto Alegre	Metropolitano do Delta do Jacuí	351.799,78	9	011/2015 de 20/05/2015	52.648 de 22/10/2015	007/2016 de 01/05/2016	16/10/2016	Finalizado
56	LATICÍNIOS SÃO DOMINGOS LTDA.	São Domingos do Sul	Produção	121.251,67	24	013/2015 de 20/05/2015	52.649 de 22/10/2015	030/2016 de 01/09/2016	16/10/2016	Finalizado
57	M DIAS BRANCO S.A IND. E COM. DE ALIMENTOS	Tapejara	Nordeste	8.936.962,76	255	044/2015 de 24/09/2015	52.651 de 22/10/2015	---	16/10/2016	21/10/2017
58	METANOX LTDA.	Estrela	Vale do Taquari	66.345,27	6	045/2015 de 24/09/2015	52.652 de 22/10/2015	009/2016 de 01/08/2016	16/10/2016	Finalizado
59	MULTIPLAST EXTRUSÃO E TERMOFORMAGENS LTDA	Osório	Litoral	692.448,10	79	046/2015 de 24/09/2015	52.653 de 22/10/2015	---	16/10/2016	21/10/2018
60	PANFÁCIL ALIMENTOS LTDA.	Canoas	Vale do Rio dos Sinos	592.685,00	3	017/2015 de 20/05/2015	52.654 de 22/10/2015	---	14/04/2017	Finalizado
61	R & S INDUSTRIA E COMÉRCIO DE ETIQUETAS LTDA. (CONCESSÃO)	Porto Alegre	Metropolitano do Delta do Jacuí	89.369,56	8	047/2015 de 24/09/2015	52.655 de 22/10/2015	010/2016 de 01/06/2016	16/10/2016	Finalizado
62	TECNOVA PREPARAÇÃO DE MATERIAIS LTDA.	Farroupilha	Serra	50.962,59	6	022/2015 de 20/05/2015	52.656 de 22/10/2015	---	16/10/2016	21/10/2017
63	TONDO S.A.	Caxias do Sul	Serra	1.703.314,84	20	023/2015 de 20/05/2015	52.657 de 22/10/2015	034/2016 de 01/11/2016	16/10/2016	Finalizado
64	UNIQUE RUBBER TECHNOLOGIES LTDA.	São Leopoldo	Vale do Rio dos Sinos	376.864,58	19	024/2015 de 20/05/2015	52.658 de 22/10/2015	---	16/10/2016	Finalizado
65	COOPERATIVA VINÍCOLA NOVA ALIANÇA LTDA.	Antônio Prado	Serra	4.380.854,80	30	033/2013 de 20/03/2013	52.714 de 18/11/2015	017/2016 de 01/06/2016	12/12/2016	Finalizado
66	ABASTECEDORA DE COMBUSTÍVEIS FAGUNDES BORTOLINI INDÚSTRIA DE MÓVEIS LTDA	Vale Real	Vale do Cai	356.099,88	75	062/2015 de 08/12/2015	52.776 de 18/12/2015	012/2016 de 01/06/2016	12/12/2016	Finalizado
67	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS- AMBEV	Garibaldi	Serra	359.676,73	20	065/2015 de 08/12/2015	52.777 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/12/2018
68	COMPANHIA DE BEBIDAS DAS AMÉRICAS- AMBEV	Passo Fundo	Produção	7.607.706,51	99	063/2015 de 08/12/2015	52.778 de 18/12/2015	---	12/12/2016	Finalizado
69	BEBIDAS FRUKI S/A	Lajeado	Vale do Taquari	159.176,59	30	064/2015 de 08/12/2015	52.779 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/12/2017
70	CAVALETTI S.A - CADEIRAS PROFISSIONAIS	Erechim	Norte	1.139.025,50	20	066/2015 de 08/12/2015	52.780 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/12/2017
71	COOPERATIVA SANTA CLARA LTDA	Getúlio Vargas	Norte	475.972,10	67	067/2015 de 08/12/2015	52.781 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/12/2016
72	COOPERATIVA VINÍCOLA GARIBALDI LTDA.	Garibaldi	Serra	462.470,04	7	068/2015 de 08/12/2015	52.782 de 18/12/2015	031/2016 de 01/08/2016	12/12/2016	17/12/2017
73	DOCILE ALIMENTOS LTDA	Lajeado	Vale do Taquari	1.428.732,53	50	069/2015 de 08/12/2015	52.783 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/12/2017
74	ERPLASTI INDÚSTRIA E COMÉRCIO EIRELI (EX-ERPLASTI IND. E COM. DE PLÁSTICOS LTDA)	Montenegro	Vale do Cai	149.285,34	1	070/2015 de 08/12/2015	52.784 de 18/12/2015	---	12/12/2016	Finalizado
75	GRANJA CARAVAJIO LTDA	Garibaldi	Serra	102.994,61	16	071/2015 de 08/12/2015	52.785 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/12/2016

Continua

Continuação

ORD.	EMPRESA	Município	Corede	Investimento Total (UIF/RS)	Previsão de Empregos	Resolução de Concessão	Decreto Ratificativo	Termo de Ajuste	Data Limite p/ 1ª comprovação	Fim do prazo p/ comprovação
76	METALÚRGICA MOR S.A.	Santa Cruz do Sul	Vale do Rio Pardo	1.273.276,02	40	072/2015 de 08/12/2015	52.786 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/12/2017
77	NEXTEER INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE SISTEMAS AUTOMOTIVOS LTDA	Porto Alegre	Metropolitano do Delta do Jacuí	2.419.761,27	15	073/2015 de 08/12/2015	52.787 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/12/2017
78	PIRAHY ALIMENTOS LTDA	São Borja	Fronteira Oeste	1.927.923,33	16	074/2015 de 08/12/2015	52.788 de 18/12/2015	042/2016 de 01/12/2016	12/12/2016	17/12/2017
79	STAMPA ARTEFATOS DE COURO LTDA.	Novo Hamburgo	Vale do Rio dos Sinos	158.640,24	120	075/2015 de 08/12/2015	52.789 de 18/12/2015	---	10/06/2017	17/12/2017
80	TONDO S.A.	Caxias do Sul	Serra	1.320.234,60	20	076/2015 de 08/12/2015	52.790 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/06/2017
81	UNIÃO DE VINHOS DO RIO GRANDE LTDA	Bento Gonçalves	Serra	138.571,43	2	077/2015 de 08/12/2015	52.791 de 18/12/2015	---	10/06/2017	17/12/2017
82	UNIVERSUM DO BRASIL INDÚSTRIA MOVELEIRA LTDA	Antônio Prado	Serra	340.446,46	7	078/2015 de 08/12/2015	52.792 de 18/12/2015	027/2016 de 01/08/2016	12/12/2016	17/12/2017
83	USIMONTEC SUL LTDA	Nova Roma do Sul	Serra	199.823,81	10	079/2015 de 08/12/2015	52.793 de 18/12/2015	---	10/06/2017	17/12/2017
84	VACCARO INDÚSTRIA DE DERIVADOS VEGETAIS LTDA	Erechim	Norte	739.534,52	20	080/2015 de 08/12/2015	52.794 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/12/2017
85	PLAXMETAL S/A INDÚSTRIA DE CADEIRAS CORPORATIVAS	Erechim	Norte	1.317.981,08	100	034/2014 de 10/04/2014	52.795 de 18/12/2015	---	12/12/2016	17/12/2017
86	VIVIANA ALIMENTOS LTDA.	Camaquã	Centro Sul	435.320,22	5	081/2015 de 08/12/2015	52.796 de 18/12/2015	029/2016 de 01/08/2016	12/12/2016	17/12/2017
87	FOTON AUMARK DO BRASIL, IMP, EXP E DIST. DE VEÍCULOS LTDA.	Guaíba	Metropolitano do Delta do Jacuí	7.872.635,52	325	092/2015 de 08/12/2015	52.971 de 01/04/2016	---	27/03/2017	11/03/2020
88	VIDEOLAR-INNOVA S/A	Triunfo	Metropolitano do Delta do Jacuí	14.663.084,76	5	001/2016 de 25/02/2016	52.972 de 01/04/2016	019/2016 de 31/05/2016	27/03/2017	01/04/2017
89	ALLCHEM QUÍMICA IND. E COM. LTDA.	Rio Grande	Sul	151.744,15	12	007/2016 de 31/05/2016	53.092 de 24/06/2016	---	19/01/2017	24/06/2018
90	DATIA ALIMENTOS LTDA.	Santa Maria	Central	201.569,94	115	009/2016 de 31/05/2016	53.093 de 24/06/2016	---	19/01/2017	23/12/2017
91	ERPLASTI INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PLÁSTICOS EIRELI	Montenegro	Vale do Caí	214.059,51	6	010/2016 de 31/05/2016	53.094 de 24/06/2016	---	19/01/2017	Finalizado
92	GOIASMINAS INDÚSTRIA DE LATICÍNIOS LTDA.	Passo Fundo	Produção	5.212.283,83	120	011/2016 de 31/05/2016	53.095 de 24/06/2016	028/2016 de 01/10/2016	19/01/2017	24/06/2018
93	IMPACTO IND. E COM. DE POSTES LTDA.	Girúá	Missões	61.602,59	90	012/2016 de 31/05/2016	53.096 de 24/06/2016	---	18/07/2017	24/06/2018
94	INDÚSTRIA DE MÓVEIS DE MADEIRA JR MENEZES LTDA.	Novo Cabrais	Jacuí Centro	39.062,50	15	013/2016 de 31/05/2016	53.097 de 24/06/2016	---	18/07/2017	24/06/2018
95	LACTICÍNIO DEALE LTDA.	Almirante Tamandaré do Sul	Produção	187.106,19	10	015/2016 de 31/05/2016	53.098 de 24/06/2016	---	19/01/2017	24/06/2017
96	METAGRAF INDÚSTRIA DE EMBALAGENS LTDA.	Caxias do Sul	Serra	321.445,11	1	016/2016 de 31/05/2016	53.099 de 24/06/2016	---	18/07/2017	24/06/2018
97	ZANDEI IND. DE PLÁSTICOS LTDA.	Guaporé	Serra	234.634,18	16	017/2016 de 31/05/2016	53.100 de 24/06/2016	---	19/01/2017	24/06/2018
98	CVPLAST IND. DE EMBALA GENS LTDA.	Bento Gonçalves	Serra	474.332,19	40	008/2016 de 31/05/2016	53.101 de 24/06/2016	---	18/07/2017	24/06/2018
99	LACTICÍNIO BOAVISTENSE LTDA.	Nova Boa Vista	Produção	119.356,04	15	014/2016 de 31/05/2016	53.102 de 24/06/2016	---	19/01/2017	24/06/2017
100	UNIQUE RUBBER TECHNOLOGIES LTDA.	São Leopoldo	Vale do Rio dos Sinos	472.883,10	20	038/2016 de 14/09/2016	53.214 de 30/09/2016	---	27/04/2017	30/09/2018
101	WEBER HIDRÁULICA DO BRASIL LTDA.	Flores da Cunha	Serra	273.875,41	2	040/2016 de 14/09/2016	53.215 de 30/09/2016	---	27/04/2017	30/09/2017
102	BUONGUSTO IND. E COM. DE CEREAIS LTDA.	Alvorada	Metropolitano do Delta do Jacuí	122.186,20	50	035/2016 de 14/09/2016	53.228 de 07/10/2016	---	04/05/2017	07/10/2018
103	VIDA NATURAL IND. E COM. DE CEREAIS LTDA.	Ajuricaba	Noroeste Colonial	126.798,32	6	039/2016 de 14/09/2016	53.252 de 14/10/2016	---	11/05/2017	14/10/2017
104	QBN IND. E COM. LTDA. - EPP.	Alvorada	Metropolitano do Delta do Jacuí	50.409,23	7	037/2016 de 14/09/2016	53.272 de 26/10/2016	---	23/05/2017	26/10/2018
105	COOPERATIVA VINÍCOLA AURORA LTDA.	Bento Gonçalves	Serra	484.492,37	12	036/2016 de 14/09/2016	53.286 de 08/11/2016	---	05/06/2017	08/11/2017
106	SAS PLASTIC IND. E COM. DE PLÁSTICOS LTDA.	Flores da Cunha	Serra	8.497,01	1	060/2016 de 08/12/2016	53.362 de 22/12/2016	---	19/07/2017	22/06/2017

Sobre os processos em trâmite na SDECT, especialmente aqueles cujos contribuintes não conseguiram comprovar a realização dos investimentos propostos, condição para poder usufruir o benefício fiscal pretendido, a Secretaria identificou os Aditivos formalizados nos anos de 2015 e 2016 que buscaram alteração do prazo de fruição, de acordo com o previsto na Cláusula Nona do Termo de Ajuste Padrão.

TABELA 1.55
ADITIVOS ASSINADOS EM 2015 E 2016 QUE ALTERAM A CLÁUSULA NONA DO TERMO DE AJUSTE

EMPRESA	PROCESSO	ADITIVO	DATA ASSINATURA
TECNOTRI IND DE PLASTICOS LTDA.	0000959-26.00/11.8	PRIMEIRO	12/02/2015
COOPERATIVA AGROPECUÁRIA PETRÓPOLIS LTDA.	0000110-16.00/11.7	SEGUNDO	26/03/2015
PARMÍSSIMO ALIMENTOS LTDA.	0000534-26.00/11.8	SEGUNDO	04/05/2015
STAMPA ARTEFATOS DE COURO LTDA.	0001336-16.00/10.2	PRIMEIRO	03/06/2015
TECNOTRI IND DE PLASTICOS LTDA.	0000959-16.00/11.8	SEGUNDO	31/07/2015
NORTESUL IND METALÚRGICA LTDA.	0000085-16.00/12.7	PRIMEIRO	31/07/2015
DOCILE ALIMENTOS LTDA.	0001092-26.00/12.8	SEGUNDO	19/08/2015
LABORATÓRIO SAÚDE LTDA EPP	0001095-26.00/13.4	PRIMEIRO	26/10/2015
LAURO WEBER E CIA LTDA.	0001311-26.00/11.7	PRIMEIRO	13/11/2015
CALÇADOS BEIRA RIO S.A.	0000046-26.00/14.9	PRIMEIRO	20/11/2015
MICROMAZZA PMP-LTDA	0001416-26.00/12.7	PRIMEIRO	20/11/2015
TRAMONTINA ELETRIK S.A.	0000997-26.00/13.6	PRIMEIRO	26/11/2015
TORNITEC - IND, SERVIÇOS E MANUTENÇÃO LTDA.	0001155-26.00/11.9	PRIMEIRO	03/12/2015
COOPERATIVA MISTA DOS PEQUENOS AGRICULTORES DA REGIÃO SUL LTDA. - COOPAR	0000090-26.00/13.3	PRIMEIRO	18/11/2015
VIDORA FARMACÊUTICA LTDA.	0001345-26.00/13.0	PRIMEIRO	05/01/2016
LATICÍNIO SANTO CRISTO LTDA.	0000071-26.00/13.2	PRIMEIRO	20/01/2016
OLEOPLAN S.A. ÓLEOS VEGETAIS PLANALTO	0001471-26.00/11.6	PRIMEIRO	24/02/2016
TRAMONTINA ELETRIK S.A.	0000997-26.00/13.6	SEGUNDO	12/04/2016
VINÍCOLA SALTON S.A.	0000052-26.00/13.1	PRIMEIRO	04/05/2016
NESTLÉ SUL - ALIMENTOS E BEBIDAS LTDA.	0001331-26.00/12.9	PRIMEIRO	07/06/2016
LABEMA ALIMENTOS LTDA.	0000044-26.00/13.5	PRIMEIRO	14/06/2016
VIDORA FARMACÊUTICA LTDA.	0001345-26.00/13.0	SEGUNDO	01/07/2016
BEBIDAS FRUKI S.A.	0000108-26.00/13.7	PRIMEIRO	29/07/2016
REGINATO METAIS IND E COM LTDA.	0001569-26.00/12.2	PRIMEIRO	29/07/2016
RODOVALE IND E COM DE EQUIPAMENTOS RODOVIÁRIOS LTDA.	0001336-16.00/10.2	PRIMEIRO	12/08/2016
IND DE PLASTICOS MARAU LTDA.	0000263-26.00/13.2	PRIMEIRO	12/08/2016
IND DE MÓVEIS FINGER LTDA	0001631-26.00/12.3	PRIMEIRO	16/08/2016
BRASIL KIRIN IND DE BEBIDAS S.A.	0000115-26.00/12.2	PRIMEIRO	26/08/2016
SYL IND DE MAQUINAS, COMÉRCIO, IMPORT. E EXPORT. LTDA	0000247-26.00/13.0	PRIMEIRO	26/08/2016
METAFLEX IND. DE EMBALAGENS LTDA.	0001612-26.00/12.2	PRIMEIRO	06/09/2016
STAMPA ARTEFATOS DE COURO LTDA.	0001336-16.00/10.2	SEGUNDO	12/09/2016
LEBON PRODUTOS QUIMICOS E FARMACEUTICOS LTDA. EPP	0000062-26.00/14.1	PRIMEIRO	03/11/2016
XIMANGO IND DE ERVA MATE LTDA.	0000971-26.00/13.6	SEGUNDO	10/11/2016
HYUNDAI ELEVADORES DO BRASIL LTDA.	0000869-26.00/13.8	PRIMEIRO	17/11/2016
KLEY HERTZ S.A. IND E COM	0000586-26.00/14.7	PRIMEIRO	29/11/2016
VHM VIDROS LTDA.	0000793-26.00/13.9	PRIMEIRO	07/12/2016
COOPERATIVA LANGUIRU LTDA.	0000485-26.00/14.6	PRIMEIRO	20/12/2016
METANOX LTDA. – EPP	0000757-26.00/14.0	PRIMEIRO	23/12/2016

Por fim, também foi fornecida a relação dos contribuintes contemplados com benefício fiscal do FUNDOPEM que tiveram seus Termos de Ajuste Revogados, no período de 2014 a 2016, devido ao não cumprimento das metas da proposta original.

TABELA 1.56
TERMOS DE AJUSTE REVOGADOS – PERÍODO DE 2014 A 2016

Ordem	EMPRESA	Município	Corede	Valor Aprovado UIF/RS	SITUAÇÃO	Nº do Termo de Ajuste	Data da Revogação
1	SESCAL COMÉRCIO E REPRESENTAÇÕES LTDA.	Presidente Lucena	Paranhana Encosta da Serra	178.760,20	Revogado	005/2009	06/03/2014
2	KEKO ACESSÓRIOS S.A.	Flores da Cunha	Serra	1.200.921,95	Revogado	004/2010	11/03/2014
3	BL INDÚSTRIA ÓTICA LTDA.	Porto Alegre	Metropolitano do Delta do Jacuí	591.344,78	Revogado	010/2008	06/05/2014
4	INTERFUMOS IND. E COM. DE FUMOS LTDA.	Venâncio Aires	Vale do Rio Pardo	1.209.822,31	Revogado	023/2011	15/09/2014
5	MARCENARIA REAL LTDA.	Riozinho	Paranhana Encosta da Serra	29.247,15	Revogado	010/2011	23/09/2014
6	WK ALIMENTOS DO BRASIL LTDA.	Paverama	Vale do Taquari	281.475,02	Vencimento Antecipado	002/2011	23/09/2014
7	RGB DO BRASIL LTDA.	Caxias do Sul	Serra	1.265.571,00	Vencimento Antecipado	027/2006	05/12/2014
8	LUIGI PLAST INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE PRODUTOS PLÁSTICOS LTDA.	Porto Alegre	Metropolitano do Delta do Jacuí	120.613,91	Vencimento Antecipado	002/2006	16/12/2014
9	CORTINANA PLÁSTICOS LTDA.	Farroupilha e São Valentim	Serra	993.501,71	Vencimento Antecipado	006/2004	18/12/2014
10	EUROAR SISTEMAS AUTOMOTIVOS LTDA.	Caxias do Sul	Serra	274.862,74	Vencimento Antecipado	028/2007	19/12/2014
11	CALÇADOS BEBECE LTDA.	Três Coroas	Paranhana Encosta da Serra	645.095,01	Vencimento Antecipado	017/2011	18/06/2015
12	FRIGORÍFICO MABELLA LTDA.	Frederico Westphalen	Médio Alto Uruguai	687.764,66	Vencimento Antecipado	007/2009	24/09/2015
13	METADE SUL LTDA.	Pelotas	Sul	108.381,68	Vencimento Antecipado	017/2008	25/09/2015
14	GOLDEN PEACH IND E COM DE PRODUTOS ALIMENTÍCIOS	Pelotas	Sul	195.340,37	Revogado	004/2009	21/10/2015
15	GERMANI ALIMENTOS LTDA.	Santa Cruz do Sul	Vale do Rio Pardo	1.904.777,27	Revogado	006/2007	30/10/2015
16	POLO INDÚSTRIA E COMÉRCIO S.A.	Montenegro	Vale do Caí	3.847.194,52	Revogado	017/2006	12/11/2015
17	ALEANZA CALÇADOS LTDA.	Bom Retiro do Sul	Vale do Taquari	167.955,56	Revogado	010/2009	21/12/2015
18	DIVISA INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE MADEIRA LTDA.	Minas do Leão	Centro Sul	181.079,51	Revogado	004/2011	21/12/2015
19	FAMASTIL TAURUS FERRAMENTAS S/A	Gramado	Hortênsias	755.852,66	Revogado	005/2011	29/02/2016
20	ECORESINAS RECUPERADORA DE PLÁSTICOS LTDA.	Camargo	Produção	323.013,10	Revogado	001/2012	16/09/2016
21	MINERAÇÃO ARROIO BONITO	São José do Hortêncio	Vale do Caí	346.350,08	Revogado	005/2012	16/09/2016

Ainda com relação às atividades desenvolvidas com o objetivo de atrair investimentos para o Estado do Rio Grande do Sul, a SEDCT revela que em 2016 mais 5 (cinco) grande empresas entregaram Protocolos de Intenções cujas finalidades estariam vinculadas ao desenvolvimento de novas plantas industriais, ou em expansão das já existentes. São elas:

- Seival Sul Mineração S.A;
- Eduardo Bier Industrial e Comercial de Produtos Alimentícios Ltda;
- Yara Brasil Fertilizantes S.A;
- Cooperativa Santa Clara;
- Cooperativa de Suinocultores de Encantado.

De outra banda, no Balanço Geral do Estado (BGE), Volume II, ao apresentar as Notas Explicativas Sobre as Demonstrações Contábeis do FUNDOPEM, a Nota 9 declara que “resta pendente de capitalização do BADESUL o montante de R\$ 26.735 mil (valor nominal), que corresponde ao período compreendido entre o último aumento de capital realizado até o mês de setembro de 2015, quando do advento da Lei nº 14.744”, ou seja, o Governo Estadual promoveu a alteração do destino previsto para os recursos provenientes do retorno de cada parcela do financiamento concedido, porém não atentou para o estabelecido na legislação anterior, notadamente na destinação dos recursos que deveriam ser dirigidos à capitalização da sua Agência de Fomento.

Aponta-se, por relevante, que a matéria teria sido abordada no Relatório do Parecer Prévio de 2015, ou seja, a transferência do numerário para integralização de capital do BADESUL, conforme reconhecido pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), permanece pendente desde o ano passado.

1.7.4.3 – Benefícios Fiscais Para Financiamento de Atividades Culturais

Em julho de 2010, o Executivo Estadual obteve da Assembleia Legislativa a aprovação da Lei nº 13.940/10 que trata do Sistema Unificado Pró-Cultura/RS, cujo objetivo primordial visou à integração de uma nova Lei de Incentivo à Cultura (LIC) com o Fundo de Apoio à Cultura (FAC). Posteriormente, em dezembro de 2010, o Decreto nº 47.618 veio regulamentar os dispositivos previstos na lei.

A implementação dessa nova forma de operacionalizar os recursos disponibilizados para financiamento de Projetos Culturais proporcionou vantagens para a Administração Estadual, pois, ao possibilitar o repasse direto para produtores culturais dos projetos aprovados pelo Conselho Estadual de Cultura, a Secretaria de Cultura (SEDAC) pode alocar os recursos do FAC com vista a contemplar as regiões e os setores menos favorecidos pela iniciativa privada, sempre de acordo com editais lançados no mercado cultural.

A SEDAC, então, passou a ser responsável pela gestão de três linhas de financiamento e fomento à cultura do Estado: a primeira diz respeito à antiga LIC, instituída pela Lei nº 10.846/96, as outras duas, a nova LIC e o FAC, com vigência a partir da publicação da Lei nº 13.490/10.

Quanto o estoque das Prestações de Contas dos Projetos financiados com recursos da antiga LIC (Lei nº 10.846/96), a Secretaria da Cultura salienta a inexistência de fatos novos, por conseguinte, até o momento, a situação apontada no Relatório e Parecer Prévio das Contas de 2015 permanece inalterada.

TABELA 1.57
SISTEMA LIC - LEI Nº 10.846/96

SITUAÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS	Nº DE PROJETOS	% S/Tot de Proj	VALORES	Em R\$
				% S/Tot Valores
Prestações de Contas Homologadas	1.398	68,8	212.098.671,14	62,54
Prestações de Contas Recusadas	77	3,8	20.138.193,76	5,9
Prestações de Contas Encaminhadas à PGE	61	3,0	9.698.501,87	2,8
Projetos com Prestações de Contas em Tramitação no STC/SEDAC	495	24,4	96.288.956,12	28,4
TOTAL	2.031		339.269.873,88	

Fonte: Ofício nº 015/2015, em resposta a Requisição de documentos nº 01/2015_15 PP, confirmada em 01/03/2016

Apesar das diversas decisões desta Corte de Contas sobre a matéria, é prudente atentar para as dificuldades enfrentadas na busca de regularizar as prestações de contas que foram entregues na SEDAC há vários anos, principalmente pelo fato da documentação desses projetos se referirem a tempos antigos, e muitos já estarem prescritos no âmbito fiscal.

Entretanto, os 499 projetos financiados com recursos da LIC (Lei nº 10.846/96), responsáveis pela aplicação de recursos de renúncia fiscal que somam mais de R\$ 107 milhões (em valores históricos referentes ao período de 1996 a 2010), permanecem com suas prestações de contas em tramitação no STC/SEDAC. Tal situação determina que o Administrador enfrente a situação tendo como norte o atendimento aos princípios de transparência, impessoalidade e legalidade, todos esculpidos no artigo 37 da Constituição Federal.

Para os recursos disponibilizados a partir da aprovação do Sistema Pró-cultura LIC, a Coordenação do Sistema indica a seguinte situação para as posições em março de 2015 e abril de 2016:

	Nº Total de Projetos Financiados	Nº de Prestações de Contas Entregues P/Análise	Nº de Prestações de Contas Homologadas	Nº de Prestações de Contas Recusadas	Nº de Prestações de Contas Recusadas Parcialmente
Março de 2015	788	614	117	4	-
Abril de 2016	926	762	476	8	7
	Valor Total das Liberações para Financiamentos de Projetos Culturais (R\$)	Valor Total dos Financiamentos Concedidos a Projetos Com Prestações de Contas Entregues (R\$)	Valor Total dos Financiamentos de Projetos que tiveram suas Prestações de Contas Homologadas (R\$)	Valor Total do Projetos que Tiveram suas Prestações de Contas Recusadas (R\$)	Valor Total do Projetos que Tiveram suas Prestações de Contas Recusadas Parcialmente (R\$)
Março de 2015	157.839.493,24	128.353.734,25	15.907.896,39	921.358,00	-
Abril de 2016	192.485.292,22	166.443.032,75	100.338.478,00	1.396.170,96	1.225.303,48

Ou seja, dos 926 Projetos Culturais financiados com recursos do Sistema Pró-cultura LIC, durante o período de dezembro de 2010 a abril de 2017, 762 já entregaram as respectivas Prestações de Contas para análise na SEDAC. Desses, 491, ou 64%, tiveram suas análises concluídas, sendo que 476 obtiveram a homologação, 8 foram recusadas e 7 recusadas parcialmente.

Ao examinar os procedimentos vinculados à disponibilização de recursos para financiamento de projetos culturais, especialmente os do Sistema Pró-cultura LIC, constata-se que a Secretaria da Cultura adotou medidas capazes de impulsionar as Análises das Prestações de Contas no exercício de 2016.

1.7.5 – Dificuldades Enfrentadas nos Trabalhos de Auditoria Desenvolvidos pelo TCE/RS na Busca de Informações Sobre a Gestão da Receita Pública Estadual

O parágrafo único do artigo 70 da Carta Maior da Federação explicita de forma definitiva o alcance da atuação fiscalizatória prevista no seu caput, tanto para o controle externo quanto para o interno, transcritos a seguir:

Art.70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gere ou **administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda**, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.(grifo nosso)

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC nº 101/2000, outros normativos vieram a se somar, seja com vistas a determinar ao gestor responsabilidades pela obrigatoriedade do exercício pleno das suas competências, seja na busca de proporcionar maior transparência aos atos promovidos pelo Executivo na Administração Tributária de cada Ente da Federação.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi enfática em determinar a obrigação do Gestor instituir, prever e promover a efetiva arrecadação dos tributos e, em particular, no caso dos impostos, dispôs que a sua inobservância implicará vedação de recebimento de recursos provenientes de transferências voluntárias, mais notadamente nos seus artigos 11, 12, 13, 14, 56, 58 e 59.

Além dos objetivos constitucionais, o escopo da auditoria de receita deve contemplar a avaliação sobre o atendimento das exigências da LRF e, neste aspecto, verificar a eficiência, a eficácia e a economicidade das medidas adotadas pela Administração Tributária no combate à evasão e à sonegação de tributos, à cobrança administrativa e judicial da dívida ativa, bem como da legislação nas concessões de benefícios fiscais e se estes surtiram resultados para a população e, por conseguinte, se proporcionaram os ganhos previstos para a sociedade.

Destarte, a importância da auditoria nessa área de atuação da administração pública é ressaltada por ser a Gestão da Receita Pública a responsável pelos atos que resultam na obtenção dos recursos necessários para o cumprimento dos programas de governo, tanto para custeio e manutenção, como para suporte aos investimentos necessários ao estímulo do desenvolvimento econômico, à geração de empregos, às facilidades de acesso aos serviços públicos etc.

Portanto, os Tribunais de Contas possuem a competência para promover trabalhos de auditoria com o propósito de avaliar a gestão tributária empreendida pelos responsáveis, ou seja, é atribuição do controle externo submeter a exame os procedimentos adotados pela Administração Tributária Estadual, principalmente, quanto às dimensões de economicidade, eficiência e eficácia.

Nesse sentido, nos últimos exercícios várias situações envolvendo a administração tributária do Estado foram passíveis de questionamentos por parte desta Corte de Contas, e, apesar de permanecerem até os dias de hoje, a Secretaria da Fazenda Estadual optou por mantê-las longe da atuação fiscalizatória do Órgão responsável pelo Controle Externo. A saber:

- a) Concessão e Controle da fruição de benefícios fiscais do FUNDOPEM, com a identificação das empresas beneficiadas e o conhecimento dos valores fruídos para redução do imposto a pagar, bem como da avaliação do impacto destas renúncias de receitas no total arrecadado.
- b) Controle exercido sobre os Termos de Acordos firmados entre as contribuintes e o Estado do Rio Grande, com vistas a avaliar o cumprimento das condições estabelecidas para a devida fruição de benefícios fiscais, creditícios e patrimoniais.
- c) Avaliação de Termos de Acordos entre a Secretaria da Fazenda e “determinadas” empresas que possuem Crédito ICMS-Exportação, possibilitando a utilização/transferência destes créditos nos termos previsto na Constituição. Além de serem realizados sem as devidas medidas de publicidade e avaliações dos

responsáveis pelo exercício de controle interno e externo, cria distinção entre os contribuintes e possibilita a formação de dívida não reconhecida nas Demonstrações Financeiras do Estado (BGE).

- d) Realizações de Programas de Recuperação de Créditos Tributários e Regularização de Contribuintes, com base em Decretos e sem o devido estudo de impactos sobre as renúncias de créditos envolvidas em cada Programa.

Embora a melhora ocorrida na integração entre o TCE-RS e a Subsecretaria da Receita Pública Estadual, com a disponibilização de relatórios que possibilitam a realização de avaliações macroeconômicas e acompanhamento da arrecadação por Códigos de Arrecadação, Cadastro de Atividade Econômica (CAE), Cadastro Nacional de Atividade Econômica (CNAE), COREDES, **ressalta-se a permanência de dificuldades para o desenvolvimento de trabalhos cujo foco esteja vinculado ao exame dos procedimentos adotados no âmbito das renúncias fiscais e na constituição e extinção de créditos.**

1.8 – Transferências Correntes e Transferências de Capital

Para o ano de 2016, as Transferências Correntes alcançaram o montante de R\$ 7,90 bilhões (deduzidas as contribuições para a formação do FUNDEB), com redução de 4,12% em relação aos valores corrigidos do exercício anterior.

As Transferências de Capital, com R\$ 94,4 milhões, foram maiores em 118,01%, em especial pela transferência obrigatória da União, de R\$ 44,8 milhões de recursos do Fundo Penitenciário Nacional, de acordo com a Portaria MSJ nº 1414, de 26-12-2016.

TABELA 1.58
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
2012/2016

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Transferências do Fundeb - Retorno	4.065,9	4.264,4	4,88%	4.373,3	2,55%	4.260,1	-2,59%	4.158,1	-2,39%	2,27%
Cotas-Partes Receitas da União (**)	2.023,2	1.934,5	-4,38%	2.085,7	7,82%	2.108,6	1,10%	1.970,5	-6,55%	-2,60%
Compensação Lei Kandir (**)	154,7	145,9	-5,69%	138,4	-5,14%	129,5	-6,43%	117,5	-9,27%	-24,05%
Auxílio Financeiro Exportações	125,9	-	-100,00%	132,2	-	124,4	-5,90%	261,3	110,05%	107,55%
Transferências do SUS	1.139,2	1.054,7	-7,42%	1.071,7	1,61%	938,8	-12,40%	813,9	-13,30%	-28,56%
Gestão Plena Saúde (recurso 1681)	1.062,2	991,2	-6,68%	1.009,6	1,86%	890,4	-11,81%	762,9	-14,32%	-28,18%
Demais Transf. SUS	77,1	63,5	-17,64%	62,1	-2,20%	48,4	-22,06%	51,0	5,37%	-33,85%
Transferências do FNDE	456,9	433,7	-5,08%	448,1	3,32%	474,0	5,78%	417,8	-11,86%	-8,56%
Salário Educação	352,8	337,7	-4,28%	383,1	13,44%	396,5	3,50%	338,3	-14,68%	-4,11%
Demais Transf. FNDE	104,1	96,0	-7,78%	65,0	-32,29%	77,5	19,23%	79,5	2,58%	-23,63%
Demais Transferências Correntes	190,0	218,2	14,84%	231,8	6,23%	208,2	-10,18%	165,0	-20,75%	-13,16%
Total Transferências Correntes	8.155,8	8.051,4	-1,28%	8.481,2	5,34%	8.243,5	-2,80%	7.904,1	-4,12%	-3,09%
Total Transferências de Capital	126,7	240,7	89,98%	228,5	-5,07%	43,3	-81,05%	94,4	118,01%	-25,49%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Descontadas as parcelas retidas automaticamente das receitas da cota-parte FPE, cota-parte IPI e Lei Kandir destinadas à formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

A maior transferência corrente, o retorno do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, atingiu R\$ 4,15 bilhões em 2016 (-2,39% menor que 2015). O Estado contribuiu para o Fundo com R\$ 5,33 bilhões (20% do ICMS, Compensação Lei Kandir, FPE, IPI-Exportação, ITCD e IPVA), logo houve a perda de R\$ 1,18 bilhão de recursos, os quais retornaram de acordo com a redistribuição (entre o Estado e seus Municípios) calculada pelo número de matrículas em escolas da rede pública, matéria abordada no Capítulo 2 – Vinculações Constitucionais.

As cotas-partes em receitas da União (Fundo de Participação dos Estados – FPE, IPI-Exportação, CIDE-Combustíveis e Imposto sobre Operações Financeiras – IOF), também decresceram (-6,55%), alcançando R\$ 1,97 bilhão em 2016. Houve o ingresso extraordinário de R\$ 148 milhões, referentes ao programa federal de repatriação de ativos no exterior, repassados por intermédio do Fundo de Participação dos Estados, não suficiente, entretanto, para compensar a redução sofrida no total dessas fontes de recursos.

Com incremento significativo, tem-se o Auxílio Financeiro às Exportações (110,05%), pois houve um segundo repasse da União, em dezembro de 2016, de R\$ 130,8 milhões, totalizando o ingresso de R\$ 261,3 milhões no ano.

A Administração Federal, no período de 1995 a 2016, deu prioridade para a criação e/ou aumento de contribuições sociais, as quais são exclusivas da União, em detrimento dos impostos compartilhados com os Estados. Em 21 anos, a evolução, em relação ao PIB, dos tributos arrecadados pela União, demonstra a situação de desequilíbrio federativo, com o aumento de 9,71% dos tributos partilhados com os Estados (IPI, IR e CIDE) e o aumento de 33,34% dos não partilhados (COFINS, PIS/PASEP, CPMF, IOF e CSLL).

TABELA 1.59
ARRECAÇÃO DE TRIBUTOS DA UNIÃO EM RELAÇÃO AO PIB NACIONAL
1995/2016

EXERCÍCIO	PIB – BR* (R\$ milhões)	TRIBUTOS PARTILHADOS EM RELAÇÃO AO PIB (%)				TRIBUTOS NÃO PARTILHADOS EM RELAÇÃO AO PIB (%)							Em (%)
		IPI	IRT	CIDE**	TOTAL	COFINS	PIS/PASEP	CPMF	IOF	CSLL	CIDE**	TOTAL	
1995	705.641	1,93	4,11		6,04	2,16	0,87		0,46	0,83		4,31	
1996	843.966	1,84	3,99		5,83	2,12	0,88		0,34	0,78		4,12	
1997	939.147	1,79	3,89		5,68	2,04	0,81	0,74	0,40	0,82		4,80	
1998	979.276	1,67	4,68		6,34	1,91	0,77	0,83	0,36	0,79		4,66	
1999	1.065.000	1,55	4,84		6,39	3,02	0,92	0,75	0,46	0,69		5,84	
2000	1.199.092	1,57	4,70		6,27	3,33	0,84	1,21	0,26	0,77		6,41	
2001	1.315.755	1,48	4,93		6,41	3,52	0,87	1,31	0,27	0,71		6,68	
2002	1.488.787	1,33	5,76	0,49	7,58	3,51	0,86	1,37	0,27	0,90	0,49	7,40	
2003	1.717.950	1,15	5,41	0,44	7,00	3,47	1,01	1,34	0,26	0,97	0,44	7,49	
2004	1.957.751	1,17	5,25	0,39	6,81	3,91	0,99	1,35	0,27	1,00		7,52	
2005	2.170.585	1,22	5,74	0,35	7,31	4,04	1,01	1,35	0,28	1,21		7,89	
2006	2.409.450	1,17	5,70	0,32	7,20	3,84	1,01	1,33	0,28	1,17		7,63	
2007	2.720.263	1,24	5,89	0,29	7,43	3,78	0,99	1,34	0,29	1,27		7,67	
2008	3.109.803	1,27	6,17	0,19	7,63	3,88	1,02	0,04	0,65	1,41		7,01	
2009	3.333.039	0,92	5,75	0,14	6,82	3,54	0,95	0,01	0,58	1,33		6,40	
2010	3.885.847	1,03	5,36	0,20	6,59	3,59	1,04	0,00	0,68	1,18		6,51	
2011	4.376.382	1,07	5,71	0,20	6,98	3,61	0,96	0,00	0,73	1,33		6,63	
2012	4.814.760	0,95	5,49	0,06	6,50	3,62	0,96	0,00	0,64	1,19		6,42	
2013	5.331.619	0,88	5,40	0,00	6,28	3,58	0,94	0,00	0,55	1,18		6,25	
2014	5.778.953	0,88	5,27	0,00	6,15	3,37	0,90	0,00	0,52	1,13		5,91	
2015	6.000.570	0,82	5,37	0,06	6,24	3,36	0,90	0,00	0,58	1,02		5,86	
2016	6.266.895	0,72	5,82	0,09	6,62	3,26	0,87	0,00	0,54	1,08		5,75	
VARIAÇÃO 2015/1995					9,71								33,34

Fonte: sites da FEE-RS, Receita Federal, Banco Central e IBGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores do PIB divulgados pelo IBGE e Banco Central, com nova metodologia de cálculo.

(**) A CIDE passou a ser compartilhada a partir do exercício de 2004, e, em 2013 e 2014, o Estado não recebeu essa receita, pois sua alíquota foi reduzida a zero.

Sobre o ressarcimento por parte da União da Lei Kandir – LC nº 87/96 e do Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações – FEX (compensações devidas pela desoneração das exportações de produtos primários e semielaborados e dos bens de ativo fixo), tomando-se como base o ano de 2000, essas receitas não vêm acompanhando o crescimento das exportações no Estado.

TABELA 1.60
RECEITAS DO ESTADO, ORIUNDAS DO RESSARCIMENTO LEI KANDIR E AUXÍLIO FINANCEIRO
PARA FOMENTO DAS EXPORTAÇÕES - FEX
EM RELAÇÃO AO TOTAL DAS EXPORTAÇÕES NO RS
2000/2016

Em R\$ milhões nominais

Exercício	Lei Kandir (A)	Auxílio (*) Financeiro Exportações (B)	Total LK + FEX (C) = (A + B)	Exportações (**) RS (D)	% LK + FEX/ Exportações (E) = (C/D)	Perdas em relação % de 2000 (F) = C – (D x 2,75%)
2000	291,4	-	291,4	10.580,2	2,75%	-
2001	269,8	-	269,8	14.967,9	1,80%	(142,4)
2002	297,8	-	297,8	18.717,8	1,59%	(217,7)
2003	319,6	-	319,6	24.736,4	1,29%	(361,7)
2004	256,1	50,7	306,8	29.043,9	1,06%	(493,1)
2005	256,1	81,6	337,7	25.574,1	1,32%	(366,7)
2006	146,9	152,7	299,6	25.669,5	1,17%	(407,4)
2007	146,9	121,8	268,7	29.235,7	0,92%	(536,5)
2008	146,9	173,6	320,5	33.877,3	0,95%	(612,6)
2009	146,9	133,8	280,7	30.437,3	0,92%	(557,6)
2010	146,9	117,6	264,5	27.089,3	0,98%	(481,6)
2011	146,9	112,3	259,2	32.514,9	0,80%	(636,3)
2012	146,9	95,6	242,5	33.944,0	0,71%	(692,4)
2013	146,9	-	146,9	54.183,7	0,27%	(1.345,4)
2014	146,9	112,3	259,2	44.015,3	0,59%	(953,1)
2015	146,9	112,9	259,8	58.399,9	0,44%	(1.348,7)
2016	146,9	261,3	408,2	57.985,6	0,70%	(1.188,8)
TOTAL	3.306,7	1.526,2	4.832,9	550.972,9	-	(10.342,0)

Fonte: Sistema FPE, Cubos DW da SEFAZ/CAGE e SECEX – Secretaria de Comércio Exterior.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) O FEX de 2013 foi repassado em janeiro de 2014. O repasse de competência de 2014 foi efetuado em 4 parcelas, de setembro a dezembro de 2015, conforme Lei nº 13.166/2015. Em dezembro de 2016, houve um segundo repasse de R\$ 130,8 milhões, correspondendo à competência de 2015.

(**) Exportações/RS: valor convertido para reais de acordo com o dólar comercial venda (médio), obtido do site www.debit.com.br.

Em 2000, o total repassado da Lei Kandir atingiu 2,75% das exportações, passando para 0,70% em 2016 (somado o Auxílio Financeiro para Fomento às Exportações – FEX). Mantida a mesma proporção do início da série analisada, em 16 anos houve uma “perda” acumulada de receita com esses ressarcimentos da União no montante nominal de R\$ 10,34 bilhões, sendo que no último ano, 2016, foi de R\$ 1,18 bilhão.

Essa apuração, todavia, é apenas ilustrativa, evidenciando, como explicado, apenas a proporção entre duas variáveis: total ressarcido em relação ao total exportado.

Logo, existe uma metodologia própria definida no âmbito da COTEPE/CONFAZ para a apuração das desonerações promovidas pela Lei Kandir e pelo FEX, adotada pela Receita Estadual, conforme “Nota Técnica e Demonstrativo das Desonerações 2015”, disponibilizada no *site* da SEFAZ. O referido documento informa (na página 32) a perda líquida, em 2015, de R\$ 3,92 bilhões (valores nominais). O estudo não apresenta os dados referentes ao exercício de 2016.

Quanto ao comportamento das exportações (em dólares), destaca-se o ano de 2013 com aumento de US\$ 7,7 bilhões (44,34%), o melhor resultado da série histórica, atingindo US\$ 25,09 bilhões. Em 2016, as exportações alcançaram US\$ 16,57 bilhões, contudo com o aumento do dólar, o montante convertido para reais, no total de R\$ 57,98 bilhões, superou as exportações de 2013, com R\$ 54,18 bilhões.

TABELA 1.61
EXPORTAÇÕES RS
2000/2016

Em R\$ milhões nominais

EXERCÍCIO	EXPORTAÇÕES US\$ MILHÕES	Δ %	DÓLAR MÉDIO	EXPORTAÇÕES* R\$ MILHÕES
2000	5.783,1	-	1,829499	10.580,2
2001	6.352,0	9,84%	2,356405	14.967,9
2002	6.383,7	0,50%	2,932118	18.717,8
2003	8.027,5	25,75%	3,081453	24.736,4
2004	9.902,2	23,35%	2,933077	29.043,9
2005	10.475,7	5,79%	2,441280	25.574,1
2006	11.802,1	12,66%	2,174997	25.669,5
2007	15.017,7	27,25%	1,946751	29.235,7
2008	18.385,3	22,42%	1,842630	33.877,3
2009	15.236,1	-17,13%	1,997710	30.437,3
2010	15.381,6	0,95%	1,761148	27.089,3
2011	19.427,1	26,30%	1,673690	32.514,9
2012	17.385,7	-10,51%	1,952410	33.944,0
2013	25.093,7	44,34%	2,159255	54.183,7
2014	18.695,6	-25,50%	2,354315	44.015,3
2015	17.518,1	-6,30%	3,333688	58.399,9
2016	16.578,2	-5,37%	3,497704	57.985,6

Fonte: FEE – Fundação de Economia e Estatística e SECEX – Secretaria de Comércio Exterior.

(*) Exportações/RS: valor em dólar obtido do site da SECEX e convertido para reais de acordo com o dólar comercial venda (médio), obtido do site www.debit.com.br.

Em 2012, o Rio Grande do Sul havia caído para a quinta posição entre os maiores Estados exportadores – atrás de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná. Com o desempenho positivo em 2013, respondendo por 10,36% das exportações brasileiras, ganhou duas posições, ultrapassando o Paraná e o Rio de Janeiro. Em 2016, com 8,95%, encontra-se na quarta posição entre os demais Estados (SP, MG, RJ e RS).

1.9 – Receitas de Contribuições

As Receitas de Contribuições, considerados os repasses intraorçamentários (contribuições patronais e cobertura do déficit ao IPERGS), atingiram o montante de R\$ 13,43 bilhões, refletindo um acréscimo de 2,40% em relação ao montante inflacionado de 2015, e um aumento de 18,09% em comparação a 2012.

TABELA 1.62
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES
2012/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Contribuições Previdenciárias	9.743,5	10.703,3	9,85%	11.524,7	7,67%	11.328,1	-1,71%	11.523,9	1,73%	18,27%
Ente (Patronal + Cobertura Déficit)	8.603,5	9.283,2	7,90%	9.863,6	6,25%	9.755,3	-1,10%	9.799,0	0,45%	13,90%
Servidor **	1.105,2	1.403,9	27,03%	1.588,1	13,12%	1.561,6	-1,67%	1.663,5	6,53%	50,52%
Outras	34,7	16,1	-53,60%	73,0	353,42%	11,2	-84,66%	61,4	448,21%	76,95%
Contribuições Assistência Médica	1.633,3	1.943,2	18,97%	1.915,3	-1,44%	1.793,4	-6,36%	1.912,4	6,64%	17,09%
Patronal	436,2	669,2	53,42%	562,3	-15,97%	396,4	-29,50%	509,3	28,48%	16,76%
Servidores	507,9	550,6	8,41%	590,5	7,25%	598,2	1,30%	582,4	-2,64%	14,67%
PAMES/PAC/Prefeituras/Convênios	643,6	673,7	4,68%	702,6	4,29%	741,7	5,57%	751,2	1,28%	16,72%
Contrib. Avulsas/Precatórios/RPVs	45,6	49,8	9,21%	59,9	20,28%	57,0	-4,84%	69,5	21,93%	52,41%
Outras Contribuições (Pecúlio Facultativo)	4,2	4,0	-4,76%	3,8	-5,00%	3,5	-7,89%	3,1	-11,43%	-26,19%
Total Receita Contribuições	11.381,0	12.650,5	11,15%	13.443,7	6,27%	13.124,9	-2,37%	13.439,3	2,40%	18,09%
(-) Receitas Intraorçamentárias***	9.039,7	9.953,8	10,11%	10.428,2	4,77%	10.155,4	-2,62%	10.314,9	1,57%	14,11%
Rec. Contribuições Exceto Intraorç.	2.341,3	2.696,7	15,18%	3.015,5	11,82%	2.969,5	-1,53%	3.124,4	5,22%	33,45%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Na Contribuição Previdenciária do Servidor foram somadas aquelas referentes a precatórios e RPVs, assim como as do Plano de Seguridade Parlamentar. (iniciadas em 2016).

(***) Dupla contagem decorrente de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos e ingressados no IPERGS para o custeio de assistência médica e previdência (tais como as contribuições patronais e para a cobertura do déficit).

A alíquota de contribuição previdenciária dos servidores passou de 11% para 13,25%, a contar de abril de 2013, motivando o incremento observado na arrecadação dessas receitas no ano de 2013 e 2014.

Quanto às contribuições para a assistência médica, as oscilações entre 2012 e 2016 são reflexos dos atrasos e posteriores regularizações dos repasses da parte patronal, que não vêm acompanhando os respectivos repasses da parte do servidor, ambos com alíquota de 3,1%.

Essas receitas são analisadas no item 1.25 - Previdência e Assistência Médica.

1.10 – Receitas Patrimoniais

As Receitas Patrimoniais (R\$ 1,91 bilhão) tiveram crescimento significativo (201%), devido ao ingresso de R\$ 1,28 bilhão relacionado à cessão dos direitos de operacionalização da folha de pagamento do Estado, contratada por 10 anos junto ao Banrisul (R\$ 1,25 bilhão da folha do Poder Executivo e R\$ 30 milhões da folha do Poder Judiciário).

Excetuado esse ingresso extraordinário, os itens mais significativos dessa fonte de receita são os Dividendos e Juros sobre o Capital Próprio, no total de R\$ 246,6 milhões, sendo a parcela de R\$ 154,5 milhões distribuída pelo Banrisul, a qual foi menor em -33,20%, comparada aos valores inflacionados de 2015.

TABELA 1.63
RECEITAS PATRIMONIAIS
2012/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Cessão Folha Servidores ao Banrisul	-	-	-	-	-	-	-	1.280,7	-	-
Dividendos e Juros Capital Próprio Banrisul	270,2	196,6	-27,24%	250,3	27,31%	231,3	-7,59%	154,5	-33,20%	-42,82%
Dividendos e Juros Capital Próprio Demais Empresas	194,5	119,1	-38,77%	99,4	-16,54%	52,9	-46,78%	92,1	74,10%	-52,65%
Rem. Dep. Bancários Vinculados – Div.	71,7	101,8	41,98%	107,7	5,80%	80,4	-25,35%	128,7	60,07%	79,50%
Rem. Investimentos RPPS Renda Fixa (**)	0,7	(0,8)	-214,29%	19,6	2550,00%	32,4	65,31%	92,4	185,19%	13100,00%
Receitas Imobiliárias	52,7	66,0	25,24%	60,6	-8,18%	69,1	14,03%	60,9	-11,87%	15,56%
Rend. Depósitos Judiciais	127,1	49,2	-61,29%	65,7	33,54%	84,5	28,61%	44,2	-47,69%	-65,22%
Rec. Concessões e Permissões	17,7	21,3	20,34%	11,5	-46,01%	11,7	1,74%	15,4	31,62%	-12,99%
Demais Receitas Patrimoniais	71,4	42,1	-41,04%	72,2	71,50%	73,9	2,35%	44,8	-39,38%	-37,25%
Total Receitas Patrimoniais	806,0	595,2	-26,15%	687,0	15,42%	636,3	-7,38%	1.913,6	200,74%	137,42%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Investimentos do Fundoprev Civil e Militar, deduzidos os rendimentos negativos, classificados no código 900000000000 - Deduções Receita Corrente.

Houve destaque, também, para a distribuição pela CORSAN de juros sobre o capital próprio de R\$ 59,9 milhões em 2016; e para a remuneração dos investimentos do RPPS - Fundoprev Civil e Militar (R\$ 92,4 milhões), com aumento real de 185,19%.

1.11 – Outras Receitas Correntes

As Outras Receitas Correntes, com R\$ 1,78 bilhão, cresceram 3,27% em relação aos valores inflacionados de 2015. Desse montante, estão deduzidas as operações intraorçamentárias e os valores retidos automaticamente da Dívida Ativa (com multas e juros) para o FUNDEB.

TABELA 1.64
OUTRAS RECEITAS CORRENTES
2012/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões									
	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Dívida Ativa (inclusive multas/juros de mora) **	567,9	426,8	-24,85%	456,2	6,89%	757,4	66,02%	571,7	-24,52%	0,67%
Multas/Juros de Mora de Tributos	253,4	268,0	5,76%	296,1	10,49%	260,7	-11,96%	287,3	10,20%	13,38%
Multas Previstas Legislação Trânsito	112,5	119,3	6,04%	119,3	0,00%	119,8	0,42%	140,1	16,94%	24,53%
Multas de Outras Origens	27,6	24,7	-10,51%	30,5	23,48%	24,9	-18,36%	25,2	1,20%	-8,70%
Indenizações e Restituições	222,8	270,4	21,36%	277,2	2,51%	304,1	9,70%	516,1	69,71%	131,64%
Comp. Financ. Regime Geral/RPPS	49,1	49,2	0,20%	48,2	-2,03%	37,7	-21,78%	49,3	30,77%	0,41%
Ressarcimento FORD	-	-	-	-	-	-	-	216,9	-	-
Demais Indenizações e Restituições	173,7	221,1	27,29%	229,0	3,57%	266,4	16,33%	249,9	-6,19%	43,87%
Receitas Diversas	208,5	393,7	88,82%	612,2	55,50%	263,2	-57,01%	246,3	-6,42%	18,13%
Anulação de Restos a Pagar	113,1	295,9	161,63%	509,0	72,02%	142,3	-72,04%	150,0	5,41%	32,63%
Emissão Selo Digital	49,8	53,9	8,23%	50,7	-5,94%	56,1	10,65%	59,9	6,77%	20,28%
Demais Receitas Diversas	45,6	43,8	-3,95%	52,5	19,86%	64,7	23,24%	36,4	-43,74%	-20,18%
Total Outras Receitas Correntes ***	1.392,7	1.502,9	7,91%	1.791,5	19,20%	1.730,0	-3,43%	1.786,6	3,27%	28,28%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Deduzidas as contribuições ao FUNDEB: valor retido automaticamente das receitas da dívida ativa tributária relativa a impostos, bem como das multas e juros eventualmente incidentes, destinado à formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação..

(***) Desconsideradas as operações intraorçamentárias.

A arrecadação orçamentária da Dívida Ativa em 2016 (R\$ 571,7 milhões, incluídas as multas e juros de mora, e deduzidas as contribuições ao FUNDEB) foi menor em -24,52%, comparada ao exercício anterior. Cabe ressaltar os sucessivos programas de recuperação de créditos, AJUSTAR/RS (2011), EM DIA (2012, 2013 e 2014) e REFAZ (2015), este responsável pelo incremento em 2015, de 66,02%. Em 2016 não houve ação semelhante, motivo do decréscimo verificado. A análise da Dívida Ativa está detalhada em item específico deste Relatório.

O aumento de 69,71% das receitas de Indenizações e Restituições originou-se do ressarcimento da Ford do Brasil Ltda. O empréstimo concedido à Empresa, registrado no Balanço de 2015 no valor de R\$ 42 milhões (Empréstimos e Financiamentos Concedidos/Ativo Circulante), foi baixado em 2016, por conta de Termo de Transição Judicial, resultando no recebimento de ressarcimento de R\$ 216,9 milhões, referentes a valores não aplicados pela Ford no empreendimento de Guaíba.

1.12 – Operações de Crédito

Para 2016, foi orçado o montante de R\$ 659,7 milhões em operações de crédito internas e externas, tendo sido realizado R\$ 333,6 milhões (50,57%). Esses ingressos foram superiores em 49% aos valores inflacionados de 2015 (R\$ 223,8 milhões).

Na próxima tabela estão registrados os ingressos de Operações de Crédito a cada período de governo desde 1995.

TABELA 1.65
OPERAÇÕES DE CRÉDITO – RECEITA REALIZADA
1995/2016

Período	Op. de Crédito Interna	Op. de Crédito Externa	Total Op. de Crédito	Em R\$ milhões nominais		
				% Participação/ Total 1995/2016		
				Interna	Externa	Total
1995/1998	7.244,4	309,0	7.553,4	75,25%	5,37%	49,09%
1999/2002	296,3	424,3	720,6	3,08%	7,37%	4,68%
2003/2006	114,5	554,7	669,2	1,19%	9,63%	4,35%
2007/2010	4,4	1.978,8	1.983,2	0,05%	34,36%	12,89%
2011/2014	1.857,9	2.064,8	3.922,7	19,30%	35,85%	25,50%
2015/2016	109,4	427,3	536,7	1,14%	7,42%	3,49%
PMAE-BNDES	10,0	-	10,0			
PROREDES-BNDES	99,4	-	99,4			
PROREDES BIRD	-	401,7	401,7			
PROFISCO - BID	-	25,6	25,6			
Total 1995/2016	9.627,0	5.759,0	15.386,0	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

No período de 1995 a 1998, anterior à edição da Lei Complementar nº 101/2000, que estabeleceu limites para a realização de operações de crédito, o montante contratado representou 49% do total apurado em vinte e dois anos (de 1995 a 2016). Nos dois períodos posteriores (1999/2002 e 2003/2006), essas operações, em valores nominais, que antes tinham alcançado R\$ 7,55 bilhões, passaram para R\$ 720,6 milhões e R\$ 669,2 milhões, respectivamente, e corresponderam apenas a parcelas já contratadas anteriormente, ressaltando-se a quantia de R\$ 80,9 milhões, ingressada em 2003, para fins de refinanciamento da dívida mobiliária (Lei nº 8.822/1989).

De 2007 a 2010, as operações de crédito representaram 12,89% do total da série examinada (1995 a 2015). Destacam-se os ingressos ocorridos em 2008 e 2010 (no total de R\$ 1,98 bilhão), referentes ao Contrato de Empréstimo Externo nº 7584-BR, com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, mediante garantia da União, e com a finalidade de reestruturação de parte da dívida extralimite do Estado.

No período de 2011 a 2014, as contratações somaram R\$ 3,92 bilhões (25,50% do total da série 1995/2015), o dobro em relação aos valores nominais da gestão anterior.

Em 2015 e 2016, o Estado ficou impedido de contratar operações por ter ultrapassado o limite da Dívida Consolidada Líquida, e os ingressos no total de R\$ 536,7 milhões foram relativos a parcelas de contratações já efetuadas em anos anteriores. O montante aplicado em 2016 foi de R\$ 679,0 milhões (utilizados os ingressos no exercício e anteriores), principalmente pelo DAER com pavimentação e rodovias, seguido de investimentos pela Secretaria da Fazenda em aumento de capital da CADIP. Em contrapartida, o Estado aplicou mais R\$ 69,0 milhões de recursos próprios.

A análise das Operações de Crédito, segundo os limites definidos na Lei Complementar nº 101/2000 e na Resolução do Senado Federal nº 43/2001, consta de item específico, examinado no tópico 5 – Lei de Responsabilidade Fiscal. Igualmente, são abordadas no Capítulo 3, no subitem que trata da Dívida em Contratos.

1.13 – Amortização de Empréstimos Concedidos

As Receitas derivadas de Amortização de Empréstimos Concedidos totalizaram R\$ 48,1 milhões, com um decréscimo de 22,92%, comparado aos valores inflacionados de 2015. A mais significativa, com R\$ 23,6 milhões, decorreu do retorno do Fundopem.

TABELA 1.66
AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS CONCEDIDOS
2012/2016

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Retorno FUNDOPEM-Art 15, Lei 11.916-2003	-	63,2	-	32,8	-48,10%	36,5	11,28%	23,6	-35,34%	-
Amort. Emprést. FOMENTAR/RS - GM	-	-	-	134,3	-	-	-100,00%	-	-	-
Carteira da Extinta CEERGS	10,5	9,1	-13,33%	15,8	73,63%	12,1	-23,42%	9,1	-24,79%	-13,33%
Amort. Emprést. CORSAN	9,1	9,7	6,59%	10,0	3,09%	11,8	18,00%	13,5	14,41%	48,35%
Outras	1,9	1,4	-26,32%	2,9	107,14%	1,9	-34,48%	1,9	-	-
Total Amortização Empréstimos Concedidos	21,5	83,4	287,91 %	195,7	134,65 %	62,4	-68,11 %	48,1	-22,92 %	123,72 %

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados IGP-DI/FGV – Médio.

Os fatos mais relevantes são referentes à Amortização de Empréstimo FOMENTAR/RS - GM:

- Em 29-12-2014, houve ingresso da receita de R\$ 134,3 milhões (R\$ 114 milhões nominais, no recurso vinculado 1168), referente ao depósito pela GM-Chevrolet de Gravataí, a título de amortização de empréstimo concedido com recursos do Fundo de Fomento Automotivo do RS – Fomentar (Lei nº 10.895/1996).

- Em 2015, não houve o registro orçamentário dessa receita, embora tenha sido disponibilizada para utilização pelo Caixa Único a quantia de R\$ 367,9 milhões (R\$ 333,9 milhões nominais), a título de liquidações antecipadas do referido empréstimo, realizadas pela empresa General Motors do Brasil Ltda, com desconto atribuído na Lei nº 14.773/2015, disponibilizando ao Tesouro Estadual recursos que seriam revertidos ao longo dos próximos 20 anos.

- Em 2016, repete-se a situação do ano anterior. Mediante desconto dado na Lei nº 14.952/2016, houve a antecipação de R\$ 135,6 milhões (BGE, Vol. II, p. 288), sem o respectivo registro da receita orçamentária.

1.14 – Demais Receitas

As demais receitas orçamentárias (R\$ 411,3 milhões), elencadas a seguir, representaram menos de 1% da Receita Consolidada do Estado (R\$ 47,02 bilhões, excluída a dupla contagem).

TABELA 1.67
DEMAIS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS
2012/2016

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Receita de Serviços**	353,2	338,7	-4,11 %	305,6	-9,77 %	331,5	8,48 %	324,4	-2,14 %	-8,15 %
Serv. Gerenciam. Multas-DETRAN	56,0	49,7	-11,25%	56,9	14,49%	88,3	55,18%	84,1	-4,76%	50,18%
Serviços Portuários Diversos	56,7	69,5	22,57%	67,2	-3,31%	65,4	-2,68%	75,5	15,44%	33,16%
Serv. Análise Licenciam. Ambiental	52,9	51,7	-2,27%	45,8	-11,41%	41,6	-9,17%	39,9	-4,09%	-24,57%
Serv. Administrativos Diversos	33,9	37,7	11,21%	34,8	-7,69%	35,9	3,16%	29,8	-16,99%	-12,09%
Serv. Junta Comercial RGS	17,5	16,4	-6,29%	15,4	-6,10%	26,0	68,83%	26,0	0,00%	48,57%
Serv. Radiológicos e Laboratoriais	15,8	14,4	-8,86%	15,4	6,94%	14,7	-4,55%	21,3	44,90%	34,81%
Serv. Técnicos Diversos	12,2	12,2	0,00%	13,9	13,93%	11,9	-14,39%	12,1	1,68%	-0,82%
Serv. Inscrição Concurso Público	15,5	44,1	184,52%	24,3	-44,90%	17,3	-28,81%	8,4	-51,45%	-45,81%
Demais Receitas de Serviços**	92,7	43,1	-53,51%	32,0	-25,75%	30,4	-5,00%	27,2	-10,53%	-70,66%
Alienação e Bens e Outras Rec. Capital	56,6	123,2	117,67 %	114,9	-6,74 %	154,3	34,29 %	85,3	-44,72 %	50,71 %
Receita Agropecuária e Industrial	2,7	3,2	18,52 %	1,4	-56,25 %	2,9	107,14 %	1,6	-44,83 %	-40,74 %
Total Demais Receitas	412,5	465,1	12,75 %	422,0	-9,27 %	488,6	15,78 %	411,3	-15,82 %	-0,29 %

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Excluídas as Receitas de Serviços Intraorçamentárias

A principal receita deste grupo foi a de Gerenciamento de Multas pelo DETRAN, com R\$ 84,1 milhões (decréscimo real de -4,76%, em comparação a 2015).

1.15 – Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida, a partir de 2000, passou a ser calculada com base na Lei Complementar nº 101, de 04-05-2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal).

De acordo com entendimento deste Tribunal de Contas, para a apuração da Receita Corrente Líquida deve ser acrescentado o valor referente à perda dos recursos aplicados no FUNDEF (Parecer Coletivo 1/2002, apreciado pelo Tribunal Pleno desta Casa, em Sessão do dia 28-08-2002), e deduzida a receita advinda da retenção na fonte do Imposto de Renda sobre a folha de pessoal do Estado (Parecer Coletivo 2/2002, aprovado em Sessão Plenária de 08-05-2002).

Embora a substituição do FUNDEF para FUNDEB, a partir de 2007, permaneça a orientação dada pelo Parecer Coletivo 1/2002, no que se refere à apuração da Receita Corrente Líquida.

A partir de janeiro de 2004, o cálculo da RCL, efetuado pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado – CAGE, passou a ser em consonância com os critérios estabelecidos por este Tribunal de Contas do Estado.

TABELA 1.68
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL
2012/2016

Em R\$

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
1. Receita Bruta (sem retorno FUNDEB)	43.851,8	46.144,6	5,23%	49.992,6	8,34%	46.321,5	-7,34%	48.208,1	4,07%	9,93%
1.1. (-) Contribuição ao FUNDEB	5.012,9	5.317,2	6,07%	5.423,8	2,00%	5.408,3	-0,29%	5.339,1	-1,28%	6,51%
1.2. (+) Retorno do FUNDEB	4.065,9	4.264,4	4,88%	4.373,3	2,55%	4.260,1	-2,59%	4.158,1	-2,39%	2,27%
1.3. (-) Rendim Negativo Fundoprev**	0,1	4,8	4700,00%	9,4	95,83%	16,5	75,53%	16,1	-2,42%	16000,00%
2. Receita Consolidada (1 - 1.1 + 1.2 - 1.3)	42.904,7	45.087,0	5,09%	48.932,8	8,53%	45.156,8	-7,72%	47.011,0	4,11%	9,57%
2.1. (-) Receita Capital	1.447,3	1.120,4	-22,59%	3.118,0	178,29%	483,7	-84,49%	561,5	16,08%	-61,20%
3. Receita Corrente (2 - 2.1)	41.457,4	43.966,6	6,05%	45.814,8	4,20%	44.673,0	-2,49%	46.449,6	3,98%	12,04%
4. Deduções para apuração da RCL	9.696,2	10.587,4	9,19%	11.193,1	5,72%	10.769,6	-3,78%	10.861,3	0,85%	12,02%
4.1. (-) Transf. Constituc. a Municípios	8.431,5	8.843,7	4,89%	9.033,8	2,15%	9.002,4	-0,35%	8.920,6	-0,91%	5,80%
4.2. (-) Contrib. Previd. dos Servidores	1.102,5	1.399,4	26,93%	1.582,6	13,09%	1.554,8	-1,76%	1.649,1	6,07%	49,58%
4.3. (-) Comp. Financ. entre Reg. Previd.	49,1	49,2	0,20%	48,2	-2,03%	37,7	-21,78%	49,3	30,77%	0,41%
4.4. (-) Anulação de Restos a Pagar	113,1	295,9	161,63%	509,0	72,02%	142,3	-72,04%	150,0	5,41%	32,63%
4.5. (-) Receita/(perda) aplic. Fundoprev**	-	(0,8)	-	19,6	-2550,00%	32,4	65,31%	92,4	185,19%	-
5. Subtotal RCL (3 - 4)	31.761,2	33.379,2	5,09%	34.621,7	3,72%	33.903,4	-2,07%	35.588,3	4,97%	12,05%
6. (-) IRRF Ativos/Inativos/Pensionistas	1.491,2	1.682,0	12,80%	1.941,3	15,42%	1.841,1	-5,16%	2.114,3	14,84%	41,79%
7. (+) Perda FUNDEB (1.1 - 1.2)	947,0	1.052,8	11,17%	1.050,5	-0,22%	1.148,2	9,30%	1.180,9	2,85%	24,70%
8. (+) Rendim Negativo Fundoprev**	0,1	-	-100,00%	-	-	-	-	-	-	-100,00%
9. RCL (5 - 6 + 7 + 8) - vlr. Inflac.	31.217,0	32.749,9	4,91%	33.730,9	3,00%	33.210,5	-1,54%	34.654,9	4,35%	11,01%
10. RCL - vlr. Nominal	23.710,7	26.387,9	11,29%	28.633,5	8,51%	30.139,2	5,26%	34.654,9	14,98%	46,16%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(**) A partir de 2013 passou a ser excluída da apuração da RCL os reflexos entre a receita e a perda com a aplicação em renda fixa dos recursos do Fundoprev. Considerando-se que as contribuições previdenciárias dos servidores devem ser deduzidas no cálculo da RCL, da mesma forma devem ser deduzidos os rendimentos auferidos com a aplicação financeira desses recursos do Fundoprev. Em 2012, o rendimento negativo das aplicações do Fundoprev não foram depurados no cálculo da RCL.

Em 2016, a Receita Corrente Líquida cresceu 4,35%, em relação aos valores inflacionados de 2015. Em montante nominal, houve um incremento de 14,98%.

Esse comportamento foi influenciado, em 2016, pela Receita Patrimonial oriunda da cessão onerosa da folha dos servidores ao Banrisul. Nos anos anteriores foram, fundamentalmente, pelas Receitas Tributárias, responsáveis pela maior parte da arrecadação do Tesouro Estadual.

1.15.1 – Comprometimento da RCL

A análise do comprometimento da Receita Corrente Líquida, em relação aos gastos públicos, está assim demonstrada:

TABELA 1.69
GASTOS PÚBLICOS X COMPROMETIMENTO DA RCL
2012/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$*									
	2012*	% RCL	2013*	% RCL	2014*	% RCL	2015*	% RCL	2016	% RCL
1. Despesa Total Empenhada (excluída duplicidade) (a)	43.753,2	140,16%	46.845,6	143,04%	50.338,5	149,24%	50.201,5	151,16%	47.020,3	135,68%
2. (-) Transf. Constitucionais a Municípios	8.431,5	27,01%	8.843,7	27,00%	9.033,8	26,78%	9.002,4	27,11%	8.920,6	25,74%
3. (-) Contrib. Previd. dos Servidores (b)	1.102,5	3,53%	1.399,4	4,27%	1.582,6	4,69%	1.554,8	4,68%	1.649,1	4,76%
4. (-) IRRF dos Servidores (b)	1.491,2	4,78%	1.682,0	5,14%	1.941,3	5,76%	1.841,1	5,54%	2.114,3	6,10%
5. Despesa Total Ajustada (para fins comparação c/ RCL)	32.727,9	104,84%	34.920,5	106,63%	37.780,9	112,01%	37.803,2	113,83%	34.336,3	99,08%
6. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA –RCL	31.217,0	100,00%	32.749,9	100,00%	33.730,9	100,00%	33.210,5	100,00%	34.654,9	100,00%
7. Gastos Ajustados acima/(abaixo) da capacidade Erário (5 – 6)	1.510,9	4,84%	2.170,6	6,63%	4.050,0	12,01%	4.592,7	13,83%	(318,6)	-0,92%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(a) Excluídas as contribuições ao IPERGS para o custeio de assistência médica e previdência, as quais geram duplicidade na consolidação das despesas e das receitas totais do Estado.

(b) Retenções da folha de pagamento que geraram receita para o Estado e que são excluídas na apuração da RCL.

Em 2016, o total empenhado de R\$ 47,02 bilhões representou 135,68% da Receita Corrente Líquida. Após deduzidas aquelas despesas com reflexo na apuração da RCL (Transferências aos Municípios, Contribuições Previdenciárias e IRRF dos Servidores), a relação da despesa total com a RCL alcançou 99,08%, ou seja, os gastos públicos ficaram abaixo da capacidade do Erário em 0,92% (R\$ 318,6 milhões).

Comparando-se os dois anos da atual gestão, 2015 e 2016, houve alteração significativa, pois de um gasto superior à RCL de R\$ 4,59 bilhões, passou-se para um gasto a menor de R\$ 318,6 milhões, cujo motivo principal foi o alívio nos pagamentos mensais do serviço da dívida (R\$ -2,38 bilhões), explicado nos itens 1.18 e 3.1.2.4, deste Relatório.

O comprometimento da RCL seria maior, se fossem levadas em conta as despesas sem empenho (R\$ 752,8 milhões) e as despesas que faltaram para o cumprimento integral de todas as vinculações constitucionais (R\$ 3,06 bilhões), já comentadas neste Capítulo (item 1.5.2).

1.16 – Despesas por Poder, Órgão e Função

TABELA 1.70
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS POR PODER
EXCLUÍDAS AS TRANSFERÊNCIAS INTRAORÇAMENTÁRIAS
2011/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016			
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	%	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Poder Legislativo	975,0	1.028,1	5,45%	1.116,6	8,61%	1.068,8	-4,28%	1.013,7	2,16%	-5,16%	3,97%
Assembleia Legislativa	535,9	557,9	4,11%	605,4	8,51%	581,9	-3,88%	552,9	1,18%	-4,98%	3,17%
Tribunal de Contas	439,1	470,3	7,11%	511,2	8,70%	486,9	-4,75%	460,8	0,98%	-5,36%	4,94%
Poder Judiciário	2.861,3	2.913,5	1,82%	3.191,4	9,54%	2.859,0	-10,42%	2.983,4	6,34%	4,35%	4,27%
Tribunal de Justiça	2.827,8	2.880,3	1,86%	3.157,0	9,61%	2.825,9	-10,49%	2.946,1	6,27%	4,25%	4,18%
Tribunal de Justiça Militar	33,5	33,2	-0,90%	34,3	3,31%	33,1	-3,50%	37,3	0,08%	12,69%	11,34%
Ministério Público	914,6	924,9	1,13%	976,7	5,60%	980,1	0,35%	913,6	1,94%	-6,79%	-0,11%
Defensoria Pública	165,7	192,9	16,42%	201,9	4,67%	250,1	23,87%	229,7	0,49%	-8,16%	38,62%
Poder Executivo	38.836,6	41.786,1	7,59%	44.851,9	7,34%	45.043,6	0,43%	41.879,9	89,07%	-7,02%	7,84%
Total Poderes (exceto Intraorçamentária)	43.753,2	46.845,6	7,07%	50.338,5	7,46%	50.201,5	-0,27%	47.020,3	100,00%	-6,34%	7,47%
(+) Intraorçamentária **	9.178,5	9.949,9	8,40%	10.536,4	5,89%	10.574,7	0,36%	10.467,1		-1,02%	14,04%
Assembleia Legislativa	10,9	11,1	1,83%	12,3	10,81%	15,5	26,02%	15,1		-2,58%	38,53%
Tribunal de Contas	9,8	10,7	9,18%	14,6	36,45%	14,8	1,37%	13,8		-6,76%	40,82%
Tribunal de Justiça	51,3	54,8	6,82%	61,5	12,23%	68,0	10,57%	71,1		4,56%	38,60%
Tribunal de Justiça Militar	0,7	0,7	0,00%	0,7	0,00%	0,7	0,00%	0,7		0,00%	0,00%
Ministério Público	11,4	12,6	10,53%	15,6	23,81%	19,0	21,79%	17,9		-5,79%	57,02%
Defensoria Pública	83,7	90,0	7,53%	90,8	0,89%	101,2	11,45%	92,8		-8,30%	10,87%
Executivo	9.010,7	9.770,0	8,43%	10.340,9	5,84%	10.355,5	0,14%	10.255,8		-0,96%	13,82%
Despesa Total	52.931,7	56.795,4	7,30%	60.874,9	7,18%	60.776,2	-0,16%	57.487,3		-5,41%	8,61%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Dupla contagem decorrente, especialmente, da contribuição patronal empenhada pelos Poderes/Órgãos ao IPERGS para o custeio da assistência médica e previdência, no caso do Poder Executivo e Defensoria Pública, sendo que os demais contribuem apenas para a assistência médica.

Em 2016, excetuadas as operações intraorçamentárias, com exceção do Poder Judiciário, com acréscimo real de 4,35%, os demais obtiveram redução no total de suas despesas: -7,02% no Poder Executivo; -6,79% no Ministério Público; -8,16% na Defensoria Pública; e -5,16% no Poder Legislativo.

No total, as despesas empenhadas no âmbito estadual reduziram -6,34% (R\$ -3,18 bilhões) em 2016. Segundo a análise por grupo de despesa, esse decréscimo foi influenciado pelas reduções de -57,68% (R\$ -2,38 bilhões) das despesas com Serviço da Dívida e de -4,15% (R\$ -1,10 bilhão) com Pessoal e Encargos Sociais, que juntas representaram 58% do montante dos gastos. Em relação aos valores nominais de 2015, houve incremento de 3,21% das despesas (excetuadas as operações intraorçamentárias).

TABELA 1.71
DESPESAS EMPENHADAS POR GRUPO DE DESPESAS
2015/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2015		2016			
	Valor Nominal	Valor Inflacionado (*)	Valor Nominal	Δ% Nominal 2016/2015	Δ% Inflac (*) 2016/2015	% DO TOTAL
Pessoal e Encargos Sociais	23.985,2	26.429,4	25.331,9	5,61%	-4,15%	53,87%
Outras Despesas Correntes	17.024,8	18.759,7	18.847,3	10,70%	0,47%	40,08%
Serviço da Dívida	3.740,0	4.121,1	1.744,0	-53,37%	-57,68%	3,71%
Investimentos e Inversões Financeiras	809,0	891,4	1.097,1	35,61%	23,08%	2,33%
Total (exceto Intraorçamentárias)	45.558,9	50.201,5	47.020,3	3,21%	-6,34%	100,00%
(+) Despesas Intraorçamentárias (**)	9.596,7	10.574,7	10.467,1	9,07%	-1,02%	
Despesa Total	55.155,7	60.776,2	57.487,3	4,23%	-5,41%	

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados ao IPERGS para o custeio da assistência médica e previdência.

A execução das despesas por Órgão, em relação à dotação inicial, bem como a participação de cada um no total da Administração Pública Estadual está demonstrado como segue:

TABELA 1.72
DESPESAS POR ÓRGÃO
2016

Em R\$ milhões

Setor/Órgão	Dotação Inicial	Dotação Alterada	Empenhado	% Emp/ Dot. Inicial	Intraorçamentária* (Modalidade de Aplicação 91) Vlr. Empenhado	Despesa Empenhada Exceto Intraorçamentária	% do Total
	(A)	(B)	(C)	(D) = C/A	(E)	(F) = C - E	(G)
AUTARQUIAS	16.404,7	16.878,4	15.978,3	97,40%	225,0	15.753,3	33,50%
Superintendência de Portos e Hidrovias	143,6	143,9	82,4	57,38%	38,5	43,9	0,09%
Instituto de Previdência do Estado do RSs	14.393,7	14.740,9	14.282,9	99,23%	23,6	14.259,3	30,33%
Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem	923,9	1.025,4	765,7	82,88%	134,5	631,2	1,34%
Instituto Riogr do Arroz	90,0	90,0	54,5	60,56%	1,9	52,6	0,11%
Fundação Orquestra Sinfônica de Porto Alegre	17,0	17,1	14,9	87,65%	2,4	12,5	0,03%
Fundação Inst Gaúcho de Tradição e Folclore	1,2	1,3	0,9	75,00%	0,0	0,9	0,00%
Superintendência Porto de Rio Grande	119,3	119,5	103,7	86,92%	1,0	102,7	0,22%
Agência Estad de Regul dos Servs Publ Deleg RS	24,7	24,7	15,1	61,13%	2,0	13,1	0,03%
Departamento Estadual de Trânsito	648,5	672,3	630,1	97,16%	19,7	610,4	1,30%
Escritório de Desenvolvimento de Projetos	31,2	31,7	17,4	55,77%	0,6	16,8	0,04%
Junta Comercial do Estado do RGS - JUCERGS	11,6	11,6	10,8	93,10%	0,9	9,9	0,02%
DIRETA	46.041,6	46.591,4	40.554,1	88,08%	10.233,3	30.320,8	64,48%
Assembleia Legislativa	600,9	600,9	568,0	94,52%	15,1	552,9	1,18%
Tribunal Contas do Estado	482,3	482,3	474,6	98,40%	13,8	460,8	0,98%
Tribunal de Justiça	3.038,1	3.033,8	3.017,1	99,31%	71,1	2.946,0	6,27%
Sec. do Ambiente e Desenv. Sustentável	96,7	108,5	47,0	48,60%	0,0	47,0	0,10%
Justiça Militar do Estado	33,4	38,1	38,0	113,77%	0,7	37,3	0,08%
Governo do Estado	145,1	141,1	90,6	62,44%	0,0	90,6	0,19%
Ministério Público	935,5	935,7	931,5	99,57%	17,9	913,6	1,94%
Procuradoria Geral Estado	260,8	246,9	228,1	87,46%	0,2	227,9	0,48%
Secretaria Cultura	72,7	76,8	31,9	43,88%	0,0	31,9	0,07%
Sec. da Segurança Pública	3.732,3	3.684,3	3.376,6	90,47%	0,4	3.376,2	7,18%
Sec Planejamento, Mobilidade e Desenv. Regional	37,6	37,6	27,8	73,94%	0,0	27,8	0,06%
Secretaria da Fazenda	580,9	787,1	734,6	126,46%	0,3	734,3	1,56%
Sec. Agricultura, Pecuária e Irrigação	247,2	274,4	199,3	80,62%	0,1	199,2	0,42%

Continua

Continuação

Setor/Órgão	Dotação Inicial	Dotação Alterada	Empenhado	% Emp/ Dot. Inicial	Intraorçamentária* (Modalidade de Aplicação 91) Vlr. Empenhado	Despesa Empenhada Exceto Intraorçamentária	% do Total
	(A)	(B)	(C)	(D) = C/A	(E)	(F) = C - E	(G)
Sec. Desenv. Econômico, Ciência e Tecnologia	80,3	76,8	53,2	66,25%	0,0	53,2	0,11%
Sec. Minas e Energia	4,3	4,5	2,3	53,49%	0,0	2,3	0,00%
Sec. Transportes	12,4	18,0	14,0	112,90%	0,0	14,0	0,03%
Secretaria da Educação	8.833,6	9.445,9	8.215,3	93,00%	4.159,8	4.055,5	8,63%
Secretaria da Saúde	4.069,5	4.197,3	3.753,8	92,24%	390,0	3.363,8	7,15%
Sec.Trabalho e Des Social	23,2	48,6	39,7	171,12%	0,0	39,7	0,08%
Sec. Obras, Saneamento e Habitação	148,6	160,8	56,3	37,89%	0,0	56,3	0,12%
Secretaria do Turismo, Esporte e Lazer	22,1	39,3	22,9	103,62%	0,0	22,9	0,05%
Sec. Modernização Adm. e dos Recursos Humanos	171,5	179,8	159,4	92,94%	0,0	159,4	0,34%
Conselho Estadual de Educação	0,1	0,2	0,2	200,00%	0,0	0,2	0,00%
Sec. Justiça e Direitos Humanos	65,4	76,2	29,5	45,11%	0,0	29,5	0,06%
Defensoria Pública Estado	357,0	357,0	322,5	90,34%	92,8	229,7	0,49%
Sec. Desenv. Rural, Pesca e Cooperativismo	356,9	416,3	216,3	60,61%	0,0	216,3	0,46%
Encargos Financeiros Estado	21.071,0	21.123,3	17.903,7	84,97%	5.471,2	12.432,5	26,44%
Reserva de Contingência	562,1	0,0	0,0	0,00%	0,0	-	0,00%
FUNDAÇÕES	964,5	1.113,9	954,9	99,00%	8,7	946,2	2,01%
Fundação de Amparo a Pesquisa do RS	36,6	48,9	43,4	118,58%	0,1	43,3	0,09%
Fund de Atendimento Sócio Educativo do RS	238,5	261,8	241,8	101,38%	1,9	239,9	0,51%
Fund Gaúcha do Trabalho e Ação Social	65,0	68,9	61,1	94,00%	0,9	60,2	0,13%
Fundação Teatro São Pedro	2,9	4,2	3,4	117,24%	0,0	3,4	0,01%
Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul	26,0	28,5	27,8	106,92%	0,1	27,7	0,06%
Fund de Ciência e Tecnologia	38,6	42,1	40,0	103,63%	0,2	39,8	0,08%
Fund de Economia e Estatística	43,1	43,6	36,2	83,99%	0,4	35,8	0,08%
Fund de Planejamento Metropolitano e Regional	57,8	84,6	51,7	89,45%	0,1	51,6	0,11%
Fund para Desenvolvimento de Recursos Humanos	12,5	18,6	11,9	95,20%	0,0	11,9	0,03%
Fund Cultural Piratini Radio e Televisão	34,1	37,6	34,0	99,71%	0,2	33,8	0,07%
Fund de Artic. e Desenv. Políticas Públi.-FADERS	13,5	14,8	13,9	102,96%	0,1	13,8	0,03%
Fundacao Estadual de Proteção Ambiental	69,6	89,2	73,8	106,03%	0,2	73,6	0,16%
Fund Escola Tecn Liberato Salzano V da Cunha	50,0	55,7	51,6	103,20%	0,0	51,6	0,11%
Fund Estadual de Pesquisa Agropecuária	26,4	33,6	27,1	102,65%	2,7	24,4	0,05%
Fund Estadual Produç e Pesquisa em Saúde FEPPS	42,8	51,8	39,9	93,22%	0,4	39,5	0,08%
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul	75,5	93,5	81,5	107,95%	0,6	80,9	0,17%
Fund de Esporte e Lazer do Estado do RS	21,5	17,9	3,6	16,74%	0,0	3,6	0,01%
Fund de Proteção Especial do Rio Grande do Sul	110,3	118,6	112,2	101,72%	0,9	111,3	0,24%
TOTAL GERAL	63.410,8	64.583,7	57.487,3	90,66%	10.467,1	47.020,2	100,00%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados ao IPERGS para o custeio da assistência médica e previdência.

Considerando-se a classificação por função, o comportamento da execução orçamentária em 2016 está demonstrado na Tabela subsequente:

TABELA 1.73
DESPESAS POR FUNÇÃO
2016

Em R\$ milhões

Setor/Órgão	Dotação Inicial	Dotação Alterada	Empenhado	% Emp/ Dot. Inicial	Intraorçamentária* (Modalidade de Aplicação 91) Vlr. Empenhado	Despesa Empenhada Exceto Intraorçamentária	% do Total
	(A)	(B)	(C)	(D) = C/A	(E)	(F) = C - E	(G)
01 - Legislativa	862,6	850,5	820,4	95,11%	10,7	809,7	1,72%
02 - Judiciária	2.171,3	2.078,7	2.061,9	94,96%	23,0	2.038,9	4,34%
03 - Essencial à Justiça	1.397,2	1.377,7	1.320,7	94,52%	88,7	1.232,0	2,62%
04 - Administração	1.569,3	1.809,1	1.653,5	105,37%	15,0	1.638,5	3,48%
06 - Segurança Pública	3.687,9	3.637,2	3.336,5	90,47%	0,4	3.336,1	7,10%
08 - Assistência Social	327,6	362,7	309,6	94,51%	-	309,6	0,66%
09 - Previdência Social	14.562,4	16.054,0	15.184,4	104,27%	2.098,5	13.085,9	27,83%
10 - Saúde	6.643,4	6.781,1	6.200,5	93,33%	912,5	5.288,0	11,25%
11 - Trabalho	60,4	64,9	55,9	92,55%	0,6	55,3	0,12%
12 - Educação	8.692,9	9.009,2	7.994,6	91,97%	3.972,9	4.021,7	8,55%
13 - Cultura	119,8	127,6	76,9	64,19%	2,2	74,7	0,16%
14 - Direitos da Cidadania	66,3	99,4	52,6	79,34%	-	52,6	0,11%

Continua

Continuação

Setor/Órgão	Dotação Inicial	Dotação Alterada	Empenhado	% Emp/ Dot. Inicial	Intraorçamentária* (Modalidade de Aplicação 91) Vlr. Empenhado	Despesa Empenhada Exceto Intraorçamentária	% do Total
	(A)	(B)	(C)	(D) = C/A	(E)	(F) = C - E	(G)
15 - Urbanismo	41,4	57,3	37,9	91,55%	0,1	37,8	0,08%
16 - Habitação	50,5	44,7	38,8	76,83%	-	38,8	0,08%
17 - Saneamento	86,4	114,3	15,9	18,40%	-	15,9	0,03%
18 - Gestão Ambiental	171,6	204,8	129,0	75,17%	-	129,0	0,27%
19 - Ciência e Tecnologia	180,9	212,1	189,6	104,81%	0,1	189,5	0,40%
20 - Agricultura	691,7	763,7	454,6	65,72%	2,4	452,2	0,96%
22 - Indústria	33,0	33,2	17,3	52,42%	0,5	16,8	0,04%
23 - Comércio e Serviços	63,5	50,5	24,5	38,58%	0,8	23,7	0,05%
24 - Comunicações	23,8	26,7	21,6	90,76%	-	21,6	0,05%
25 - Energia	4,3	4,5	2,3	53,49%	-	2,3	0,00%
26 - Transporte	1.136,2	1.230,2	901,2	79,32%	162,1	739,1	1,57%
27 - Desporto e Lazer	24,9	37,6	17,4	69,88%	-	17,4	0,04%
28 - Encargos Especiais	20.179,5	19.552,2	16.569,7	82,11%	3.176,5	13.393,2	28,48%
99 - Reserva de Contingência	562,1	-	-	-	-	-	-
Total Geral	63.410,8	64.583,7	57.487,3	90,66%	10.467,1	47.020,3	100,00%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos ao IPERGS para o custeio da assistência médica e previdência

1.17 – Despesas com Pessoal e Encargos Sociais

A próxima Tabela mostra a evolução das despesas com Pessoal e Encargos Sociais nos últimos dezesseis anos.

TABELA 1.74
DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS*
2000/2016

EXERCÍCIO	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS			
	Em R\$ milhões			
	VALOR NOMINAL	Δ %	VALOR INFLACIONADO	Δ %
2000	5.039,3	-	17.387,1	-
2001	5.686,4	12,84%	17.777,7	2,25%
2002	6.653,2	17,00%	18.325,5	3,08%
2003	7.496,2	12,67%	16.814,4	-8,25%
2004	7.831,1	4,47%	16.056,0	-4,51%
2005	8.541,6	9,07%	16.526,8	2,93%
2006	9.557,4	11,89%	18.178,6	10,00%
2007	10.157,2	6,28%	18.385,2	1,14%
2008	11.001,3	8,31%	17.902,3	-2,63%
2009	12.106,9	10,05%	19.354,6	8,11%
2010	13.625,7	12,55%	20.632,0	6,60%
2011	15.152,0	11,20%	21.141,4	2,47%
2012	16.615,8	9,66%	21.876,1	3,48%
2013	18.920,1	13,87%	23.481,7	7,34%
2014	21.611,5	14,22%	25.458,8	8,42%
2015	23.985,2	10,98%	26.429,4	3,81%
2016	25.331,9	5,61%	25.331,9	-4,15%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Excluída a dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos repassados pelos Poderes/Órgãos ao IPERGS para o custeio da assistência médica e previdência.

Em 2016, houve decréscimo real de -4,15%, alcançando o total empenhado de R\$ 25,3 bilhões. Em valores nominais, ocorreu incremento de 5,61%.

Além do denominado “crescimento vegetativo da folha”, consequência de incorporações de promoções e vantagens temporais dos servidores, outros fatores colaboraram para o incremento nominal das despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais.

No período de 2008 a 2010, em especial, foram os efeitos dos reajustes da chamada Lei Britto. Nesse caso, mediante decisões judiciais, os servidores vinham obtendo os reajustes salariais concedidos pelas Leis nºs 10.395/95 e 10.420/95, não implementadas à época de sua concessão. Visando acabar com os inúmeros processos individuais dos servidores que ingressavam na Justiça, foi editada a Lei nº 12.961, de 14-05-2008 (Lei Yeda), autorizando a implantação desses reajustes em quatro parcelas até 2010 (a primeira foi paga em agosto de 2008, e as demais em março de 2009, agosto de 2009 e março de 2010).

No período de 2011 a 2014, além da reposição de servidores (adiante comentada), foram vários os reajustes salariais concedidos. Informação encaminhada pela Secretaria da Fazenda, mediante Processo Administrativo nº 17/1400-0005167-3, relacionou a repercussão financeira desses reajustes com vigência ocorrida em 2016, que alcançou R\$ 382,0 milhões.

TABELA 1.75
CONCESSÃO DE REAJUSTES SALARIAIS – REPERCUSSÃO FINANCEIRA EM 2016

ÓRGÃO	LEGISLAÇÃO	VIGÊNCIA	Em R\$ milhões	
			VALOR	%
BRIGADA MILITAR	Leis nºs 14.074/2012 e 14.518/2014	mai e nov/16	210,8	48,24%
BRIGADA MILITAR	Leis nºs 14.075/2012 e 14.517/2014	mai e nov/16	29,4	6,72%
POLÍCIA CIVIL	Leis nºs 14.072/2012 e 14.455/2014	jan/16	36,0	8,24%
POLÍCIA CIVIL	Leis nºs 14.073/2012, 14.190/2014 e 14.514/2014	mai e nov/16	78,2	17,89%
SUSEPE	Lei nº 14.188/2012	mai e nov/16	5,0	1,14%
SUSEPE	Lei nº 14.189/2012	mai e nov/16	20,5	4,69
TOTAL SEGURANÇA PÚBLICA			379,8	86,92%
TÉCNICO CIENTÍFICO, QUADRO-GERAL, QUADRO ESPECIAL SARH	Lei nº 14.512/2014	abr/16	2,1	0,48%
TOTAL REAJUSTES LEIS 2012/2014			382,0	87,40%
BRIGADA MILITAR E POLÍCIA CIVIL	Decreto nº 52.900/2016 (diárias)	abr/15	3,5	0,79%
SERVIDORES NÍVEL FUNDAMENTAL E MÉDIO DO PODER EXECUTIVO (INCLUSIVE AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES)	Lei nº 14.681/2015	abr/15	18,0	4,12%
PODER EXECUTIVO	Lei nº 14.841/2016	fev/16	11,1	2,55%
FUNDAÇÕES (FADERS, FAPERGS, FASE, FDRH, FEE, FEPAM, FGTAS, FPERGS, FTSP, FUNDERGS, FZB, CIENTEC, METROPLAN, LIBERATO, UERGS E FTVE)	Lei Federal nº 8.542/1992 e alterações (Convenção/Acordo Coletivo de Trabalho - Revisão)	entre mar e nov/16	22,5	5,14%
EMPRESAS (BADESUL, BAGERGS, BANRISUL, CEASA, CEEE, CESA, CRM, CORAG, CORSAN, EGR, PROCERGS E SULGÁS)	Lei Federal nº 8.542/1992 e alterações (Convenção/Acordo Coletivo de Trabalho - Revisão)	entre mar e nov/16	INDISPONÍVEL	-
TOTAL REAJUSTES LEIS, DECRETOS E ACORDOS COLETIVOS 2015/2016			55,1	12,60%
TOTAL GERAL			437,0	100,00%

Fonte: Processo Administrativo nº 17/1400-0005167-3 da SEFAZ/RS

Aprovados na gestão 2011/2014, os aumentos para Polícia Civil, Brigada Militar e Susepe se prolongarão até novembro de 2018, sendo que, em 2016, a repercussão financeira foi de R\$ 379,8 milhões e, em 2015, foi de R\$ 310 milhões (conforme informado no Relatório e Parecer Prévio anterior).

No período de 2015 a 2016, houve redução no número de servidores, e os reajustes salariais concedidos pelo atual governo tiveram impacto de R\$ 55,1 milhões em 2016. No total, considerando todos os reajustes implementados no ano de 2016, oriundos de decisão do governo atual e do governo anterior, a repercussão financeira foi de R\$ 437,0 milhões.

O comportamento dos gastos com pessoal, discriminados por Poder/Órgão, estão evidenciados na Tabela a seguir, considerando-se a atualização monetária nos últimos cinco exercícios.

TABELA 1.76
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS – EMPENHADA
EXCETUADAS AS TRANSFERÊNCIAS INTRAORÇAMENTÁRIAS
POR PODER
2012/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016			
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	%	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Poder Executivo	17.781,0	19.229,2	8,14%	20.996,7	9,19%	22.178,9	5,63%	21.118,0	83,37%	-4,78%	18,77%
Demais Poderes	4.095,1	4.252,5	3,84%	4.462,1	4,93%	4.250,4	-4,74%	4.213,9	16,63%	-0,86%	2,90%
Assembleia Legislativa	474,4	483,6	1,94%	536,4	10,92%	522,9	-2,52%	488,7	1,93%	-6,54%	3,01%
Tribunal de Contas	413,9	443,5	7,15%	476,3	7,40%	462,2	-2,96%	434,8	1,72%	-5,93%	5,05%
Tribunal de Justiça	2.277,2	2.352,4	3,30%	2.428,0	3,21%	2.247,8	-7,42%	2.332,2	9,21%	3,75%	2,42%
Trib. de Justiça Militar	31,2	30,8	-1,28%	31,8	3,25%	29,0	-8,81%	31,9	0,13%	10,00%	2,24%
Ministério Público	758,2	786,9	3,79%	825,0	4,84%	791,9	-4,01%	746,2	2,95%	-5,77%	-1,58%
Defensoria Pública	140,4	155,3	10,61%	164,7	6,05%	196,5	19,31%	180,0	0,71%	-8,40%	28,21%
Total Pessoal e Enc. Soc.**	21.876,1	23.481,7	7,34%	25.458,8	8,42%	26.429,4	3,81%	25.331,9	100,00%	-4,15%	15,80%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Exclusão da dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos ao IPERGS para o custeio da assistência médica e previdência.

O Poder Executivo (incluídas as Autarquias e Fundações), responsável por 83,37% do total das despesas, diminuiu seus gastos com Pessoal e Encargos Sociais em -4,78% em 2016. Os 16,63% restantes, referentes aos demais Poderes (Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública), tiveram decréscimo total de -0,86%, o qual não foi maior, pois compensado pelo aumento ocorrido nas despesas do Tribunal de Justiça (3,75%) e Tribunal de Justiça Militar (10%).

O Grupo Pessoal e Encargos Sociais, segundo a classificação por Elemento de Despesa, compõe-se de:

TABELA 1.77
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
DESPESA POR ELEMENTO - EMPENHADA
2015/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2015		2016		Δ% 2016/2015	
	Vlr. Nominal	Vlr. Inflacionado (*)	Vlr. Nominal	% do Total	Nominal	Inflac.
Despesas Exceto Intraorçamentárias	23.985,2	26.429,4	25.331,9	100,00%	5,61%	-4,15%
01 - Aposentadorias e Reformas	9.521,5	10.491,8	10.559,6	41,68%	10,90%	0,65%
03 e 59 – Pensões e Pensões Especiais	2.467,5	2.718,9	2.689,9	10,62%	9,01%	-1,07%
11 - Vencimentos e Vantagens Pessoal Civil	8.461,1	9.323,3	8.505,5	33,58%	0,52%	-8,77%
12 – Vencimentos e Vantagens Pessoal Militar	1.271,9	1.401,5	1.344,2	5,31%	5,68%	-4,09%
91 - Sentenças Judiciais	1.175,2	1.295,0	898,2	3,55%	-23,57%	-30,64%
92 – Despesas Exercícios Anteriores	367,7	405,2	491,9	1,94%	33,78%	21,40%
13 - Obrigações Patronais	380,6	419,4	383,6	1,51%	0,79%	-8,54%
16 - Outras Despesas Pessoal Civil	195,8	215,8	218,1	0,86%	11,39%	1,07%
17 - Outras Despesas Pessoal Militar	79,8	87,9	101,6	0,40%	27,32%	15,59%
07 – Encargos Regime Previdência Complementar(**)	-	-	-	-	-	-
Demais Despesas	64,0	70,5	139,3	0,55%	117,66%	97,59%
Despesas Intraorçamentárias (***)	9.581,5	10.557,9	10.439,0	41,21%	8,95%	-1,13%
Contribuição ao IPERGS Cobertura do Déficit	6.788,3	7.480,1	7.629,1	30,12%	12,39%	1,99%
Contribuição Previdenciária Patronal IPERGS/RPPS	2.066,1	2.276,6	2.138,8	8,44%	3,52%	-6,05%
Contribuição Patronal IPERGS Assistência Médica	541,0	596,1	519,0	2,05%	-4,07%	-12,93%
Contribuição IPERGS Precatórios e RPVs	181,7	200,2	147,2	0,58%	-18,99%	-26,47%
Plano Seg. Soc. Parlamentar	4,3	4,7	4,8	0,02%	11,63%	2,13%
Ressarcimento de Cedido	0,1	0,1	-	-	-100,00%	-100,00%
Total Geral	33.566,7	36.987,3	35.770,8	141,21%	6,57%	-3,29%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Despesas orçamentárias com os encargos da entidade patrocinadora no regime de previdência fechada, para complementação de aposentadoria (R\$ 48.365,26, empenhado em 2016, para a Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado – RS/PREV, criada em 07-01-2016, pelo Decreto nº 52.856).

(***) Exclusão da dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos ao IPERGS para o custeio da assistência médica e previdência.

As Sentenças Judiciais, com redução real de 30,64%, foi em consequência da comparação com base elevada no ano anterior, motivada pela Lei nº 14.806, de 29-12-2015, que autorizou empenhar (regularizar) os valores sequestrados de RPVs no exercício de 2015 e em exercícios anteriores.

Do total do Grupo Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 25,33 bilhões), mais da metade dos gastos (52%) foi com Aposentadorias e Pensões (R\$ 13,25 bilhões, nos elementos de despesa 01, 03 e 59).

Os gastos com servidores Ativos (tomando-se os elementos 11, 12, 16 e 17, da Tabela anterior) alcançaram R\$ 10,17 bilhões.

A proporção entre essas despesas (Inativos e Pensionistas em relação aos Ativos) é 130%, ou seja, para cada R\$ 100,00 pagos aos servidores ativos, R\$ 130,00 são pagos aos inativos e pensionistas, evidenciando a participação alta e crescente das despesas previdenciárias nos orçamentos do Estado. Logo, aqui reside um dos principais limites da política de ajuste fiscal, em que as medidas adotadas surtem efeitos somente no longo prazo.

As dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado em 2016 refletiram-se nos atrasos no pagamento da Folha Mensal dos Servidores do Poder Executivo. Ao final do ano restou pendente parte da folha de pagamento do mês de dezembro e do 13º salário. Em 2015, a maioria dos servidores do Poder Executivo contratou empréstimo junto ao Banrisul, tendo como referência o valor que teria direito com a gratificação natalina. Em 2016, o 13º salário foi parcelado em 12 vezes, com a primeira parcela em dezembro e as demais ao longo de 2017.

As informações relativas ao número de matrículas no Estado são apresentadas, a seguir, de acordo com os Boletins Informativos de Pessoal, disponibilizados no *site* da Secretaria da Fazenda.

TABELA 1.78
NÚMERO DE MATRÍCULAS NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES
ATIVOS X INATIVOS X PENSIONISTAS
2006/2016

Exercício	ATIVOS			INATIVOS			PENSIONISTAS			TOTAL			POPULAÇÃO RS		Nº Hab S/ Matr. Ativos	% Inativo e Pens./ Total
	Nº Matr.	% Relat. Base Fixa	% Anual	Nº Matr.	% Relat. Base Fixa	% Anual	Nº Matr.	% Relat. Base Fixa	% Anual	Nº Matr.	% Relat. Base Fixa	% Anual	Nº Hab.	% Relat. Base Fixa		
2006	182.759	100,00	-	124.253	100,00	-	51.043	100,00	-	358.055	100,00	-	10.777.424	100,00	59	48,96
2007	175.267	95,90	(4,10)	126.828	102,07	2,07	50.425	98,79	(1,21)	352.520	98,45	(1,55)	10.844.476	100,62	62	50,28
2008	170.288	93,18	(2,84)	130.831	105,29	3,16	50.105	98,16	(0,63)	351.224	98,09	(0,37)	10.906.958	101,20	64	51,52
2009	172.281	94,27	1,17	135.383	108,96	3,48	49.580	97,13	(1,05)	357.244	99,77	1,71	10.965.071	101,74	64	51,77
2010	171.452	93,81	(0,48)	137.820	110,92	1,80	48.878	95,76	(1,42)	358.150	100,03	0,25	11.019.030	102,24	64	52,13
2011	170.844	93,48	(0,35)	142.004	114,29	3,04	48.531	95,08	(0,71)	361.379	100,93	0,90	11.069.861	102,71	65	52,72
2012	175.593	96,08	2,78	145.444	117,05	2,42	48.711	95,43	0,37	369.748	103,27	2,32	11.118.261	103,16	63	52,51
2013	171.805	94,01	(2,16)	148.314	119,36	1,97	47.308	92,68	(2,88)	367.427	102,62	(0,63)	11.164.043	103,59	65	53,24
2014	173.573	94,97	1,03	151.556	121,97	2,19	46.882	91,85	(0,90)	372.011	103,90	1,25	11.207.274	103,99	65	53,34
2015	165.750	90,69	(4,51)	156.982	126,34	3,58	47.717	93,48	1,78	370.449	103,46	(0,42)	11.247.972	104,37	68	55,26
2016	156.652	85,72	(5,49)	162.684	130,93	3,63	46.300	90,71	(2,97)	365.636	102,12	(1,30)	11.286.500	104,72	72	57,16

Fonte: Boletim Informativo de Pessoal nº 177 – Dez/2016

Dados População do Estado: site FEE – www.fee.rs.gov.br - Revisão 2015 (alteração dos dados da população de 2006 a 2014 utilizados no Relatório e Parecer Prévio de 2014). Para o ano de 2015 e 2016 foi utilizada estimativa do IBGE de população enviadas para o TCU.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Obs.: Não estão incluídos os 55 deputados na Assembleia Legislativa, seguindo o mesmo parâmetro do Boletim Informativo de Pessoal., o qual também não incluiu a Junta Comercial, com 42 vínculos em 2016, conforme publicação no site da SEFAZ, na data deste Relatório.

O quadro de servidores ativos reduziu em 26.107 matrículas em dez anos (14,28%%), enquanto os inativos, em constante crescimento, teve um aumento de 38.431 matrículas (30,93%) e os pensionistas, um decréscimo de 4.743 matrículas (9,29%). Juntos, inativos e pensionistas, representavam 48,96% do total de matrículas no exercício de 2006, passando para 57,16% em 2016. Pela primeira vez, em 2016, os inativos ultrapassam o quadro de servidores ativos em 6.032 matrículas.

Considerando-se o crescimento da população do Estado do RS e a redução do número de servidores ativos, tem-se que a relação habitantes por servidor ativo aumentou de 59 para 65 entre o período de 2006 e 2014 (oito anos). Nos últimos dois anos (2015 e 2016), a relação vai para 72 habitantes por servidor ativo.

O grau de reposição do quadro de servidores, nos últimos dez anos, pode ser interpretado da seguinte maneira:

PERÍODO	VARIAÇÃO DOS ATIVOS (A)	VARIAÇÃO DOS INATIVOS (B)	REPOSIÇÃO/ (REDUÇÃO)		INTERPRETAÇÃO
			QUANTIDADE C = (A + B)	% C/B	
2007 a 2010	(11.307)	13.567	2.260	16,66	No período de 2007 a 2010, do total de aposentadorias de 13.567, houve a reposição de 2.260 servidores, ou seja, 16,66%.
2011 a 2014	2.121	13.736	15.857	115,44	No período de 2011 a 2014, do total de aposentadorias de 13.736, houve a reposição de 15.857 servidores, ou seja, 115,44%.
2015 a 2016	(16.921)	11.128	(5.793)	(52,06)	Em 2015 e 2016, houve 11.128 aposentadorias, sem a respectiva reposição, além da redução de 5.793 matrículas.
2007 a 2016	(26.107)	38.431	12.324	32,07	No período de 10 anos, demonstrados na tabela anterior, de 2006 a 2016, do total de aposentadorias de 38.431, houve a reposição de 12.324 servidores, ou seja, 32,07%.

A evolução do número de matrículas, discriminadas por Poderes e Órgãos de maior destaque na atuação do Estado, está assim apresentada:

TABELA 1.79
Nº MATRÍCULAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
POR PODER/ÓRGÃO
2006/2016

DISCRIMINAÇÃO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	%	Δ 2016/ 2015	Δ 2016/ 2006
1 - Ativos e Inativos	307.012	302.095	301.119	307.664	309.272	312.848	321.037	320.119	325.129	322.732	319.336	100,00%	(3.396)	12.324
1.1 - Poder Legislativo	3.586	3.558	3.553	3.571	3.670	3.648	3.638	3.646	3.706	3.741	3.740	1,17%	(1)	154
Assembleia Legislativa	2.331	2.311	2.308	2.316	2.356	2.308	2.227	2.240	2.239	2.239	2.227	0,70%	(12)	(104)
Tribunal de Contas	1.255	1.247	1.245	1.255	1.314	1.340	1.411	1.406	1.467	1.502	1.513	0,47%	11	258
1.2 - Poder Judiciário	11.122	11.278	11.678	12.124	12.069	12.155	12.364	12.742	13.067	13.445	13.541	4,24%	96	2.419
1.3 - Ministério Público	2.809	2.748	2.826	2.964	2.975	2.995	3.081	3.120	3.360	3.360	3.399	1,06%	39	590
1.4 - Defensoria Pública	502	542	569	587	594	605	694	724	1.072	1.123	1.102	0,35%	(21)	600
1.5 - Poder Executivo	288.993	283.969	282.493	288.418	289.964	293.445	301.260	299.887	303.924	301.063	297.554	93,18%	(3.509)	8.561
Sec. Segurança Pública	58.562	58.026	58.486	61.727	62.103	62.127	64.359	63.250	63.826	63.482	64.164	20,09%	682	5.602
Secretaria da Educação	186.095	183.515	182.278	184.846	186.094	189.222	194.350	193.922	197.182	195.505	192.909	60,41%	(2.596)	6.814
Secretaria da Saúde	10.257	10.001	9.859	9.803	9.730	9.773	9.922	9.788	9.745	9.647	9.406	2,95%	(241)	(851)
Demais Órgãos	34.079	32.427	31.870	32.042	32.037	32.323	32.629	32.927	33.171	32.429	31.075	9,73%	(1.354)	(3.004)
2 - Pensionistas	51.043	50.425	50.105	49.580	48.878	48.531	48.711	47.308	46.882	47.717	46.300		(1.417)	(4.743)
3 - Total Matr. no Estado	358.055	352.520	351.224	357.244	358.150	361.379	369.748	367.427	372.011	370.449	365.636		(4.813)	7.581

Fonte: Boletins Informativos de Pessoal – site www.sefaz.rs.gov.br

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

Obs.: Não estão incluídos os 55 deputados na Assembleia Legislativa, seguindo o mesmo parâmetro do Boletim Informativo de Pessoal, o qual também não incluiu a Junta Comercial, com 42 vínculos em 2016, conforme publicação no site da SEFAZ, na data deste Relatório.

No período de dez anos, entre ativos e inativos, o Poder Executivo teve um aumento de 8.561 servidores. Para os demais Poderes/Órgãos, destacam-se o Poder Judiciário, com aumento de 2.419 matrículas, e a Assembleia Legislativa, com redução de 104 servidores.

Em relação ao ano anterior (2015), no caso das Secretarias de maior relevância pelos serviços prestados (segurança, educação e saúde), representando juntas 83,45% do total de ativos e inativos do Estado, houve o aumento de 682 matrículas na Secretaria da Segurança Pública, e a redução de 2.596 matrículas na Secretaria da Educação e de 241 matrículas na Secretaria da Saúde.

Na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 04-05-2000), a apuração das Despesas com Pessoal, visando ao limite de 60% da Receita Corrente Líquida, no âmbito da Gestão Estadual, segue critérios diferentes daqueles apresentados para compor o Grupo de Despesa “Pessoal e Encargos Sociais”, em especial, pela exclusão das pensões e, a partir de 2001, pela dedução do Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores (IRRF), segundo determinação do Parecer Coletivo nº 2/2002 deste Tribunal. Tais gastos são avaliados sob a responsabilidade de cada Poder/Órgão referidos no art. 20 (Poder Executivo, Poder Legislativo, Poder Judiciário e Ministério Público), com limites específicos para cada um, estando demonstrados no Tópico 5 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Assim, em 2016, os gastos, segundo o grupo de despesa “Pessoal e Encargos Sociais”, representaram 73,10% da Receita Corrente Líquida, enquanto na apuração da Despesa Total com Pessoal, de acordo com as normas da LRF, foi obtido o percentual de 51,95%, estando adequado ao limite estabelecido, como se demonstra a seguir:

TABELA 1.80
GRUPO PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS X DESPESA TOTAL COM PESSOAL/LRF
EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
2000/2016

EXERCÍCIO	GRUPO DE DESPESA PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS PORT. STN/SOF 163/2001 (A)	DESPESA COM PESSOAL SEGUNDO INTERPRETAÇÃO DA LRF À ÉPOCA DOS RESPECTIVOS PARECERES PRÉVIOS (B)	RCL À ÉPOCA DOS RESPECTIVOS PARECERES PRÉVIOS (*) (C)	Em R\$ (valores nominais)	
				% SOBRE A RCL	
				GRUPO DESPESA (A/C)	DESPESA LRF (B/C)
2000	5.039,3	4.875,3	6.657,9	75,69%	73,23%
2001	5.686,4	4.392,6	7.512,7	75,69%	58,47%
2002	6.653,2	4.971,1	8.558,3	77,74%	58,08%
2003	7.496,2	5.790,3	9.859,6	76,03%	58,73%
2004	7.831,1	5.921,8	10.736,7	72,94%	55,15%
2005	8.541,6	6.217,5	12.349,4	69,17%	50,35%
2006	9.557,4	6.893,0	13.312,4	71,79%	51,78%
2007	10.157,2	7.344,0	13.991,4	72,60%	52,49%
2008	11.001,3	7.722,8	16.657,8	66,04%	46,36%
2009	12.106,7	8.603,6	17.387,3	69,63%	49,48%
2010	13.625,7	9. %9	20.297,8	67,13%	46,39%
2011	15.152,0	10.643,5	21.927,9	69,10%	48,54%
2012	16.615,8	12.021,8	23.710,7	70,08%	50,70%
2013	18.920,1	13.515,4	26.387,9	71,70%	51,22%
2014	21.611,5	15.343,7	28.633,5	75,48%	53,59%
2015	23.985,2	17.323,3	30.139,2	79,58%	57,48%
2016	25.331,9	18.004,6	34.654,9	73,10%	51,95%

Fonte: Sistema FPE, Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) RCL de 2000 de acordo com o valor apresentado no Parecer Prévio do respectivo exercício (R\$ 6.657.894.571,14). Se considerado o mesmo critério de apuração dos demais exercícios (somada a perda do FUNDEF e excluído o IRRF dos Servidores) teria-se o montante nominal de R\$ 6.460.188.804,21.

Em 2000, a despesa com pessoal, segundo a LRF, obteve um percentual da RCL (73,23%) próximo àquele apurado pelo grupo Pessoal e Encargos Sociais (75,69%). A partir de 2001, no entanto, deixou de fazer parte do cômputo a despesa do IPERGS com a assistência médica dos servidores, o auxílio funeral, creche, bolsa de estudos, transportes e refeição (e/ou etapas de alimentação), e, principalmente, o Imposto de Renda Retido na Fonte dos Servidores, resultando num percentual da RCL de 58,47%. A partir de 2010, após ter reduzido para o percentual de 46,39%, esse passou a crescer gradativamente, alcançando 57,48% em 2015. Em 2016, caiu para 51,95%, influenciado pelo aumento da RCL.

No item 9.7 – Administração dos Gastos Públicos, é explicado que a comparação do total dos gastos do Grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais com a RCL, em percentual de 73,10%, em 2016 não é o mais adequado, passando para 62,24%, pois alguns ajustes são importantes. Um exemplo é a exclusão daqueles valores correspondentes às retenções da folha de pagamento, que geram receita para o Estado, mas que não compõem o cálculo da RCL, tais como a Contribuição Previdenciária dos Servidores e o Imposto de Renda Retido na Fonte. Com os demais critérios que envolvem o cálculo das despesas com pessoal para fins do limite de 60% da RCL estabelecido na LRF, esse passa para 51,95%, como mencionado.

1.18 – Despesas com Serviço da Dívida

A despesa empenhada em 2016 com o Serviço da Dívida, constituída pelas Amortizações (R\$ 1,14 bilhão) e pelos Juros e Encargos da Dívida (R\$ 603,4 milhões), totalizou R\$ 1,74 bilhão, representando um decréscimo de -57,68% em relação aos valores inflacionados de 2015.

TABELA 1.81
SERVIÇO DA DÍVIDA
JUROS E ENCARGOS + AMORTIZAÇÃO
2012/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Dívida Contratual Interna	3.276,6	3.401,5	3,81%	3.624,9	6,57%	3.830,2	5,66%	1.385,8	-63,82%	-57,71%
Juros	1.922,7	1.869,0	-2,79%	1.803,8	-3,49%	1.773,4	-1,69%	516,9	-70,85%	-73,12%
Amortização	1.353,9	1.532,5	13,19%	1.821,2	18,84%	2.056,7	12,93%	869,0	-57,75%	-35,82%
Dívida Contratual Externa	180,2	120,6	-33,07%	165,0	36,82%	223,8	35,64%	264,8	18,32%	46,95%
Juros	30,1	25,9	-13,95%	31,1	20,08%	57,4	84,57%	83,1	44,77%	176,08%
Amortização	150,1	94,7	-36,91%	134,0	41,50%	166,4	24,18%	181,7	9,19%	21,05%
Débitos Parcelados (Juros + Amort)	78,9	70,3	-10,90%	60,9	-13,37%	67,1	10,18%	93,4	39,20%	18,38%
PASEP	16,3	16,8	3,07%	17,0	1,19%	17,0	0,00%	37,7	121,76%	131,29%
INSS	62,4	53,5	-14,26%	43,8	-18,13%	50,1	14,38%	55,6	10,98%	-10,90%
ISSQN	0,3	0,1	-66,67%	-	-100,00%	-	-	-	-	-100,00%
Total do Serviço da Dívida	3.535,7	3.592,4	1,60%	3.850,8	7,19%	4.121,1	7,02%	1.744,0	-57,68%	-50,67%
Total Juros	1.955,8	1.898,0	-2,96%	1.838,1	-3,16%	1.834,2	-0,21%	603,4	-67,10%	-69,15%
Total Amortizações	1.579,9	1.694,5	7,25%	2.012,8	18,78%	2.286,9	13,62%	1.140,6	-50,12%	-27,81%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

O Balanço Geral do Estado/2016 (Volume, I, pp. 3 e 39) explica que a diminuição expressiva do Serviço da Dívida Interna foi em decorrência do novo acordo da dívida com a União. Entre abril e junho, o Estado deixou de pagar os serviços mensais por conta de liminar do STF (MS 34110) e, ao longo do segundo semestre, houve carência por mais 6 meses depois de fechado o acordo (Lei Complementar nº 156/2016), que prevê o alongamento da dívida por 20 anos e a troca de indexadores. Entre julho e dezembro de 2016 foram pagos apenas os valores não quitados no período de suspensão pela liminar, resultando no montante de R\$ 870 milhões, parcelados em 24 vezes.

A análise mais detalhada sobre o Serviço da Dívida encontra-se no Capítulo 3 - Gestão Patrimonial, em subitem que trata da Evolução do Estoque da Dívida Contratual e dos Débitos Parcelados.

1.19 – Outras Despesas Correntes

O Grupo Outras Despesas Correntes - ODC engloba os gastos com a manutenção e custeio da máquina pública (exceto pessoal), as transferências legais e constitucionais aos Municípios e a Gestão Plena do SUS, assim como transferências a instituições não pertencentes à Administração Pública Estadual. No período de 2009 a 2011, passou a contar com os valores apropriados no Órgão 40 - IPERGS/RPPS, a título de aposentadorias e pensões do Poder Executivo mais os respectivos Precatórios, sendo que, em 2012, retornaram à classificação anterior no grupo de Pessoal e Encargos Sociais.

Em 2016, o montante apurado em ODC foi de R\$ 18,84 bilhões, com aumento de 0,47% em valores atualizados.

Todavia, para a análise desse grupo de despesa, devem ser desconsideradas aquelas despesas insuscetíveis de gestão direta por parte dos administradores, no caso, as transferências legais e constitucionais aos Municípios vinculadas às receitas arrecadadas pelo Estado (R\$ 8,92 bilhões, examinados no item 1.21 deste Relatório), e a Gestão Plena da Saúde (R\$ 791,9 milhões), pois se tratam de destinação de recursos recebidos da União por intermédio do Fundo Nacional de Saúde (destacados na Tabela do item 1.8).

Com isso, as Outras Despesas Correntes, ajustadas para fins de comparação na série histórica, alcançaram R\$ 9,13 bilhões, representando um aumento real de 3,97% (R\$ 348,6 milhões) em 2016. Em valores nominais, o aumento foi de 14,56% (R\$ 1,16 bilhão).

TABELA 1.82
EMPENHADO NO GRUPO 3 - OUTRAS DESPESAS CORRENTES - AJUSTADAS(*)
2000/2016

Em R\$ milhões

EXERCÍCIO	OUTRAS DESPESAS CORRENTES*			
	EMPENHADA			
	VALOR NOMINAL	Δ %	VALOR INFLACIONADO	Δ %
2000	1.759,9	-	6.072,2	-
2001	2.118,5	20,38%	6.623,3	9,08%
2002	2.171,9	2,52%	5.982,4	-9,68%
2003	2.150,1	-1,01%	4.822,7	-19,39%
2004	2.588,7	20,40%	5.307,6	10,05%
2005	2.972,9	14,84%	5.752,2	8,38%
2006	3.074,1	3,40%	5.847,0	1,65%
2007	3.016,9	-1,86%	5.460,7	-6,61%
2008	3.365,5	11,56%	5.476,7	0,29%
2009	3.460,8	2,83%	5.532,6	1,02%
2010	4.128,2	19,28%	6.250,9	12,98%
2011	4.728,9	14,55%	6.598,1	5,55%
2012	5.480,6	15,90%	7.215,7	9,36%
2013	6.575,7	19,98%	8.161,1	13,10%
2014	7.540,2	14,67%	8.882,6	8,84%
2015	7.973,7	5,75%	8.786,2	-1,08%
2016	9.134,8	14,56%	9.134,8	3,97%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Outras Despesas Correntes ajustadas pela exclusão da dupla contagem contábil (despesas de transferências intraorçamentárias), das transferências constitucionais e legais a Municípios, das despesas com a gestão plena do Sistema Único de Saúde, das despesas com aposentadorias, pensões e sentenças judiciais do Poder Executivo, empenhadas pelo IPERGS (em 2009, 2010 e 2011).

Entretanto, nem toda despesa incorrida transitou pela execução orçamentária, conforme examinado no item 1.4.5 deste Relatório, a exemplo daquelas promovidas pela Secretaria da Saúde, com Programas Municipais e Hospitais Benéficos e Filantrópicos, referentes à competência de 2016 (R\$ 392,3 milhões).

A Tabela a seguir evidencia os gastos com ODC por Poder/Órgão.

TABELA 1.83
OUTRAS DESPESAS CORRENTES
POR PODER/RECURSO/RUBRICA DE DESPESA – EMPENHADA
2012/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Poder Executivo Ajustado**	6.652,2	7.562,3	13,68%	8.234,9	8,89%	7.972,2	-3,19%	8.309,8	4,23%	24,92%
Demais Poderes (exceto Intraorç.)***	563,5	598,7	6,25%	647,7	8,18%	814,0	25,68%	824,9	1,34%	46,39%
Assembleia Legislativa	59,3	69,5	17,20%	64,6	-7,05%	57,4	-11,15%	54,6	-4,88%	-7,93%
Tribunal de Contas	20,2	22,7	12,38%	26,5	16,74%	23,0	-13,21%	24,1	4,78%	19,31%
Tribunal de Justiça	329,8	364,4	10,49%	411,3	12,87%	515,8	25,41%	540,7	4,83%	63,95%
Tribunal de Justiça Militar	2,1	2,2	4,76%	2,3	4,55%	3,9	69,57%	4,9	25,64%	133,33%
Ministério Público	129,1	106,4	-17,58%	109,8	3,20%	173,1	57,65%	156,1	-9,82%	20,91%
Defensoria Pública	23,0	33,5	45,65%	33,2	-0,90%	40,8	22,89%	44,5	9,07%	93,48%
Outras Desp. Correntes Ajustada**	7.215,7	8.161,1	13,10%	8.882,6	8,84%	8.786,2	-1,09%	9.134,8	3,97%	26,60%
(+) Distribuição Receitas Municípios	8.431,5	8.843,7	4,89%	9.033,8	2,15%	9.002,4	-0,35%	8.920,6	-0,91%	5,80%
(+) Gestão Plena Saúde – rec. 1681	1.083,7	992,6	-8,41%	1.021,8	2,94%	971,0	-4,97%	791,9	-18,44%	-26,93%
Outras Desp. Correntes (exceto Intraorç.)	16.730,9	17.997,4	7,57%	18.938,2	5,23%	18.759,7	-0,94%	18.847,3	0,47%	12,65%
(+) Transf. Intraorçamentárias***	9,5	30,8	224,21%	13,1	-57,47%	16,8	28,24%	28,1	67,26%	195,79%
Total Outras Despesas Correntes	16.740,4	18.028,2	7,69%	18.951,3	5,12%	18.776,5	-0,92%	18.875,4	0,53%	12,75%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Ajuste para fins de comparação, com a exclusão das transferências Intraorçamentárias, transferências aos Municípios e dos repasses aos Sistema Único de Saúde.

(***) Dupla contagem referente a repasses de recursos entre a Administração Direta, Autarquias e Fundações com contrapartida da entrega de bens ou da prestação de serviços.

Na análise do conjunto entre os demais Poderes, os aumentos verificados no Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça Militar, Defensoria Pública e Tribunal de Contas foram compensados, em parte, pelos decréscimos no Ministério Público e Assembleia Legislativa, resultando, ao final, no acréscimo total de 1,34% (R\$ 10,9 milhões). Com exceção da Assembleia Legislativa, o comportamento dos demais foi influenciado, principalmente, pelo aumento na rubrica 4601 – Auxílio Refeição, embora no Ministério Público, esse aumento tenha sido compensado pela redução de outras rubricas, levando à diminuição dos seus gastos totais em Outras Despesas Correntes.

Os principais gastos em ODC do Poder Executivo foram destacados no item 1.4.7 – Orçamento: Manutenção das Medidas de Contenção, em que a análise evidenciou outras despesas, além daquelas já mencionadas (gestão plena do SUS e distribuição de receitas aos Municípios), que também não estão sob a discricionariedade do Administrador, tais como: as sentenças judiciais; as contribuições ao PASEP; o custo pela utilização dos depósitos judiciais não tributários; e as despesas com “medicina e serviços médicos”, relacionadas à assistência médica dos servidores, efetuadas com recursos provenientes de suas contribuições e da parte patronal do Estado.

Em R\$ milhões (atualizados pelo IGP-DI/FGV-médio)

Outras Despesas Correntes (exceto operações intraorçamentárias)	2014	2015	2016	Variação em R\$ milhões	
				2016/2015	2016/2014
1. Poder Executivo , exceto Gestão Plena da Saúde e distribuição de receitas aos Municípios (vide Tabela anterior)	8.234,9	7.972,2	8.309,8	337,6	74,9
2. Poder Executivo , exceto critérios item 1, e exceto sentenças judiciais, PASEP, custo depósitos judiciais, despesas com medicina e serviços médicos (vide Tabela no item 1.4.7)	5.627,6	4.604,8	5.054,1	449,3	(573,50)

Dessa forma, o Poder Executivo, após excetuadas todas as despesas ora elencadas “que não estão sob a discricionariedade do Administrador”, aumentou seus gastos em ODC em R\$ 449,9 milhões, perfazendo o montante de R\$ 5,05 bilhões em 2016. Em que pese o aumento nominal verificado, a contenção de gastos iniciada pela nova gestão (2015/2018) pode ser constatada utilizando-se a atualização monetária no período, cujo montante empenhado no segundo ano (2016) permaneceu inferior ao executado em 2014, em R\$ -573,5 milhões, de acordo com os critérios mencionados.

A comparação entre as Outras Despesas Correntes e a RCL foi elaborada no Capítulo 9 deste Relatório (subitem “Administração dos Gastos Públicos”). Como os valores ingressados da Gestão Plena da Saúde compõem a apuração da Receita Corrente Líquida, a aplicação desses recursos voltam a compor o grupo Outras Despesas Correntes, para fins de apurar a proporção entre essas variáveis (ODC/RCL).

1.20 – Investimentos e Inversões Financeiras

Os gastos com Investimentos e Inversões Financeiras, no total de R\$ 1,09 bilhão, cresceram 23,08% em relação aos valores inflacionados de 2015.

TABELA 1.84
INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS
POR PODER E ELEMENTO DE DESPESA – EMPENHADA
2012/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Poder Executivo	1.352,6	1.565,9	15,77%	1.713,9	9,45%	797,9	-53,45%	995,6	24,78%	-26,39%
27 – Enc. p/ Honra de Avais	-	1,1	-	-	-100,00%	-	-	-	-	-
42 – Auxílios	194,4	333,5	71,55%	320,3	-3,96%	45,5	-85,79%	91,2	100,44%	-53,09%
48 - Outros Aux. a Pess. Física	7,9	4,8	-39,24%	11,5	139,58%	3,5	-69,57%	-	-100,00%	-100,00%
51 - Obras e Instalações	480,9	475,1	-1,21%	529,2	11,39%	349,4	-33,98%	456,8	30,74%	-5,01%
52 - Equip. e Material	217,9	495,7	127,49%	372,5	-24,85%	170,2	-54,31%	149,1	-12,40%	-31,57%
61 - Aquisição de Imóveis	10,2	22,0	115,69%	4,9	-77,73%	-	-100,00%	0,4	-	-96,08%
62 - Aquisição de Produtos	0,8	0,7	-12,50%	0,9	28,57%	1,3	44,44%	1,0	-23,08%	25,00%
63 - Aquisição de Tit. Cred.	-	2,8	-	45,3	1517,86%	-	-100,00%	-	-	-
65 - Constituição de Capital	251,0	25,4	-89,88%	188,1	640,55%	42,2	-77,57%	236,2	459,72%	-5,90%
66 - Concessão Emprést. e Fin.	59,7	73,6	23,28%	113,3	53,94%	48,2	-57,46%	15,8	-67,22%	-73,53%
91 - Sentenças Judiciais	6,6	4,5	-31,82%	2,4	-46,67%	0,8	-66,67%	0,7	-12,50%	-89,39%
92 - Desp de Exerc. Anteriores**	69,0	109,2	58,26%	104,3	-4,49%	126,3	21,09%	33,6	-73,40%	-51,30%
93 – Indenizações e Restituições	54,3	17,5	-67,77%	21,3	21,71%	10,4	-51,17%	10,8	3,85%	-80,11%
Demais Poderes	257,9	208,2	-19,27%	376,8	80,98%	93,5	-75,19%	101,5	8,56%	-60,64%
Assembleia Legislativa	2,3	4,8	108,70%	4,4	-8,33%	1,6	-63,64%	9,6	500,00%	317,39%
Tribunal de Contas	5,1	4,0	-21,57%	8,5	112,50%	1,6	-81,18%	1,8	12,50%	-64,71%
Tribunal de Justiça	220,9	163,5	-25,98%	317,7	94,31%	62,2	-80,42%	73,2	17,68%	-66,86%
Tribunal de Justiça Militar	0,2	0,2	-	0,2	-	0,2	-	0,4	100,00%	100,00%
Ministério Público	27,3	31,6	15,75%	41,9	32,59%	15,1	-63,96%	11,3	-25,17%	-58,61%
Defensoria Pública	2,2	4,2	90,91%	4,0	-4,76%	12,7	217,50%	5,2	-59,06%	136,36%
Total Investimentos e Inversões	1.610,5	1.774,1	10,16%	2.090,7	17,85%	891,4	-57,36%	1.097,1	23,08%	-31,88%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Elemento 92-DEA: 75,62% do seu montante em 2016 foi constituído pelas despesas com Obras e Instalações (R\$ 16,4 milhões) e Auxílios (R\$ 8,9 milhões, referentes à Assistência aos Municípios e Cofinanciamento Hospitalar).

A Assembleia Legislativa obteve um incremento de 500% (o maior entre os demais Poderes), devido, principalmente, a investimentos em processamento de dados e microfilmagens (rubrica de despesa 5228).

O maior valor investido pelo Poder Executivo foi em Obras e Instalações, com R\$ 456,8 milhões, executado principalmente pelo DAER, em projetos de ampliação e pavimentação da malha rodoviária estadual.

As despesas com Constituição de Capital (empenhadas nos elementos 65) foram para a CADIP (R\$ 200,0 milhões), CESA (R\$ 30,5 milhões) e CORSAN (R\$ 5,7 milhões, mais a parcela de R\$ 2,9 milhões empenhada no elemento 92-DEA).

Na próxima Tabela, apresenta-se a evolução das despesas com Investimentos e Inversões Financeiras, desde 2000, segundo a atualização monetária pelo IGP-DI/FGV – Médio, e sua relação com a Receita Corrente Líquida.

TABELA 1.85
EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS
2000/2016

Em R\$ milhões

EXERCÍCIO	VALORES NOMINAIS						VALORES INFLACIONADOS*		
	Investimentos e Inversões Financeiras** (A)	Aumento de Capital (Elemento 65) (B)	Total Investimentos e Inversões Financeiras (C) = (A + B)	Receita Corrente Líquida			Total Investimentos e Inversões		
				Valor (D)	% Inv./RCL (A/D)	% Total Inv./RCL (C/D)	Valor	Relativo Base Fixa	Δ% Anual
2000	642,5	180,6	823,1	6.460,2	9,95%	12,74%	2.839,8	100,00%	-
2001	618,5	3,5	622,0	7.512,7	8,23%	8,28%	1.944,5	68,47%	-31,53%
2002	440,9	4,5	445,4	8.558,3	5,15%	5,20%	1.226,7	43,20%	-36,91%
2003	648,4	123,8	772,2	9.859,6	6,58%	7,83%	1.732,1	60,99%	41,20%
2004	637,1	21,2	658,3	10.736,7	5,93%	6,13%	1.349,5	47,52%	-22,09%
2005	613,7	1,7	615,4	12.349,4	4,97%	4,98%	1.190,6	41,93%	-11,77%
2006	640,4	24,0	664,4	13.312,4	4,81%	4,99%	1.263,7	44,50%	6,14%
2007	400,5	0,0	400,5	13.991,4	2,86%	2,86%	725,0	25,53%	-42,63%
2008	624,6	36,2	660,8	16.657,8	3,75%	3,97%	1.075,3	37,87%	48,32%
2009	623,0	38,9	661,9	17.387,3	3,58%	3,81%	1.058,1	37,26%	-1,60%
2010	1.881,9	55,0	1.936,9	20.297,8	9,27%	9,54%	2.932,8	103,27%	177,18%
2011	1.027,5	77,0	1.104,5	21.927,9	4,69%	5,04%	1.541,1	54,27%	-47,45%
2012	1.032,6	190,6	1.223,2	23.710,7	4,35%	5,16%	1.610,5	56,71%	4,50%
2013	1.409,0	20,5	1.429,5	26.387,9	5,34%	5,42%	1.774,1	62,47%	10,16%
2014	1.615,1	159,6	1.774,7	28.633,5	5,64%	6,20%	2.090,7	73,62%	17,85%
2015	770,7	38,3	809,0	30.139,2	2,56%	2,68%	891,4	31,39%	-57,36%
2016	860,8	236,2	1.097,0	34.654,9	2,48%	3,17%	1.097,1	38,63%	23,08%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados IGP-DI/FGV - Médio.

(**) Excluído o Elemento de Despesa 65 - Aumento de Capital e a duplicidade com a Rubrica 4199 - Transferências Intragovernamentais anteriores a 2003 (R\$ 11,6 milhões em 2001 e R\$ 450 mil em 2002).

Tomando-se como base o exercício de 2000, com R\$ 2,83 bilhões, no período de dezesseis anos a participação dessas despesas reduziu para R\$ 1,09 bilhão, representando 38,63% do valor aplicado no ano base e o quinto menor investimento no período analisado (2000 a 2016).

O percentual da Receita Corrente Líquida em 2000 era de 12,74%, passando para 3,17% em 2016. Em 2010, esse percentual foi de 9,54% (o segundo melhor), devido à aplicação com o recurso vinculado 1101 - Construção da Malha Rodoviária, oriundo do saldo da venda das ações do Banrisul em 2007.

Em 2016, a maior aplicação em investimentos e inversões financeiras ocorreu com fonte de recurso de operação de crédito, no valor de R\$ 649,2 milhões (59,17% do total), como demonstrada na Tabela a seguir.

TABELA 1.86
APLICAÇÃO EM INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS
2015/2016

Em R\$ milhões nominais

FONTES DE RECURSO	2015	2016	
		VALOR	%
01 - TESOURO-LIVRES	86,6	119,3	10,87%
03 - PRÓPRIOS DA AUTARQUIA	1,9	5,7	0,52%
04 - PRÓPRIOS DA FUNDAÇÃO	0,3	1,5	0,14%
05 - TESOURO-VINCULADOS POR LEI	64,4	87,4	7,97%
06 - CONVÊNIOS	148,2	91,5	8,34%
07 e 08 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO	380,3	649,2	59,17%
09 - TESOURO-VINCULADOS PELA CONSTITUIÇÃO	65,8	73,7	6,72%
20 - TRANSFERÊNCIAS OBRIGATORIAS	61,4	68,9	6,28%
Total Investimentos e Inversões Financeiras	808,9	1.097,2	100,00%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

1.21 – Transferências a Municípios

A execução orçamentária nas Modalidades de Aplicação 40 – Transferências a Municípios e 41 – Transferências a Municípios Fundo a Fundo alcançou o total empenhado de R\$ 10,0 bilhões em 2016, com um incremento de 10,72% em relação aos valores nominais de 2015.

Os repasses de maior relevância referem-se às Transferências Constitucionais e Legais a Municípios (distribuição de receitas arrecadadas pelo Estado), com R\$ 8,92 bilhões (9,19% a mais que 2015). Em valores atualizados, houve decréscimo de -0,91%, evidenciado no item 1.19, deste Relatório.

Além desses, houve o empenho de outros valores, classificados como “Assistência Financeira a Municípios” e “Fundos Municipais de Saúde”, no total de R\$ 1,11 bilhão, com um acréscimo nominal de 24,66%, comparado a 2015.

TABELA 1.87
MODALIDADE DE APLICAÇÃO 40 E 41 – TRANSFERÊNCIAS A MUNICÍPIOS
EMPENHADO E NÃO PAGO X A EMPENHAR E PAGAR
2015/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões nominais		
	2015	2016	Δ% 16/15
1. Total Empenhado aos Municípios (Modalidade de Aplicação 40 e 41)	9.066,6	10.038,4	10,72%
1.1. Transf. Const/Legais a Munic. (rubricas 8101 a 8109: Distribuição de Receitas aos Municípios)	8.169,9	8.920,6	9,19%
1.2. Demais Transf. a Municípios (rubricas 4102, 4108, 4113, 4201, 4208 e 9330)	896,7	1.117,8	24,66%
2. Saldo Acumulado Restos a Pagar (empenhado e não pago, do exercício atual e anteriores)*	148,6	209,2	40,78%
3. Saldo Acumulado a Empenhar da arrecadação devida aos Municípios (Transf. Const./Legais)	75,4	76,1	0,93%
3.1. Recurso 111- ITBI, 116 – IPVA e 118 - ICMS	0,2	0,2	-
3.2. Recurso 198- MULTAS TRANSITO-MUNICIP	6,2	6,2	-
3.3. Recurso 218- COTA-PARTE IPI-MUNICIPIOS	7,5	7,5	-
3.4. Recurso 296- FUNDO ESP PETR MUNICIPIOS	9,0	9,7	7,78%
3.5. Recurso 298- SALARIO-EDUCACAO-MUNICIP	52,5	52,5	-
4. Subtotal Dívida com Municípios (2 + 3)	224,0	285,3	27,37%
5. Saldo Acumulado a Empenhar de Programas Municipais (despesas incorridas, não pagas e não empenhadas, do exercício e de ex. anteriores, reconhecidas no Balanço Patrimonial) **	265,3	341,5	28,72%
6. Total Dívida com Municípios (4 + 5)	489,3	626,8	28,10%
6.1. referente à distribuição de receitas (= 3)	75,4	76,1	0,93%
6.2. referente aos demais Programas Municipais (2 + 5)	413,9	550,7	33,05%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Excluídos os restos a pagar do ICMS, ITBI e Multas de Trânsito, referentes à parcela da arrecadação em dezembro que foi repassada no mês de janeiro do ano seguinte. Os valores correspondentes ao exercício de 2016, pagos em janeiro de 2017, foram de R\$ 47.408.529,82, R\$ 234.831,95 e R\$ 1.017,30, respectivamente.

(**) Despesas incorridas, não pagas e não empenhadas, de competência do exercício e de exercícios anteriores, e cuja obrigação foi registrada no Balanço Patrimonial, no Passivo Circulante, Conta Contábil nº 2189198010509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária.

Sobre a distribuição de receitas aos Municípios (transferências constitucionais e legais), o montante de R\$ 76,1 milhões está pendente de repasse, considerando-se os recursos arrecadados e não empenhados (Passivo Potencial). Quanto ao saldo em Restos a Pagar em 2016, considera-se sem pendências, pois os pagamentos foram efetuados no mês de janeiro de 2017, de acordo com a sistemática de transferências desses recursos.

A maior parcela da arrecadação não repassada corresponde ao Recurso 298 - Salário-Educação - Quota Município, com R\$ 52,5 milhões a empenhar. Esse recurso é analisado mais adiante, no item 2 - Vinculações Constitucionais.

Quanto às demais despesas relacionadas à “Assistência Financeira a Municípios” e “Fundos Municipais de Saúde”, o saldo em Restos a Pagar de R\$ 209,2 milhões, teve um aumento nominal de 40,78%. Somando-se a esses empenhos não pagos, têm-se obrigações pendentes de

execução orçamentária reconhecidas no Balanço Patrimonial (Passivo Circulante), no montante acumulado de R\$ 341,5 milhões (28,72% maior que 2015).

Em 31-12-2016, portanto, o total da dívida do Estado para com os Municípios cresceu 28,10% e atingiu R\$ 626,8 milhões, referente às transferências constitucionais e legais (R\$ 76,1 milhões, em saldo a empenhar) e às demais transferências da Assistência Financeira e dos Fundos Municipais de Saúde (R\$ 550,7 milhões, em Restos a Pagar e a empenhar).

1.22 – Transferências a Entidades Sem Fins Lucrativos

A execução orçamentária na Modalidade de Aplicação 50 – Transferências a Entidades Privadas Sem Fins Lucrativos alcançou o montante empenhado de R\$ 157,4 milhões em 2016, restando pendentes de pagamento o total acumulado de R\$ 49,8 milhões, inscritos em Restos a Pagar.

TABELA 1.88
MODALIDADE DE APLICAÇÃO 50 – TRANSFERÊNCIAS A ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS
EMPENHADO E NÃO PAGO X A EMPENHAR E PAGAR
2015/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões nominais		
	2015	2016	Δ% 16/15
1. Total Empenhado a Entidades sem Fins Lucrativos (Modalidade de Aplicação 50)	150,1	157,4	4,86%
2. Saldo Acumulado em Restos a Pagar (empenhado e não pago, do exercício atual e anteriores)	34,5	49,8	44,35%
3. Saldo Acumulado a Empenhar com Santas Casas e Hospitais Beneficentes e Filantrópicos (despesas incorridas, não pagas e não empenhadas, reconhecidas no Balanço Patrimonial)*	282,0	510,8	81,13%
4. Total Dívida c/Entidades S/Fins Lucrativos (saldo acumulado em Restos a Pagar e a Empenhar) (2+3)	316,5	560,6	77,12%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Despesas incorridas, não pagas e não empenhadas, e cuja obrigação foi registrada no Balanço Patrimonial, no Passivo Circulante, Conta Contábil nº 2189198010509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária.

Somando-se aos empenhos não pagos, tem-se o saldo acumulado de obrigações pendentes de execução orçamentária (sem empenho e sem pagamento), no montante de R\$ 510,8 milhões.

Portanto, em 31-12-2016, o total da dívida do Estado para com Entidades Sem Fins Lucrativos atingiu R\$ 560,6 milhões (em Restos a Pagar e a empenhar).

Essas entidades de fins públicos e não lucrativos atuam no terceiro setor da sociedade civil, em atividades de diversas áreas, tais como: meio ambiente, combate à pobreza, assistência social, saúde, educação, reciclagem, desenvolvimento sustentável, entre outras.

Com a publicação da Lei Federal nº 13.019/14, e alterações promovidas pela Lei nº 13.204/15, a União reconheceu essas entidades, as quais passaram a ser classificadas como Organizações da Sociedade Civil (OSC). Estabeleceu a forma de o Estado se relacionar com elas, mediante a celebração de Termos de Colaboração ou de Fomento, e as medidas a serem adotadas para viabilizar o controle e a transparência sobre a aplicação dos recursos públicos.

Em torno de 713 Entidades sem fins lucrativos receberam verbas do Estado no montante empenhado de R\$ 157,4 milhões em 2016. As cinquenta maiores estão evidenciadas a seguir:

TABELA 1.89
TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS
MODALIDADE DE APLICAÇÃO 50 – VALORES EMPENHADOS
EM 2016

			Em R\$ milhões
	CREDOR	VALOR	% TOTAL
1	FUND UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL	34,9	22,17%
2	BADESUL DESENVOLVIMENTO S A AGENCIA FOMENTO RS (*)	25,0	15,88%
3	FUNDACAO DE APOIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL RGS	12,5	7,94%
4	ASS EMP TRAN PAS SIST BIL ELET DA REG MET DE P	5,1	3,24%
5	UNIAO BRASILEIRA DE EDUCACAO E ASSISTENCIA	4,0	2,54%
6	ASPEUR ASSOC PRO ENSINO SUP EM NOVO HAMBURGO	3,3	2,10%
7	INST CULT SAO FRANCISCO DE ASSIS	3,2	2,03%
8	INSTITUTO GAUCHO DO LEITE IGL	3,1	1,97%
9	FUND INTEGRACAO DESENVOL EDUCA NOROESTE ESTADO	2,5	1,59%
10	FUND REG INTEGRADA	2,5	1,59%
11	FUND AP E DES TEC AO IRGA	2,4	1,52%
12	ASSOC ANTONIO VIEIRA	2,3	1,46%
13	FUND UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO	2,0	1,27%
14	FUND VALE TAQUARI EDUC DESENV SOCIAL FUVATES	2,0	1,27%
15	FUNDACAO UNIVERSIDADE DE CRUZ ALTA	1,9	1,21%
16	ASSOC DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS	1,8	1,14%
17	ASSOC PRO ENSINO EM SANTA CRUZ DO SUL	1,7	1,08%
18	IRMANDADE SANTA CASA MISERICORDIA PORTO ALEGRE	1,5	0,95%
19	INSTITUTO POBRES SERVOS DA DIVINA PROVIDENCIA	1,4	0,89%
20	REDE NACIONAL DE APRENDIZAGEM PROMOCAO SOCIAL	1,2	0,76%
21	ORFANATO LAR ESPERANCA	0,9	0,57%
22	ASSOC ESPORTIVA DE VENANCIO AIRES	0,9	0,57%
23	ASSOC PAIS AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS	0,8	0,51%
24	CIRCULO OPERARIO DE URUGUAIANA	0,8	0,51%
25	FUNDACAO MARONNA	0,8	0,51%
26	ASSOC DE PROJETO EDUCACIONAL E SOCIAL PAR	0,8	0,51%
27	CIRCULO OPERARIO LEOPOLDENSE	0,8	0,51%
28	CENTRO DE DEF DOS DIR DA CRIANCA E DO ADOL PF	0,8	0,51%
29	CENTRO DE DEF DIREITOS DA CRIANCA E ADOLESC	0,8	0,51%
30	ASSOC DAS EMP DE TRANSP COL METROP E URBANOS	0,7	0,44%
31	ASSOC HOSP BOM PASTOR IUUI	0,7	0,44%
32	ORGANIZAÇÃO PELOTENSE DE PROT AO ADOL E A CRIA	0,7	0,44%
33	TORRESCAR TRANSPS E TURISMO LTDA	0,6	0,38%
34	ASSOC PAIS AMIGOS EXCEPCIONAIS	0,6	0,38%
35	HOSP DE CARIDADE DE CANGUCU	0,5	0,32%
36	ASSOC DOS FUNCIONARIOS DA CIENTEC	0,5	0,32%
37	HOSP DE CARIDADE E BENEFICENCIA	0,5	0,32%
38	INSTITUTO BRASILEIRO DA ERVA MATE	0,5	0,32%
39	ASSOC P A EXCEP DE IUUI	0,5	0,32%
40	ASSOC DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE POA	0,5	0,32%
41	ASSOC BENEF DE IGREJINHA MANT DO HOSP BOM PAST	0,5	0,32%
42	ORDEM AUX DAS SRAS EVANGELICAS	0,5	0,32%
43	ADMAU AGENCIA DE DESENVOLVIMENTO DO MEDIO ALTO	0,5	0,32%
44	O PAO DOS POBRES DE SANTO ANTONIO	0,4	0,25%
45	REDE GAUCHA DE INCUBADORAS DE EMPRESAS E PARQU	0,4	0,25%
46	FUND ULBRA	0,4	0,25%
47	ASSOC GAUCHA PRO ESCOLAS FAMILIAS AGRICOLAS	0,4	0,25%
48	ASSOC BEITH SHALOM	0,4	0,25%
49	HOSP DE CARIDADE DE CARAZINHO	0,3	0,19%
50	FUND ARAUCARIA	0,3	0,19%
SUBTOTAL		132,1	83,93%
DEMAIS ENTIDADES		25,3	16,07%
TOTAL TRANSF. INST. PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS		157,4	100,00%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Referente ao subprojeto 8511.01.001 - APOIO FINANCEIRO E RECUPERACAO DE HOSPITAIS PUBLICOS E PRIVADOS – FUNAFIR (Fundo Estadual gerido financeiramente pelo BADESUL) – despesa empenhada com taxas de equalização e de administração pagas ao BADESUL, na rubrica 4301 – Subvenções Socias. Também, foram empenhados outros R\$ 15,1 milhões, na rubrica 4503 – Outras Equalizações e Juros, totalizando R\$ 40,1 milhões pagos ao Banco.

1.22.1 – Transferências do Programa de Apoio e Promoção à Inclusão Social – PAIPS

Com relação aos recursos públicos disponibilizados para aplicação nas entidades sem fins lucrativos, cumpre ressaltar os procedimentos adotados pela Secretaria de Justiça e Desenvolvimento na gestão dos recursos transferidos via sistema tributário, ou seja, extraorçamentariamente, com previsão no Programa de Apoio e Promoção à Inclusão Social – PAIPS.

O Programa de Apoio à Inclusão e Promoção Social - PAIPS, conhecido como Lei da Solidariedade, instituído pela Lei nº 11.853, em 29-11-2002, tem como objetivo apoiar projetos de inclusão e promoção social, utilizando mecanismos de parceria e colaboração, os quais visam integrar as entidades sociais, empresas e administração pública estadual, mediante a concessão de benefício fiscal de até 75% (renúncia de ICMS) dos valores repassados para os projetos sociais aprovados pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS). Ou seja, com a utilização de créditos presumidos concedidos pelo Executivo Estadual o contribuinte pode reduzir o valor do ICMS mensal a ser pago, restando à empresa a obrigação de financiar os 25% complementares com recursos de seu próprio caixa.

A seguir, são apresentados os projetos que tiveram execução no exercício de 2016, tanto aqueles contemplados com recursos previstos no edital da Rede de Parceria Social como os beneficiados pela Lei de Solidariedade para execução direta, bem como a identificação das instituições âncoras na gestão dos projetos, das empresas financiadoras que puderam fruir os benefícios fiscais previstos na legislação, das cidades sedes dos projetos, dos valores liberados, dos valores possíveis de compensação por parte das empresas na redução do ICMS a pagar e das situações das correspondentes prestações de contas.

TABELA 1. 90
PROJETOS FINANCIADOS COM RECURSOS PAIPS

PROJETO	INSTITUIÇÃO	MUNICÍPIO	VALOR SOLICITADO (R\$)	DATA DA SITUAÇÃO	PRESTAÇÃO DE CONTAS		EMPRESA	VALOR CONCEDIDO (R\$)
					DATA	SITUAÇÃO		
Artes Marciais à criança e ao adolescente em vulnerabilidade social	Sociedade Beneficente de Proteção e Amparo à Criança	ITAARA	10.000,00	26/10/2016			CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Beneficiando qualidade de vida aos Idosos Institucionalizados	Associação Santamariense de Auxílio aos Necessitados	SANTA MARIA	10.000,00	18/07/2016	18/02/2017	em diligência	Empresa CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Colorindo com amor	Abrigo Espírita Oscar José Pithan	SANTA MARIA	10.000,00	18/07/2016	18/11/2016	em diligência	Empresa CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Equoterapia: uma fábrica de sonhos	Associação Riograndense Equoterapia e Equilíbrio	SANTA MARIA	10.000,00	18/07/2016	18/03/2017		Empresa CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Espaço conviver e interagir brincando	APAE - Julio de Castilhos	JÚLIO DE CASTILHOS	9.840,00	18/07/2016	18/07/2017	em diligência	Empresa CVI Refrigerantes Ltda	9.840,00
Futebol e Futsal como fator motivacional	Sociedade Esportiva Novo Horizonte	SANTA MARIA	10.000,00	18/07/2016	18/09/2017		Empresa CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Inova - Coro Jovem Instituto Tarcísio Michelin	Instituto Tarcísio Vasco Michelin	BENTO GONÇALVES	199.767,50	22/03/2016			Empresa Confeitaria Q'Delícia Ltda	154.767,50
Lar de Joaquina em Canto - Fase IV	Sociedade Espírita Estudo e Caridade-Lar de Joaquina	SANTA MARIA	10.000,00	18/07/2016	18/05/2017		Empresa CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Movimento é Vida	APAE -Trindade do Sul	TRINDADE DO SUL	21.440,14	22/03/2016			Empresa Barbiero Materiais de Construção Ltda	21.440,14
Mudar - Inclusão Digital - Fase III	Bandeira Social - OSCIP	SANTA MARIA	10.000,00	18/07/2016	18/05/2017	em diligência	Empresa CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Nova Sede -Nova Vida	APAE -Cachoeirinha	CACHOEIRINHA	985.551,65	27/04/2016	27/12/2017		Alpar do Brasil Ind. e Com. de Calçados Ltda	288.000,00
							Metalurgica Ecoplan Ltda	90.000,00
							Jackwal S/A	30.000,00
							Maquimotor Comercial e Técnica Ltda	80.000,00
							Metalurgica Mahler Ltda	80.000,00
							Sulfer Comércio de Ferros Ltda	64.000,00
							Tecpon Ind. e Com. de Produtos Químicos Ltda	107.552,00
							QT Equipamentos Ltda	72.000,00
							Aços Favorit Distribuidora Ltda	76.000,00
							. Mesasul Comércio e Indústria de Alimentos Ltda	80.000,00
Pão dos Pobres II	Associação Servos da Caridade	SANTA MARIA	10.000,00	16/07/2016			Indústria e Com. de Massas Ditalia	18.000,00
Continua							Empresa CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00

Continuação								
PROJETO	INSTITUIÇÃO	MUNICÍPIO	VALOR SOLICITADO (R\$)	DATA DA SITUAÇÃO	PRESTAÇÃO DE CONTAS		EMPRESA	VALOR CONCEDIDO (R\$)
Prato Popular Restaurante Canoas 2016	ACADEF - Associação Canoense de Deficientes Físicos	CANOAS	219.120,00	18/01/2016	18/03/2017	em diligência	Atacadão Comércio de Gêneros Alimentícios Ltda	109.560,00
							Tondo S.A	109.560,00
Prato Popular - Restaurante Caxias 2016	Fundação Caxias do Sul	CAXIAS DO SUL	54.467,00	29/12/2016	10/10/2017		Intral S/A Indústria de Materiais Elétricos	54.467,00
Promovendo cidadania através da tecnologia	Projeto Nações em Ação	SANTA MARIA	10.000,00	26/10/2016			CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Reforma e adequação padaria Lar das Vovózinhas	Assoc. Amparo Providência Lar das Vovozinhas	SANTA MARIA	10.000,00	26/07/2016		em diligência	CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Retalhos de Valor	Obra Social Nossa Senhora do Trabalho	SANTA MARIA	10.000,00	18/07/2016	18/09/2017		CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Revitalizando o Espaço Digital	Associação Colibri	SANTA MARIA	10.000,00	16/07/2016			CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
RPS7-ILR - Geração de Renda para mulheres - Bom Jesus e Grande Porto Alegre	Instituto Lojas Renner	PORTO ALEGRE	520.000,00	22/03/2016			Lojas Renner S.A	520.000,00
Sala de Convivência	Associação Beneficente Santo Antonio	JÚLIO DE CASTILHOS	10.000,00	18/07/2016	18/04/2017		CVI Refrigerantes Ltda	10.000,00
Trabalhando a sustentabilidade	Centro de Apoio à Criança com Câncer	SANTA MARIA	9.989,44	16/07/2016		em diligência	CVI Refrigerantes Ltda	9.989,44
Transforme a Pedreira	Associação de Desenvolvimento Social do Norte do RS	FREDERICO WESTPHALEN	121.000,00	06/12/2016			Arbaza Alimentos Ltda	121.000,00
Total de projetos: 22			2.271.175,73					

1.23 – Segurança Pública

Este tópico tratará aspectos da execução orçamentária da Função Segurança Pública e serão traçadas comparações com as despesas de exercícios anteriores, com análises sobre os “Grupos de Despesas”.

Serão objetos de análise as perspectivas sobre o quadro funcional e aspectos relativos à infraestrutura e recursos materiais dos Órgãos da Secretaria da Segurança Pública do Estado, cuja abordagem terá por base diligências realizadas e respostas às solicitações encaminhadas nos termos dos Ofícios DCF n.º 485/2017, 486/2017, 490/2017, 491/2017, 492/2017.

Serão incluídas as principais estatísticas divulgadas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado e confrontadas com outros Estados brasileiros, bem como a avaliação sucinta sobre alguns indicadores da área de segurança.

Houve uma mudança de critério no compute do total gasto com Segurança Pública em 2016. A CAGE incluiu os gastos com os inativos, diferentemente dos anos anteriores. Com isso, além do total empenhado na Função 06 – Segurança Pública, o valor empenhado no Projeto 8360 – Complementação Financeira RPPS – Militar também será considerado como dispêndio em Segurança Pública, replicando este critério para os anos anteriores, para fins de comparação.

Na próxima Tabela, a alocação da dotação orçamentária para a Segurança Pública, embora apareça com um leve acréscimo, manteve-se nos mesmos patamares dos últimos anos, correspondendo a 15,7% do orçamento da Administração Direta do Estado, contra 13,8% no ano anterior. Assim como nos últimos anos, todos os recursos foram destinados para a Secretaria da Segurança Pública.

TABELA 1.91
SEGURANÇA PÚBLICA – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS – PERÍODO 2012-2016

Em Milhões de R\$

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Secretaria da Segurança Pública	4.443,5	4.705,0		5.229,1		5.123,8		5.497,2		
Sec. da Just. e Direitos Humanos	1,2	1,2								
TOTAL	4.444,7	4.706,2	5,9	5.229,1	11,1	5.123,8	-2,0	5.497,2	7,3	23,7
Dotação Adm. Direta	31.417,1	34.499,8	9,8	36.761,6	6,6	37.006,2	0,7	35.032,0	-5,3	11,5
Participação na Adm. Direta	14,1%	13,6%		14,2%		13,8%		15,7%		

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

Em 2016, o valor real alocado em Segurança Pública aumentou. A variação foi de 7,3%, enquanto em 2015 a variação havia sido de -2,0% em relação a 2014. A Dotação Orçamentária em Segurança Pública cresceu 23,7% nos últimos cinco anos, enquanto o Orçamento total da Administração Direta teve um acréscimo de 11,5% no mesmo período.

1.23.1 – Secretaria da Segurança Pública

No período compreendido entre 2012 a 2016, a distribuição da dotação orçamentária da Secretaria da Segurança Pública teve a seguinte variação:

TABELA 1.92
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA
PARTICIPAÇÃO DOS ÓRGÃOS – PERÍODO 2012-2016

Em Milhões de R\$

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Gab. e Órgãos Centrais	31,9	88,2	176,7	93,2	5,7	48,8	-47,7	45,9	-6,0	43,9
SUSEPE	603,3	678,3	12,4	868,0	28,0	681,2	-21,5	748,1	9,8	24,0
Brigada Militar	1.442,9	1.607,9	11,4	1.708,4	6,3	1.666,2	-2,5	1.629,4	-2,2	12,9
Polícia Civil	571,4	638,1	11,7	684,9	7,3	721,4	5,3	717,4	-0,6	25,5
Instituto Geral de Perícias	113,3	132,5	16,9	136,7	3,2	135,8	-0,7	123,8	-8,8	9,3
Corpo de Bombeiros	-	-		-		18,6		35,7	92,0	
FESP	409,4	321,2	-21,5	342,6	6,6	365,6	6,7	332,3	-9,1	-18,8
Fundo Penitenciário	14,3	14,5	1,2	16,8	16,0	6,0	-64,0	4,6	-23,5	-67,7
Encargos Financ. do Estado**	1.256,8	1.224,2	-2,6%	1.378,5	12,6%	1.480,1	7,4%	1.860,1	25,7%	48,0%
TOTAL	4.443,5	4.705,0	5,9%	5.229,1	11,1%	5.123,8	-2,0%	5.497,2	7,3%	23,7%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

** Projeto 8360, valor referente ao gasto com os inativos militares.

Históricamente, o Órgão responsável pela maior alocação é a Brigada Militar, responsável por cerca de 30% do total (29,6% em 2016). A SUSEPE recebeu 13,6% do orçamento e a Polícia Civil 13%. Os gastos com inativos (Encargos Financeiros do Estado) representaram, em 2016, 33,8% do total orçado em Segurança Pública. Este percentual vem aumentando nos últimos anos.

Houve um aumento real na Dotação da SUSEPE e do Corpo de Bombeiros, além dos gastos com inativos. Nos demais, reduções no valor orçado.

Assim como em 2015, existe Dotação própria para o Corpo de Bombeiros. A Emenda Constitucional nº 67, de 20-06-2014 desmembrou este Órgão da Brigada Militar. Assunto a ser tratado no item 1.23.4.

A tabela, a seguir, demonstra os valores empenhados na Secretaria de Segurança Pública em seus respectivos Grupos.

TABELA 1.93
SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA – VALORES EMPENHADOS
EVOLUÇÃO DO GRUPO DE DESPESA NO TOTAL DO ÓRGÃO
PERÍODO 2012 - 2016

Em Milhões de R\$

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Pessoal e Encargos Sociais	3.421,7	3.655,8	6,8	4.075,0	11,5	4.254,9	4,4	4.438,2	4,3	29,7
Outras Despesas Correntes	618,0	549,3	-11,1	587,1	6,9	474,9	-19,1	557,6	17,4	-9,8
Investimentos	122,1	189,7	55,4	255,1	34,5	61,5	-75,9	32,3	-47,4	-73,5
Inversões Financeiras				0,5						
TOTAL	4.161,8	4.394,8	5,6	4.917,8	11,9	4.791,3	-2,6	5.028,2	4,9	20,8

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

Sob a ótica dos Grupos de Despesa, houve um aumento de 17,4% em **Outras Despesas Correntes** e 4,3% em **Pessoal e Encargos Sociais**, em contrapartida à diminuição no grupo **Investimentos**, com queda de 47,4%, atingindo o menor valor dos últimos cinco anos. Justamente neste grupo já havia a indicação de queda em 75,9% na comparação de 2015 com 2014. Houve um aumento muito grande nos investimentos durante o período de 2012 a 2014, quando o valor atingiu R\$ 255,1 milhões. Ou seja, na questão de investimentos em Segurança Pública o Estado regrediu para um valor menor do que o aplicado em 2012. Deve-se levar em consideração a crise financeira pela qual o Rio Grande do Sul está vivendo, porém um baixo investimento em Segurança Pública reflete o aumento da criminalidade atual.

Não existe um mínimo exigido pelas Constituições Federal e Estadual para aplicação em Segurança Pública, como acontece nas áreas da Saúde e Educação. Apenas para comparação, é apresentado o percentual dos valores empenhados na função Segurança Pública em relação à Receita Líquida de Impostos e Transferências - RLIT, juntamente com os valores aplicados em Saúde e Educação, seguindo os mesmos critérios:

TABELA 1.94
EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL APLICADO
SEGURANÇA PÚBLICA, SAÚDE E EDUCAÇÃO

DISCRIMINAÇÃO	2014	2015	2016
Segurança	15,20	15,67	16,42
Saúde	12,01	12,26	12,12
Educação	32,76	33,68	29,28

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Na série analisada, o percentual empenhado em Segurança Pública sobre a RLIT tem aumentado nos últimos períodos, chegando a 16,42% da RLIT em 2016.

Importante também destacar os valores pagos e liquidados, como referência aos empenhados:

TABELA 1.95
SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
PERÍODO 2012-2016
VALORES EMPENHADOS, LIQUIDADOS E PAGOS

Em Milhões de R\$

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Valores Empenhados	4.161,8	4.394,8	5,6	4.917,8	11,9	4.791,3	-2,6	5.028,2	4,9	20,8
Valores Liquidados	4.124,5	4.360,5	5,7	4.934,6	13,2	4.781,2	-3,1	4.995,8	4,5	21,1
Valores Pagos	4.107,6	4.359,1	6,1	4.924,0	13,0	4.579,0	-7,0	5.044,0	10,2	22,8

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

Os valores pagos são quase 100% dos valores empenhados, sendo inclusive maior em 2014 (100,1%) e 2016 (100,3%), significando um valor pequeno de Restos a Pagar.

1.23.1.2 – Análise das Despesas em Segurança por “Grupos de Despesas”

1.23.1.2.1 – Grupo de Despesas “Pessoal e Encargos Sociais”

Em 2016, no Grupo de Despesas “Pessoal e Encargos Sociais” foi empenhado **R\$ 2,7 bilhões em Segurança Pública**, sendo analisada a distribuição nos últimos dois anos como segue:

TABELA 1.96
GRUPO DE DESPESAS
“PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS”
VALORES EMPENHADOS 2015 / 2016

Em Milhões de R\$

ÓRGÃOS	EMPENHADO 2015*	% DE PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL DO GRUPO	EMPENHADO 2016	% DE PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL DO GRUPO
Gabinete e Órgãos Centrais	44,0	1,0	41,4	0,9
SUSEPE	444,5	10,4	440,0	9,9
Brigada Militar	1.526,1	35,9	1.477,3	33,3
Polícia Civil	689,6	16,2	678,8	15,3
Instituto Geral de Perícias	129,2	3,0	109,1	2,5
Corpo de Bombeiros Militar	-	0,0	0,0	0,0
Encargos Financeiros do Estado**	1.421,5	33,4	1.691,7	38,1
TOTAL NO GRUPO DE DESPESAS	4.254,9	100,0	4.438,2	100,0

Fonte: Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio

** Projeto 8360, valor referente ao gasto com os inativos militares.

Na Tabela, os gastos com os inativos aumentaram no último ano, alcançando 38,1% do total empenhado no grupo. A Brigada Militar é o Órgão com maior percentual (33,3), seguido pela Polícia Civil (15,3%) e SUSEPE (9,9%). O Corpo de Bombeiros não empenhou nenhum valor no grupo em análise.

Os valores empenhados em “Pessoal e Encargos Sociais” alcançaram 88,3% do total em Segurança Pública. Esse percentual, apesar da pequena redução, em comparação ao exercício anterior, cresceu nos últimos anos.

TABELA 1.97
GRUPO DE DESPESAS
“PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS”
VALORES EMPENHADOS

					Em Milhões de R\$
ÓRGÃOS	2012*	2013*	2014*	2015*	2016
01 – Pessoal e Encargos Sociais	3.421,7	3.655,8	4.075,0	4.254,9	4.438,2
TOTAL EMPENHADO	4.161,8	4.394,8	4.917,8	4.791,3	5.028,2
Percentual sobre o total	82,2%	83,2%	82,9%	88,8%	88,3%

Fonte: Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio

O percentual era próximo de 82% em 2012 e assim permaneceu até o ano de 2015, quando então saltou para 88,8% em 2015 e reduziu pouco em 2016.

1.23.1.2.2 – Grupo de Despesas “Outras Despesas Correntes”

No ano de 2016, o Estado empenhou R\$ 557,6 milhões no Grupo “Outras Despesas Correntes”, valor que representa o custeio na Segurança.

TABELA 1.98
GRUPO DE DESPESAS
“OUTRAS DESPESAS CORRENTES”
VALORES EMPENHADOS 2015 / 2016

					Em Milhões de R\$
ÓRGÃOS	EMPENHADO 2015*	% DE PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL DO GRUPO	EMPENHADO 2016	% DE PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL DO GRUPO	
Gabinete e Órgãos Centrais	3,5	0,7	1,9	0,3	
SUSEPE	134,8	28,4	188,7	33,8	
Brigada Militar	109,7	23,1	123,2	22,1	
Polícia Civil	10,6	2,2	12,6	2,3	
Instituto Geral de Perícias	3,9	0,8	8,5	1,5	
Corpo de Bombeiros Militar	8,6	1,8	8,4	1,5	
FESP	200,1	42,1	210,7	37,8	
Fundo Penitenciário	3,7	0,8	3,7	0,7	
TOTAL NO GRUPO DE DESPESAS	474,9	100,0	557,6	100,0	

Fonte: Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio

O custeio na Segurança Pública é praticamente todo efetuado na SUSEPE (33,8%), Brigada Militar (22,1%) e Fundo Especial de Segurança Pública - FESP (37,8%), que somados tiveram valores empenhados no total de R\$ 522,6 milhões, alcançando 93,7% do total do Grupo “Outras Despesas Correntes”.

Criado pela Lei nº 10.839, de 24 de julho de 1996, o FESP tem como objetivo apoiar, em caráter supletivo, as atividades e projetos da Secretaria de Segurança Pública. A destinação de recursos do Fundo para os organismos da segurança é feita mensalmente, com a liberação efetiva, no mínimo, dos valores correspondentes às receitas por si geradas, mesmo oriundas de serviços terceirizados. Os recursos do FESP são provenientes de: dotações orçamentárias do Estado; receitas decorrentes de atividades desenvolvidas e serviços prestados pelas instituições integrantes da SSP; os resultantes de contribuições, doações e legados efetuados à Secretaria; e os resultantes de convênios com ela celebrados; inclusive outros recursos que, por força de dispositivo legal, lhe forem atribuídos.

Os Projetos com valores empenhados pelo FESP estão assim distribuídos:

TABELA 1.99
PROJETOS FESP
FUNÇÃO 06 – SEGURANÇA PÚBLICA
OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Em Milhões de R\$

PROJETOS FESP	EXERCÍCIOS		Δ EM R\$	Δ%
	2015*	2016		
6029 – Manut. Polícia Civil	90,3	87,8	-2,5	-2,8
6481 – Serviços Identificação IGP	13,2	10,2	-3,0	-22,7
6566 – Manut. Policiamento Ostensivo BM	62,8	77,0	14,2	22,6
6568 – Manutenção Área da Saúde BM	3,1	5,5	2,3	74,6
8018 – Manut. Órgão Central	12,4	13,0	0,6	4,9
8075 – Manut. Serviços Periciais	18,3	13,0	-5,3	-29,0
9088 – Renovação Frota e Reparelh. BM	-	4,0	4,0	
9143 – Prevenção Violência	-	0,2	0,2	-
TOTAL	200,11	210,70	10,6	5,3

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Empenhado na Função 06.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio

A maior parte do valor empenhado pelo FESP é para Manutenção da Policias Civil (R\$ 87,8 milhões) e Brigada Militar (R\$ 77,0 milhões).

As variações mais significativas nos gastos com custeio na área da Segurança Pública ocorreram nas seguintes rubricas, em despesas efetuadas pela Secretaria da Segurança:

TABELA 1.100
RUBRICAS MAIS SIGNIFICATIVAS NO GRUPO
OUTRAS DESPESAS CORRENTES

Em Milhões de R\$

Em milhões de R\$

RUBRICAS DE DESPESA	EXERCÍCIOS		Δ EM R\$	Δ%
	2015*	2016		
ACRÉSCIMOS:				
3918 – Energia Elétrica	22,1	48,0	25,9	117,3
4602 – Polícia Militar – Auxílio Refeição	-	19,0	19,0	
3901 – Água e Esgoto	22,2	37,9	15,7	70,6
4601 – Auxílio Refeição RPPS	-	13,3	13,3	
3021 – Vestuário e/ou Uniforme	0,2	9,4	9,2	4702,4
3033 – Conservação de Veículos	17,6	25,8	8,2	46,4
3006 – Gêneros para Alimentação	62,3	67,7	5,5	8,8
3932 – Conservação de Veículos	7,7	9,9	2,2	28,1
3921 –Locação de Máquinas e Equipamentos	5,6	7,0	1,4	25,2
Demais Acréscimos	117,3	126,3	9,0	7,6
TOTAIS ACRÉSCIMOS	254,9	364,1	109,2	42,9
REDUÇÕES:				
3007 – Explosivos e Munições	8,0	3,3	-4,7	-58,4
3924 – Processamento de Dados	54,4	51,0	-3,4	-6,2
4604 – Polícia Militar – Etapas de Aliment.	38,6	35,9	-2,7	-7,0
3701 – Limpeza e Higiene	21,4	19,1	-2,3	-10,5
3979 – Telefonia Fixa	10,0	7,8	-2,3	-22,5
1402 – Diárias de Viagem	12,3	10,2	-2,1	-17,1
3929 – Comunicação	22,1	21,2	-0,9	-4,2
3920 – Locação de Imóveis	4,5	3,9	-0,7	-14,5
4603 – Etapas de Alimentação	8,1	7,5	-0,6	-7,7
Demais Reduções	40,3	33,4	-6,9	-17,2
TOTAIS REDUÇÕES	219,7	193,2	-26,5	-12,0
TOTAL DESPESAS CORRENTES	474,6	557,3	82,8	17,4

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Empenhado na Função 06.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio

Os maiores acréscimos de empenhos nas rubricas do grupo “Outras Despesas Correntes” foram em “Energia Elétrica” (R\$ 25,9 milhões), “Auxílio Refeição Policia Militar” (R\$ 19,0 milhões), “Água e Esgoto” (R\$ 15,7 milhões) e “Auxílio Refeição RPPS” (R\$ 13,3 milhões).

Quanto às reduções, os maiores impactos foram em “Explosivos e Munições” (R\$ 4,7 milhões), “Processamento de Dados” (R\$ 3,4 milhões), “Polícia Militar – Etapas de Alimentação” (R\$ 2,7 milhões), “Limpeza e Higiene” e “Telefonia Fixa” (R\$ 2,3 milhões) e “Diárias de Viagem” (R\$ 2,1 milhões).

1.23.1.2.3 – Grupo de Despesas “Investimentos”

Os Investimentos em Segurança Pública vêm sendo reduzidos drasticamente nos últimos anos. A tabela, a seguir, mostra os últimos cinco anos (2012 a 2016), comparando o total investido na área:

TABELA 1.101
FUNÇÃO 06 – SEGURANÇA PÚBLICA
PERÍODO 2012-2016
EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS NO TOTAL DA FUNÇÃO
VALORES EMPENHADOS

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 12/11	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	Δ % 15/11
Investimentos	122,1	189,7	55,4	255,1	34,5	61,5	-75,9	32,3	-47,4	-73,5
Total Função 06	2.905,2	3.170,6	9,1	3.539,3	11,6	3.369,9	-4,8	3.336,5	-1,0	14,8
Participação dos investimentos	4,2%	6,0%		7,2%		1,8%		1,0%		

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

Do total aplicado na área de Segurança Pública, apenas 1,0% foi em 2016. Houve um gradativo aumento até 2014, os Investimentos alcançaram 7,2% do total; em 2015 passou para 1,8%.

Em valores, os Investimentos reduziram 47,4% no último exercício e em 2015 já havia ocorrido uma redução de 75,9%. Portanto, a redução nos últimos dois anos foi de 87,3% (R\$ 255,1 milhões em 2014 para R\$ 32,3 milhões em 2016).

Nesse sentido, prejudica projetos de segurança como: o Policiamento Comunitário; Prevenção à Violência; Modernização e Construção de Delegacias; Reaparelhamento dos órgãos; restringindo os investimentos para ampliação e reformas de vagas prisionais.

A divisão dos Investimentos por Órgãos é demonstrada a seguir:

TABELA 1.102
GRUPO DE DESPESAS
“INVESTIMENTOS”
VALORES EMPENHADOS 2015 / 2016

ÓRGÃOS	EMPENHADO 2015*	% DE PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL DO GRUPO	EMPENHADO 2016	% DE PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL DO GRUPO	Δ % 2015/2014
Gabinete e Órgãos Centrais	-	-	0,4	1,4	-
SUSEPE	18,9	30,7	11,8	36,4	-37,7
Polícia Civil	11,7	19,0	0,3	1,0	-97,2
Instituto Geral de Perícias	0,2	0,2	-	-	-100,0
Corpo de Bombeiros Militar	-	-	0,9	2,8	-
FESP	30,8	50,0	18,8	58,0	-39,0
Fundo Penitenciário	-	-	0,1	0,4	362,3
TOTAL NO GRUPO DE DESPESAS	61,5	100,0	32,3	100,0	-47,4

Fonte: Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

De maneira especial, há uma redução na participação percentual em Investimentos de todos os Órgãos, a exceção do “Corpo de Bombeiros Militar”, “Gabinete e Órgãos centrais” e “Fundo Penitenciário”, pois não haviam recebido Investimentos em 2015 e agora receberam um pequeno valor (R\$ 0,9 milhões, R\$ 0,4 milhões e R\$ 0,1 milhões respectivamente).

O maior percentual de Investimentos foi no FESP, com 58% de participação e na SUSEPE, com 36,4%.

O Corpo de Bombeiros recebeu Investimentos em virtude de sua desvinculação da Brigada Militar (item 1.23.4).

Assim como em 2015, a Brigada não teve nenhum valor alocado diretamente para si, somente por intermédio do FESP, situação idêntica ao Instituto Geral de Perícias.

Os projetos com investimentos estão detalhados na tabela a seguir:

TABELA 1.103
INVESTIMENTOS
PROJETOS NA ÁREA DE SEGURANÇA PÚBLICA
VALORES EMPENHADOS NA FUNÇÃO - 06

RUBRICAS DE DESPESA	EXERCÍCIOS		Δ EM R\$	Δ%
	2015*	2016		
GABINETE E ORGAOS CENTRAIS	-	0,4	0,4	
5805 – Policiamento Comunitário	-	0,4	0,4	
SUSEPE	18,9	11,8	-7,1	-37,7
5694 – Ampliação Vagas Prisionais	18,7	11,8	-6,9	-37,0
7305 – Renovação Frota SUSEPE	0,2	-	-0,2	-100,0
7351 – Modernização Equipamentos	0,0	-	-0,0	-100,0
POLICIA CIVIL	11,7	0,3	-11,4	-97,2
5699 – Construção Delegacias de Polícia	5,5	0,3	-5,2	-94,9
7343 – Reposição da Frota	6,2	-	-6,2	-100,0
INSTITUTO GERAL DE PERICIAS	0,2	-	-0,2	-100,0
5878 – Modernização IGP	0,2	-	-0,2	-100,0
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR	-	0,9	0,9	
5979 – Qualificação Instalações e SV	-	0,9	0,9	
FESP	30,8	18,8	-12,0	-39,0
5646 – Materiais Hospitalares BM FESP	0,7	1,0	0,3	45,5
5651 - Construção IGP FESP	0,9	0,4	-0,5	-56,7
5928 – Construção e Aparelhamento	8,8	-	-8,8	-100,0
5930 – Constr. E Aparelhamento CBM	1,9	0,6	-1,3	-68,8
5991 - Reaparelhamento IGP	-	5,1	5,1	
9083 - Reaparelhamento OC FESP	11,3	0,7	-10,6	-94,2
9088 – Renovação Frota BM FESP	4,8	4,6	-0,2	-3,6
9089 – Construção e Aparelhamento PC FESP	1,8	6,0	4,2	238,2
9143 – Prevenção Violência FESP	0,4	0,1	-0,4	-88,1
9145 – Construção Área Saúde	0,3	0,4	0,0	10,5
FUNDO PENITENCIARIO	0,0	0,1	0,1	362,3
8136 – Apoio Serviços Penitenciários	0,0	0,1	0,1	362,3
TOTAL	61,5	32,3	-29,2	-47,4

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Empenhado na Função 06.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio

Houve diminuição no Investimento em praticamente todos os projetos, resultado da redução de 47,4% no total do grupo. Os maiores valores foram alocados nos projetos 5694 – Ampliação Vagas Prisionais (R\$ 11,8 milhões), 9089 – Construção e Aparelhamento PC FESP (R\$ 6,0 milhões) e 9088 – Renovação Frota BM FESP (R\$ 4,6 milhões).

1.23.2 – Polícia Civil

A Polícia Civil é responsável pela investigação de crimes e sua autoria, exercendo a função de Polícia Judiciária.

A tabela, a seguir, detalha o total empenhado por grupos, em comparação com o ano anterior.

TABELA 1.104
FUNÇÃO 06 – SEGURANÇA PÚBLICA
VALORES EMPENHADOS – POLÍCIA CIVIL
EXERCÍCIOS 2015 / 2016

GRUPO DE DESPESAS	EXERCÍCIOS		Em Milhões R\$	
	2015*	2016	Δ EM R\$	Δ%
Pessoal e Encargos Sociais	689,6	678,8	-10,8	-1,6
Outras Despesas Correntes	10,6	12,6	2,0	18,6
Investimentos	11,7	0,3	-11,4	-97,2
TOTAL	712,0	691,8	-20,2	-2,8

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

O total empenhado na Polícia Civil teve uma queda de 20,2% comparando ao exercício anterior, passando de R\$ 712,0 milhões em 2015 para R\$ 691,8 milhões em 2016. Verifica-se uma diminuição significativa do valor empenhado no grupo “Investimentos” de 97,2% (R\$ 11,7 milhões em 2015 contra R\$ 2,0 milhões em 2016). Porém, como visto na Tabela 1.103, houve um Investimento de R\$ 6,0 milhões no Projeto 9089 – Construção e Aparelhamento PC FESP, do FESP.

No grupo “Outras Despesas Correntes” ocorreu um acréscimo de 18,6%, enquanto o grupo “Pessoal e Encargos Sociais” manteve-se nos mesmos patamares de 2015 (redução de 1,6%).

O quadro funcional da Polícia Civil continua com uma consistente redução de seus cargos, demonstrado a seguir.

TABELA 1.105
EFETIVO DA POLÍCIA CIVIL
EXERCÍCIOS 2012 - 2016

Cargos	2012	2013	2014	2015	2016
Delegado de Polícia	528	553	547	524	485
Comissário de Polícia	372	137	114	539	597
Escrivão de Polícia	2.244	2.236	2.274	2.197	1.889
Inspetor de Polícia	2.337	2.317	2.349	2.258	1.965
TOTAL CARGOS PROVIDOS	5.481	5.243	5.284	5.518	4.936
TOTAL CARGOS VAGOS	3.319	4.021	4.374	4.226	4.808

Fonte: Consulta Sistema RHE, por servidores ativos nos cargos acima listados, folha de pagamento mensal de dezembro/2016.

Obs: Os dados divergem com os informados pela PC, em razão das cedências com e sem ônus (efetivo total informado pela PC em 2016: 4.927).

O efetivo atual da Polícia Civil é de 4.936 policiais, enquanto o total previsto é de 9.744, ou seja, existe uma defasagem de 49,3% no número de policiais civis no Estado. Em 2012, os cargos vagos representavam 37,7% do total.

Em comparação com a população do Estado, a referência é a seguinte:

TABELA 1.106
POLICIAL CIVIL POR HABITANTES
EXERCÍCIO 2012 – 2016

ANO	POPULAÇÃO	EFETIVO PREVISTO	PC/100 MIL HAB	EFETIVO PROVIDO	PC/100 MIL HAB
2012	11.118.261	8.797	79	5.493	49
2013	11.164.043	9.264	83	5.261	47
2014	11.207.274	9.658	86	5.314	47
2015	11.247.972	9.744	87	5.498	49
2016	11.311.635	9.744	86	4.927	44

Fonte: População: www.fee.rs.gov.br

A previsão é de 86 policiais civis por 100 mil habitantes, porém a taxa real é de apenas 44.

Existe um concurso público em aberto (Edital de Abertura nº 004/2013), para ingresso nas carreiras de Inspetor e Escrivão de Polícia. Em 18-03-2016 foi publicada a sua prorrogação por mais dois anos. Foram aprovados 1.388 candidatos, tendo sido ofertadas 350 vagas para o cargo de Inspetor de Polícia e 350 vagas para o cargo de Escrivão de Polícia. No ano de 2016 não houve nomeações.

A Polícia Civil conta com dois cargos em extinção: Comissário de Diversões Públicas e Investigador de Polícia.

Ainda sobre o quadro funcional, 34,8% dos Municípios permanecem sem atendimento de Delegado de Polícia designado e/ou sem Delegacia de Polícia instalada. Em 2015 eram 38,8% dos Municípios.

As atividades de capacitação profissional e formação desenvolvidas no ano de 2016 envolveram 1.043 servidores e atingiram 2.783 horas de treinamento, divididos entre diversos cursos.

A frota da Polícia Civil está assim composta:

TABELA 1.107
VIATURAS POLICIA CIVIL

DISCRIMINAÇÃO	DEZEMBRO 2015	CARREGADOS EM 206	BAIXADOS EM 2016	DEZEMBRO 2016
Veículos com até 10 anos de fabricação	1550	74	6	1618
Veículos com mais de 10 anos de fabricação	595	8	5	598
TOTAL	2145	90	11	2216

Fonte: Polícia Civil, conforme Ofício nº 77/2017/CH/C, Anexo I.

Do total da frota de viaturas da Polícia Civil, 73% são veículos com menos de 10 anos de fabricação. A proporção aproximada é de uma viatura para dois Policiais Civis. A despesa com operação e manutenção da frota está discriminada a seguir:

TABELA 1.108
DESPESAS COM MANUTENÇÃO DA FROTA
POLÍCIA CIVIL - EXERCÍCIO 2016

Gasto com combustíveis	7.320.358,41
Gasto com manutenção	3.002.910,77
Total	10.323.269,18
Custo anual unitário R\$/Viatura	4.658,51

Fonte: Polícia Civil, conforme Ofício nº 77/2017/CH/C, Anexo III.

Obs: os valores foram confirmados no sistema FPE, sendo oriundos do FESP.

O arsenal da Polícia Civil encontra-se dividido, em relação ao tempo de uso dos armamentos:

TABELA 1.109
CLASSIFICAÇÃO DO ARMAMENTO QUANTO AO TEMPO DE USO
EXERCÍCIO DE 2016

DISCRIMINAÇÃO	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL %
Até 05 anos	2.102	28,0
De 05 a 10 anos	2.833	37,8
Acima de 10 anos	2.564	34,2
TOTAL	7.499	100,00

Fonte: Polícia Civil, conforme Ofício nº 77/2017/CH/C, Anexo II.

1.23.3 – Brigada Militar

A Brigada Militar, instituição permanente e regular, organizada com base na hierarquia e na disciplina, nos termos da Lei nº 10.991/1997, é a Polícia Militar do Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com o que dispõem o inciso V e os parágrafos 5º e 6º do art. 144 da Constituição Federal e dos arts. 129 a 132 da Constituição Estadual.

TABELA 1.110
FUNÇÃO 06 – SEGURANÇA PÚBLICA
VALORES EMPENHADOS(*) – BRIGADA MILITAR
EXERCÍCIOS 2015 / 2016

GRUPO DE DESPESAS	EXERCÍCIOS		Em Milhões R\$	
	2015*	2016	Δ EM R\$	Δ%
Pessoal e Encargos Sociais	1.526,1	1.477,3	(48,8)	-3,2
Outras Despesas Correntes	109,7	123,2	13,5	23,8
Investimentos	-	-	-	-
TOTAL	1.635,7	1.600,4	(35,3)	-2,2

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

O total empenhado pela Brigada Militar teve uma queda de 2,2% em 2016, em razão do Grupo Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 48,8 milhões empenhados a menor que em 2015). O crescimento no Grupo Outras Despesas Correntes foi de R\$ 13,5 milhões.

Novamente não houve investimento diretamente realizado pela Brigada Militar, apenas os realizados pelo FESP, ou seja, projetos 5646 – Materiais Hospitalares BM (R\$ 1,0 milhão) e 9088 – Renovação Frota BM (R\$ 4,6 milhões), como consta na Tabela 1.103.

A Lei nº 13.970/2012 elevou o efetivo autorizado da Brigada Militar, a partir de 18-11-2014, para 37.050 militares aos quais somam-se Policiais Militares Temporários, Corpo de Voluntários e Servidores Cíveis, constituindo o quadro total de servidores da Corporação. Na próxima Tabela, são identificadas as composições do Efetivo real do quadro da Brigada Militar previsto na legislação, observando-se o número de cargos vagos.

TABELA 1.111
EFETIVO DA BRIGADA MILITAR(*)
EXERCÍCIOS 2012 - 2016

CARGOS	2012	2013	2014	2015	2016
Coronel	40	37	27	26	30
Tenente-Coronel	127	127	121	111	114
Major	296	311	312	301	312
Capitão	424	358	421	382	381
1º Tenente	690	743	617	516	373
Aluno Oficial	94	91	50	46	7
1.Total de Oficiais	1.671	1.667	1.548	1.382	1.217
Cargos Vagos Oficiais	220	224	343	509	674
1º Sargento	2.274	2.541	2.477	1.865	1.834
2º Sargento	622	443	535	526	11
3º Sargento	4.186	5.037	5.789	4.776	3.895
Soldado	15.411	13.480	11.422	11.234	12.158
2.Total de Praças	22.493	21.501	20.223	18.401	17.898
Cargos Vagos Praças	11.015	12.833	14.936	16.758	17.261
Total de Cargos Providos (1+2)	24.164	23.168	21.771	19.783	19.115
Total de Cargos Vagos	11.235	13.057	15.279	17.267	17.935

Fonte: Consulta Sistema RHE, por servidores ativos nos cargos acima listados, folha de pagamento mensal de dezembro/2016.

Obs: Os dados divergem com os informados pela BM, em razão das cedências com e sem ônus (efetivo total informado pela BM em 2016: 19.104).

*Os cargos providos dos Bombeiros Militares estão incluídos no total da Brigada, em razão do sistema RHE ainda não diferenciar um Órgão do outro.

A Tabela evidencia que a falta de efetivo na BM vem aumentando muito nos últimos anos. O total de cargos vagos em 2012 era de 11.235 e avançou para 17.935 em 2016, ou seja, no ano em análise praticamente 50% do efetivo autorizado ficou vago.

Numa análise mais detalhada, esta defasagem sempre foi mais concentrada nos Praças (49,1% em 2016), mas vem crescendo muito no quadro de Oficiais (35,6% em 2016).

Nos últimos cinco anos, a quantidade de cargos vagos teve um acréscimo de 59,6% no total, sendo 206,4% nos cargos vagos para Oficiais e 56,7% nos cargos vagos para Praças. Estes dados indicam uma preocupante redução no quadro de Oficiais da Brigada Militar.

A Brigada Militar conta, ainda, com um quadro de voluntários – CVMI – com um efetivo de 1.482, num percentual de 48,8% do previsto. Existe também autorização para Policiais Militares Temporários, porém em 2016 todos os 2.204 cargos previstos estão vagos.

No dia 28 de agosto de 2016, chegaram ao Estado 120 servidores da Força Nacional de Segurança para se juntar aos policiais militares na Operação Avante, a qual está sendo realizada de forma permanente com o objetivo de combater o crime na Região Metropolitana de Porto Alegre. O Governo Federal autorizou, em fevereiro de 2017, a permanência por mais 180 dias da Força Nacional no Estado. O efetivo deverá ser ampliado para 200 servidores.

Melhor avaliação das carências de efetivo, por área de atuação, pode ser efetuada a partir da Tabela de lotação que segue:

TABELA 1.112
DISTRIBUIÇÃO DO EFETIVO DA BRIGADA MILITAR
EXERCÍCIO 2016

DESIGNAÇÃO	OFICIAIS		PRAÇAS		TOTAL		% CARGOS VAGOS
	Previsto	Lotado	Previsto	Lotado	Previsto	Lotado	
Direção	149	67	510	249	659	316	52,0
Apoio(*)	298	274	1.852	2.638	2.150	2.912	-35,4
Comando Ambiental da Brigada Militar	45	28	681	322	726	350	51,8
Comando Rodoviário da Brigada Militar	49	29	1.482	621	1.531	650	57,5
Comandos Regionais de Policiamento Ostensivo	1.092	651	25.377	11.721	26.469	12.372	53,3
Comando dos Órgãos Especiais	11	5	36	16	47	21	55,3
- Batalhão de Polícia Fazendária	9	4	264	94	273	98	64,1
- Grupame. de Supervisão de Vigilância e Guarda	4	2	41	18	45	20	55,6
- Batalhão de Aviação da Brigada Militar	26	18	39	28	65	46	29,2
- Batalhão de Polícia de Guarda	7	3	258	50	265	53	80,0
OUTRAS SITUAÇÕES – BOMBEIROS	201	136	4.619	2.141	4.820	2.277	52,8
TOTAL	1.891	1.217	35.159	17.898	37.050	19.115	48,4

Fonte: Resposta ao Ofício DCF nº 485/2017.

(*)Os militares cedidos são lotado no Apoio, bem como os soldados novos, por isso o setor tem mais cargos providos do que o previsto.

Apesar da carência de efetivo, a BM tem servidores atuando em outros órgãos da Administração por meio de cedência. No ano em questão, o total de servidores nesta situação está retratado da seguinte forma:

Afastamentos	Oficiais	Graduados	Total	Servidor Civil
Cedidos	190	303	493	6
Outros Afastamentos	27	1.460	1.487	1

Além de sua missão constitucional, a BM tem atuado na segurança de estabelecimentos prisionais com a dita “*Força-Tarefa*”. Criada excepcionalmente pela Portaria SJS nº 11, de 25-07-1995, com prazo de 180 dias, prorrogável por igual período. Desde então, vem desempenhando as atividades de guarda e segurança nos presídios ininterruptamente. Essa situação persiste em razão das sucessivas prorrogações, até que a Portaria da nº 88 SJS, de 06-07-2004, prorrogou a atividade da Força-Tarefa por tempo indeterminado. Esse ato contraria o contido no inciso I da Portaria SJS nº 11/1995, criadora da Força-Tarefa.

O efetivo e os respectivos estabelecimentos onde ocorrem estas atividades estão nominados adiante.

TABELA 1.113
SERVIDORES DA BRIGADA MILITAR ATUANTES NA FORÇA TAREFA
EXERCÍCIO 2016

CASAS PRISIONAIS	OFICIAIS	PRAÇAS	TOTAL
Força Tarefa do Presídio Central de Porto Alegre	11	268	279
Força Tarefa da Penitenciária de Arroio dos Ratos	-	3	3
Força Tarefa da Penitenciária Estadual do Jacuí	7	155	162
Total	18	426	444

Fonte: Resposta ao Ofício DCF nº 485/2017.

Confrontando-se a população do Estado com o efetivo autorizado para a BM, nos leva a uma queda, pois desde 2014 não foram criadas mais vagas para a Brigada Militar e, nesse ínterim, a população do Estado seguiu aumentando, sendo em 2016 328 PM's por 100 mil habitantes.

Entretanto, não é esta a realidade, em face da elevada vacância, a incompletude do efetivo da BM, a relação PM's/ habitantes, que já foi de 216 PM's por 100 mil habitantes em 2012, tem se deteriorado ano a ano, chegando a 166 PM's por grupo de 100 mil habitantes em 2016, demonstrado na próxima tabela.

TABELA 1.114
PM POR HABITANTES
EXERCÍCIO 2012 – 2016

ANO	POPULAÇÃO	EFETIVO PREVISTO	PM/100 MIL HAB	EFETIVO PROVIDO	PM/100 MIL HAB
2012	11.118.261	35.399	333	24.023	216
2013	11.164.043	36.225	332	23.023	206
2014	11.207.274	37.050	331	21.454	191
2015	11.247.972	37.050	329	19.425	173
2016	11.311.635	37.050	328	18.825	166

Fonte: População: www.fee.rs.gov.br

Fora a escassez de efetivo, já comentado anteriormente, a Emenda Constitucional nº 67, de 20-06-2014, institui o Corpo de Bombeiros Militar no Estado do Rio Grande do Sul por meio de seu desmembramento da Brigada Militar. Este assunto está tratado no item 1.23.6.

Ainda com referência à organização administrativa e à estrutura do quadro de pessoal da Brigada Militar, a Consultoria Técnica, desta Corte de Contas, elaborou as **Informações nºs 005/2006 e 0007/2016**, nas quais, entre outros pontos de análise, examina o ordenamento jurídico afeto aos servidores militares da Brigada Militar, com ênfase na sua legislação estatutária, planos de carreira e regras de aposentadoria, tendo como foco a identificação de possíveis “*estrangulamentos*” nos fluxos hierárquicos que compõem a Corporação.

A conclusão do trabalho, apesar de sugerir a necessidade de um estudo mais detalhado da matéria, registra a presença de baixo nível de ascensão no quadro do Nível Médio (Soldado, Terceiro-Sargento, Segundo-Sargento, Primeiro-Sargento e Primeiro Tenente), diferentemente da de Nível Superior (Capitão, Major, Tenente-Coronel e Coronel) onde o fluxo infere a ocorrência de maior permeabilidade.

A frota da Brigada Militar constituía-se de 5.866 veículos, sendo 3.885 veículos com até 10 anos de uso e 1.981 com mais de 10 anos de uso. Ou seja, 66,2% da frota da Brigada Militar está renovada.

TABELA 1.115
VIATURAS BRIGADA MILITAR

DISCRIMINAÇÃO	DEZEMBRO 2015	CARREGADOS EM 2016	BAIXADOS EM 2016	DEZEMBRO 2016
Frota Brigada Militar	6.006	186	326	5.866

Fonte: Resposta ao Ofício DCF nº 485/2017.

As despesas com combustíveis e manutenção da frota foram as seguintes em 2016:

TABELA 1.116
DESPESAS COM MANUTENÇÃO DA FROTA
BRIGADA MILITAR - EXERCÍCIO 2016

Gasto com combustíveis	26.634.401,65
Gasto com manutenção	28.328.435,63
Total	54.962.837,28
Custo anual unitário R\$/Viatura	9.369,73

Fonte: Resposta ao Ofício DCF nº 485/2017.

Obs: os valores foram confirmados no sistema FPE, sendo oriundos do FESP.

A Brigada conta também com um Batalhão Aéreo, cujas aeronaves, em 2016, operaram da seguinte forma:

TABELA 1.117
AERONAVES BRIGADA MILITAR
EXERCÍCIO DE 2016

PREFIXO	HORAS DE VOO EM 2016	INDISPONIBILIDADE SUPERIOR A 90 DIAS
PP-EIY	-	Sim – Aguardando leilão
PP-EIZ	-	Sim – Aguardando leilão
PP-EJA	-	Sim - Manutenção
PP-EHZ	-	Sim – Manutenção e Certificação
PT-RLF	-	Sim – Aguardando leilão
PT-KHA	26,00	Sim – Vendida em leilão
PT-YTC	52,45	Não
PP-EHY	346,40	Não
PT-YJA	182,00	Não
PT-YPE	44,90	Não
PP-ERG	103,50	Não
PR-RES	233,70	Não
PR-POS	185,20	Não

Fonte: Resposta ao Ofício DCF nº 485/2017..

Das 13 aeronaves, apenas 7 foram utilizadas durante o ano de 2016. Do restante, uma foi vendida, três aguardam leilão de venda e outras duas estão em processo de manutenção e certificação.

O arsenal da Brigada contou com 28.851 armamentos entre armas longas e de porte pessoal, obtendo, em 2016, o incremento de 149 novas armas e dando baixa de 52 para conserto.

TABELA 1.118
CLASSIFICAÇÃO DO ARMAMENTO QUANTO AO TEMPO DE USO
EXERCÍCIO DE 2016

DISCRIMINAÇÃO	QUANTIDADE	PARTICIPAÇÃO NO TOTAL %
Até 10 anos	9.745	33,8
De 11 a 16 anos	4.636	16,1
Acima de 17 anos	14.470	50,1
TOTAL	28.851	100,00

Fonte: Resposta ao Ofício DCF nº 485/2017.

Na tabela, metade do arsenal da Brigada Militar tem mais de 17 anos de uso. Apenas 33,8% são considerados novos (menos de 10 anos de uso), portanto a maior parte dos equipamentos tornou-se obsoletos.

1.23.4 – Corpo de Bombeiros Militar

No dia 20 de junho de 2014, foi publicada a Emenda Constitucional Estadual nº 67/2014, criando o Corpo de Bombeiros Militar do Rio Grande do Sul e desvinculando-o da Brigada Militar.

A Emenda Constitucional previu o encaminhamento à Assembleia Legislativa de três propostas: a Lei de Organização Básica (LC nº 14.920, publicada em 02 de agosto de 2016), a Lei de Fixação de Efetivo e a Lei de Transição, cujos projetos foram enviados à Câmara no dia 22 de dezembro de 2016.

Conforme a Lei Complementar nº 14.920, até a aprovação da legislação que irá disciplinar as regras de transição e a fixação de efetivo do Corpo de Bombeiro Militar, as funções previstas na Lei serão exercidas pelos atuais integrantes do Corpo de Bombeiros da Brigada Militar.

TABELA 1.119
FUNÇÃO 06 – SEGURANÇA PÚBLICA
VALORES EMPENHADOS – CORPO DE BOMBEIROS MILITAR
EXERCÍCIOS 2015 / 2016

GRUPO DE DESPESAS	EXERCÍCIOS		Δ EM R\$	Em Milhões R\$ Δ%
	2015*	2016		
Pessoal e Encargos Sociais	-	-	-	
Outras Despesas Correntes	8,6	8,4	0,2	2,4
Investimentos	-	0,9	-0,9	
TOTAL	8,6	9,3	-0,7	-8,1

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

Já apontado anteriormente, não há despesa no Grupo Pessoal e Encargos Sociais, pois os integrantes do Corpo de Bombeiros ainda estão vinculados a Brigada Militar. Houve uma pequena redução de 2,4% nas Outras Despesas Correntes (R\$ 200 mil), enquanto o grupo Investimentos teve um valor empenhado de R\$ 900 mil, ao passo que em 2015 o grupo ficou zerado. O Investimento foi todo alocado na rubrica 5201 – Veículos e Equipamentos.

O Projeto de Lei Complementar nº 279/2016 fixou o efetivo do Corpo de Bombeiros Militar em 4.101 cargos, sendo 177 Oficiais e 3.924 Praças, incluindo os 68 Alunos Oficiais. O Projeto encontra-se na Assembleia para parecer. Atualmente o efetivo do Corpo dos Bombeiros está integrado ao da Brigada Militar da seguinte forma:

TABELA 1.120
DISTRIBUIÇÃO DO EFETIVO DO CORPO DE BOMBEIROS MILITAR
EXERCÍCIO 2016

DESIGNAÇÃO	OFICIAIS		PRAÇAS		TOTAL		% CARGOS VAGOS
	PREVISTO	LOTADO	PREVISTO	LOTADO	PREVISTO	LOTADO	
Batalhão Bombeiro Militar	13	13	83	34	96	47	49,0
1º Batalhão Bombeiro Militar – Porto Alegre	16	10	551	221	567	231	40,7
2º Batalhão Bombeiro Militar – São Leopoldo	17	7	434	203	451	210	46,6
3º Batalhão Bombeiro Militar – Rio Grande	15	8	377	167	392	175	44,6
4º Batalhão Bombeiro Militar – Santa Maria	15	11	302	175	317	186	58,7
5º Batalhão Bombeiro Militar – Caxias do Sul	17	11	415	180	432	191	44,2
6º Batalhão Bombeiro Militar – Santa Cruz do Sul	16	12	405	181	421	193	45,8
7º Batalhão Bombeiro Militar – Passo Fundo	17	12	347	159	364	171	47,0
8º Batalhão Bombeiro Militar – Canoas	17	7	435	170	452	177	39,2
9º Batalhão Bombeiro Militar – Tramandaí	12	5	261	103	273	108	39,6
10º Batalhão Bombeiro Militar – Santana do Livramento	12	6	282	138	294	144	49,0
11º Batalhão Bombeiro Militar – Santo Ângelo	10	7	219	111	229	118	51,5
12º Batalhão Bombeiro Militar – Ijuí	13	4	237	113	250	117	46,8
Cia Especial de Busca e Salvamento	6	6	225	104	231	110	47,6
Academia de Bombeiros Militar	6	4	47	12	53	16	30,2
Outras Situações	0	0	0	5	0	5	
Cedidos	0	0	0	8	0	8	
Outros Afastamentos	0	0	0	0	0	0	
TOTAL	202	123	4.620	2.084	4.822	2.207	45,8

Fonte: Comando do Corpo de Bombeiros Militar, Ofício nº 019/CCBM.

Dos 4.822 cargos previstos, 2.615 estão vagos, significando um percentual de 54,2%, sendo recorrente em quase todos os Batalhões Regionais. Desta vacância, 39,1% são de Oficiais e 54,9% de Praças.

Em 2016 existiram 320 nomeações. O total de horas de treinamento operacional foi de 3.165 para um total de 2.139 servidores.

Existem Municípios que, embora não exista unidade do Corpo de Bombeiros na localidade, recebem o apoio da Companhia/Pelotão mais próxima, dessa forma não ficam descobertas das atividades constitucionais dos Bombeiros.

A frota de veículos, em 2016, era a seguinte:

TABELA 1.121
VIATURAS CORPO DE BOMBEIROS MILITAR

DISCRIMINAÇÃO	SITUAÇÃO EM DEZEMBRO DE 2016
Até 5 anos de uso	297
De 6 a 10 anos de uso	174
De 11 a 15 anos de uso	189
De 16 a 20 anos de uso	153
Mais de 20 anos de uso	252
TOTAL	1.065

Fonte: Comando do Corpo de Bombeiros Militar, Ofício nº 019/CCBM

Mais da metade da frota (55,8%) tem mais de dez anos de uso, enquanto os veículos novos, com menos de cinco anos de uso, representam 27,9% do total.

As despesas com combustíveis e manutenção da frota foram as seguintes em 2016:

TABELA 1.122
DESPESAS COM MANUTENÇÃO DA FROTA
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR - EXERCÍCIO 2016

Gasto com combustíveis	3.029.008,21
Gasto com manutenção	3.738.724,60
Total	6.767.732,81
Custo anual unitário R\$/Viatura	6.354,68

Fonte: Comando do Corpo de Bombeiros Militar, Ofício nº 019/CCBM

Obs: os valores foram confirmados no sistema FPE, sendo oriundos do FESP.

1.23.5 – Instituto Geral de Perícias – IGP

O Instituto Geral de Perícias – IGP é um dos órgãos vinculados à Secretaria de Segurança Pública, ao qual compete especialmente às perícias médico-legais criminalistas, os serviços de identificação, entre outros.

TABELA 1.123
FUNÇÃO 06 – SEGURANÇA PÚBLICA
VALORES EMPENHADOS – IGP
EXERCÍCIOS 2015 / 2016

Em Milhões R\$

GRUPO DE DESPESAS	EXERCÍCIOS		Δ EM R\$	Δ%
	2015*	2016		
Pessoal e Encargos Sociais	129,2	109,1	-20,2	-15,6
Outras Despesas Correntes	3,9	8,5	4,6	118,9
Investimentos	0,2	-	-0,2	-100,0
TOTAL	133,3	117,5	-15,7	-11,8

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

O valor empenhado no IGP, em 2016, reduziu 11,8% na comparação com o exercício anterior, passando para R\$ 117,5 milhões (contra R\$ 133,3 milhões em 2015).

Apenas no grupo Outras Despesas Correntes houve um aumento (R\$ 4,6 milhões), enquanto Pessoal e Encargos Sociais teve redução de R\$ 20,2 milhões. Não houve Investimentos diretamente no IGP, apenas pelo FESP (projetos 5651 e 5991, no total de R\$ 5,5 milhões), detalhado na tabela 1.103.

O quadro de classificação de cargos e vencimentos do Instituto de Criminalística, então regido pela Lei nº 11.770/02, foi reestruturado nos termos da Lei nº 14.519/14. Aos servidores enquadrados na Lei nº 11.770/02 foi dada à alternativa de optar pela nova carreira ou permanecer na carreira de origem, a qual passou a constituir Quadro em Extinção.

Assim, em 2016, a composição dos servidores do IGP restou estruturada em dois grupos: o primeiro referente aos não optantes pela adesão ao novo Plano de Cargos e Vencimentos; e o segundo com os que optaram pelo enquadramento na Lei nº 14.519/14. A configuração resultante é identificada nas Tabelas a seguir:

TABELA 1.124
EFETIVO DO IGP – LEI Nº 14.519/2014
EXERCÍCIOS 2014 - 2016

CARGOS	2014			2015			2016		
	CARGOS PROVIDOS	CARGOS VAGOS	% CARGOS VAGOS	CARGOS PROVIDOS	CARGOS VAGOS	% CARGOS VAGOS	CARGOS PROVIDOS	CARGOS VAGOS	% CARGOS VAGOS
Técnico de Perícias	166	414	71,4	149	431	74,3	143	437	75,3
Fotógrafo Criminalista	89	51	36,4	77	63	45,0	75	65	46,4
Papiloscopista	173	147	45,9	160	160	50,0	153	167	52,2
Perito Médico-legista	104	98	48,5	92	110	54,5	81	121	59,9
Perito Criminal	230	279	54,8	213	296	58,2	211	298	58,5
TOTAL	762	989	56,5	691	1.060	60,5	663	1.088	62,1

Fonte: Consulta Sistema RHE, por servidores ativos nos cargos acima listados, folha de pagamento mensal de dezembro/2016.

TABELA 1.125
EFETIVO DO IGP – NÃO OPTANTES PELO NOVO QUADRO
EXERCÍCIOS 2014 - 2016

CARGOS	2014	2015	2016
Perito Químico Forense	4	4	4
Perito Médico-legista	13	11	9
Perito-Criminalístico Engenheiro	3	3	1
Perito-Criminalístico	6	2	2
Perito Criminal	16	16	15
Total de Cargos Providos	42	36	31

Fonte: Consulta Sistema RHE, por servidores ativos nos cargos acima listados, folha de pagamento mensal de dezembro/2016.

Além do quadro dos servidores efetivos, antes relacionados, o IGP contou também com servidores que atuaram mediante contratos emergenciais:

TABELA 1.126
SERVIDORES COM CONTRATOS

CARGOS	2015	2016
Auxiliar de Perícias	27	23
Perito Médico-legista	22	20
Total de Servidores com Contrato Emergencial	49	43

Fonte: IGP – Ofício nº 4407/2017-DG/IGP

O percentual de cargos vagos era de 56,5% em 2014, e passou para 62,1% em 2016. Embora ainda conte com 31 servidores não optantes do novo quadro e 43 servidores com contrato emergencial, o déficit de pessoal continua muito significativo. O cargo mais crítico é o de Técnico de Perícias, pois se encontra com um déficit de 75,3% ao inicialmente previsto.

Ainda quanto à estrutura funcional do IGP, o último concurso para provimento de cargos ocorreu em 2008, com vigência estendida até 31-07-2013. Desde então, embora haja lacunas funcionais, não há possibilidade imediata de complementação do quadro funcional.

Com referência a treinamentos, as informações obtidas junto ao Órgão dão conta que o Instituto Geral de Perícia proporcionou 8.918 horas-aula de atividades de capacitação e formação continuada para 316 servidores.

O IGP conta com a seguinte frota de veículos:

TABELA 1.127
VEÍCULOS IGP

DISCRIMINAÇÃO	DEZEMBRO 2015	CARREGADOS EM 206	BAIXADOS EM 2016	DEZEMBRO 2016
Veículos com até 10 anos de fabricação	101	-	-	101
Veículos com mais de 10 anos de fabricação	36	-	-	36
TOTAL	137	-	-	137

Fonte: IGP – Ofício nº 4407/2017-DG/IGP

Obs: De acordo com o IGP, 22 veículos estão em processo de baixa e 2 estão parados.

As despesas com a frota são:

TABELA 1.128
DESPESAS COM MANUTENÇÃO DA FROTA
IGP - EXERCÍCIO 2016

Gasto com combustíveis	476.093,33
Gasto com manutenção	238.092,19
Total	714.185,52
Custo anual unitário R\$/Viatura	5.213,03

Fonte: IGP – Ofício nº 4407/2017-DG/IGP

Obs: os valores foram confirmados no sistema FPE, sendo oriundos do FESP.

1.23.6 – Superintendência dos Serviços Penitenciários – SUSEPE

A Superintendência dos Serviços Penitenciários - SUSEPE é subordinada à Secretaria da Segurança Pública, sendo reconhecida como o Órgão estadual responsável pela execução administrativa das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança impostas pela Justiça.

A rede prisional administrada pela SUSEPE compreende unidades classificadas por fundação, albergues, penitenciárias, presídios, colônia penal e instituto penal. Organizadas por região, as casas prisionais estão distribuídas pela capital e interior do Estado, acolhendo presos do regime aberto, semiaberto e fechado.

TABELA 1.129
FUNÇÃO 06 – SEGURANÇA PÚBLICA
VALORES EMPENHADOS –SUSEPE
EXERCÍCIOS 2015 / 2016

GRUPO DE DESPESAS	EXERCÍCIOS		Em Milhões R\$	
	2015*	2016	Δ EM R\$	Δ%
Pessoal e Encargos Sociais	444,5	440,0	-4,5	-1,0
Outras Despesas Correntes	134,8	188,7	53,9	39,9
Investimentos	18,9	11,8	-7,1	-37,7
TOTAL	598,3	640,5	42,2	7,1

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

O total empenhado na SUSEPE, em 2016, foi de R\$ 640,5 milhões, tendo um aumento de 7,1% em relação ao ano anterior. O grupo que contribuiu para este aumento foi Outras Despesas Correntes, com 39,9%. Pessoal e Encargos Sociais manteve-se praticamente com o mesmo valor (redução de 1%), enquanto os Investimentos reduziram 37,7%, passando de R\$ 18,9 milhões em 2015 para R\$ 11,8 milhões em 2016.

Na busca de seus objetivos, a SUSEPE dispõe do quadro funcional adiante discriminado.

TABELA 1.130
EFETIVO DA SUSEPE
EXERCÍCIOS 2012 - 2016

CARGOS	2012	2013	2014	2015	2016
Agente Penitenciário	3.041	2.878	3.384	3.787	3.677
<i>Cargos Vagos</i>	<i>2.220</i>	<i>2.383</i>	<i>1.877</i>	<i>1.474</i>	<i>1.584</i>
Agente Penitenciário Administrativo	444	431	423	391	370
<i>Cargos vagos</i>	<i>256</i>	<i>269</i>	<i>277</i>	<i>309</i>	<i>330</i>
Técnico Superior Penitenciário	205	398	395	515	514
<i>Cargos Vagos</i>	<i>751</i>	<i>558</i>	<i>561</i>	<i>441</i>	<i>442</i>
TOTAL CARGOS PROVIDOS	3.690	3.707	4.202	4.693	4.561
TOTAL CARGOS VAGOS	3.227	3.210	2.715	2.224	2.356

Fonte: Consulta Sistema RHE, por servidores ativos nos cargos acima listados, folha de pagamento mensal de dezembro/2016.

Obs: Os dados divergem com os informados pela SUSEPE, em razão das cedências com e sem ônus (efetivo informado pela SUSEPE em 2016: 4.565).

Os 2.356 cargos não ocupados correspondem a 34,1% do efetivo previsto para fazer frente às necessidades do Órgão. Em comparação com 2012, o efetivo cresceu 23,6%, em razão de nomeações ocorridas.

Está em vigência o Concurso Público previsto nos Editais nº 01/2017 – SUSEPE e nº 02/2017 – SUSEPE, para os cargos de Agente Penitenciário (620 vagas) e Agente Penitenciário Administrativo (100 vagas). O certame deverá ter sua homologação final no ano de 2017, quando então poderão ocorrer as nomeações.

Também contribuem para o exercício das atividades da SUSEPE um contingente complementar da Brigada Militar, a dita Força-Tarefa, neste exercício composta por 444 Policiais Militares. Criada em 1995, em caráter excepcional, pela Portaria SJS nº 11, de 25-07-1995, para um período de 180 dias, atuando, no entanto, até o presente momento em razão de sucessivas prorrogações. Somados a esses, prestam serviço na Superintendência servidores de outras origens, quais sejam: 32 técnicos científicos, 53 servidores do quadro geral, 55 cargos em comissão e 05 extranumerários. De outro viés, a SUSEPE colabora com 14 servidores cedidos a outros órgãos da Administração.

Os cursos realizados pela Superintendência e os viabilizados por meio de parcerias totalizaram 1.972 horas-aula e atingiram 1.591 servidores, incluídos neste número os 853 ingressantes.

A SUSEPE teve à sua disposição, no exercício em tela, 460 veículos, dos quais 3 foram incorporados à frota no próprio exercício. No mesmo ano, foram enviados 37 processos para baixa de veículos e posterior leilão.

TABELA 1.131
VEÍCULOS SUSEPE

DISCRIMINAÇÃO	DEZEMBRO 2015	CARREGADOS EM 206	BAIXADOS EM 2016	DEZEMBRO 2016
Veículos com até 10 anos de fabricação	242	2	3	241
Veículos com mais de 10 anos de fabricação	252	1	34	219
TOTAL	494	3	37	460

Fonte: SUSEPE, em resposta ao Ofício DCF nº 490/2017.

1.23.7 – Sistema Prisional

O Sistema Prisional do Estado está estruturado em 10 Regiões Penitenciárias e é gerenciado pela Superintendência dos Serviços Penitenciários – SUSEPE.

A matéria, adiante retratada, revela, em 2016, a disponibilidade de 23.857 vagas para uma população prisional de 34.531 custodiados pelo Estado, com um déficit técnico de 10.674. Porém, as vagas ociosas não poderiam abrigar detentos de outras casas com superlotação, em virtude de serem regimes diferenciados, por exemplo. Isso posto, o cálculo correto para o déficit de vagas é a soma do excedente de presos de todas as casas prisionais com superlotação, tendo sua capacidade ultrapassada. Com este critério, desconsiderando as vagas ociosas, chega-se ao chamado déficit real das vagas prisionais, a seguir exposto:

TABELA 1.132
DELEGACIAS PENITENCIÁRIAS
CAPACIDADE X POPULAÇÃO PRISIONAL
EXERCÍCIO DE 2016

DELEGACIAS PENITENCIÁRIAS REGIONAIS		CAPACIDADE	POPULAÇÃO PRISIONAL	DÉFICIT REAL (*)
1ª DPR	Vale dos Sinos e Litoral (sede em Canoas)	3.043	4.368	1.446
2ª DPR	Região Central (sede em Santa Maria)	1.779	1.941	205
3ª DPR	Missões e Noroeste (sede em Santo Ângelo)	1.644	2.309	698
4ª DPR	Alto Uruguai (sede em Passo Fundo)	1.711	3.015	1.407
5ª DPR	Sul (sede em Pelotas)	1.390	2.555	1.168
6ª DPR	Campanha (sede em Santana do Livramento)	1.970	2.573	760
7ª DPR	Serra (sede em Caxias do Sul)	1.813	2.562	1.078
8ª DPR	Vale do Rio Pardo (sede em Santa Cruz do Sul)	1.760	2.395	831
9ª DPR	Carbonífera (sede em Charqueadas)	4.688	6.061	1.704
10ª DPR	Metropolitana (sede em Porto Alegre)	4.059	6.752	2.742
Total		23.857	34.531	12.039

Fonte: SUSEPE, em resposta ao Ofício DCF nº 490/2017.

(*)Foram somadas casas prisionais que estão com um número de detentos acima da capacidade de vagas da engenharia. As casas prisionais que estão com vagas ociosas foram desconsideradas, em virtude de não poder ter uma simples transferência de presos, pois são regimes distintos. Este é o chamado Déficit Real.

O Estado fechou o ano de 2016 com uma carência de 12.039 vagas no sistema prisional, número muito alto e crescente nos últimos exercícios.

Considerando as mesmas premissas acima explicadas, a evolução do Déficit de vagas prisionais nos últimos anos é apresentada abaixo:

TABELA 1.133
DÉFICIT VAGAS PRISIONAIS NO RS
EXERCÍCIOS DE 2013- 2016

	2013	2014	2015	2016	% 2016 / 2013
População Carcerária	27.866	28.319	31.678	34.531	23,9
Vagas Prisionais	22.177	21.133	26.646	23.857	7,6
Déficit Real	8.254	9.165	10.580	12.039	45,9

Fonte: SUSEPE, em resposta ao Ofício DCF nº 490/2017.

A população carcerária aumentou 23,9% nos últimos quatro anos, saltando de 27.866 para 34.531, ao passo que as vagas prisionais aumentaram apenas 7,6% (22.177 em 2013 e 23.857 em 2016).

Com isso, o déficit prisional, avaliado com alto em 2013 (8.254), aumentou 45,9%, passando para 12.039 em 2016.

No ano de 2016, os ingressos no sistema prisional foram os seguintes:

TABELA 1.134
INGRESSOS SISTEMA PRISIONAL
EXERCÍCIO DE 2016

	HOMENS	MULHERES
Condenados	18.715	1.165
Provisória	26.606	2.536
Apresentação Espontânea	5.672	398

Fonte: SUSEPE, em resposta ao Ofício DCF nº 490/2017.

No regime fechado, 166 apenados fugiram em 2016, enquanto nos regimes semiaberto e aberto este número foi de 4.419 apenados.

A SUSEPE informa que nenhum indivíduo é liberado por falta de vagas, os mesmo aguardam recolhidos em Delegacias de Polícia aguardando a disponibilização das respectivas vagas e suas consequentes transferências.

O Estado conta ainda com 1.489 apenados homens e 166 apenadas mulheres sob monitoramento por meio de tornozeleira eletrônica.

Ao longo do ano, alguns presídios foram interditados e dois estabelecimentos foram desativados: Colônia Penal de Venâncio Aires (280 vagas) e Instituto Penal de Viamão (410 vagas).

No Parecer Prévio das Contas do Governador de 2015, a SUSEPE informou que no ano de 2016 seriam criadas as seguintes vagas: Penitenciárias Estaduais de Canoas II, III e IV, totalizando 2.415 vagas em regime fechado; Penitenciária Estadual de Guaíba, totalizando 672 vagas em regime fechado; e ainda a Cadeia Pública Feminina de Rio Grande, totalizando 286 vagas em regime fechado.

Nenhuma destas obras foi concluída, a nova previsão é para 2017 (Cadeia Pública de Rio Grande está prevista para 2018). No ano de 2016, foi criado um total de 628 vagas, sendo 438 no regime fechado (todas masculinas) e 190 no regime semiaberto (180 masculinas e 10 femininas).

Será objeto de apontamento para que o Executivo preste os devidos esclarecimentos sobre o andamento das obras citadas.

A seguir, a Tabela foi elaborada com as vagas geradas em 2015 e 2016, bem como a previsão de novas vagas em 2017 e 2018:

TABELA 1.135
NOVAS VAGAS SISTEMA PRISIONAL

ESTABELECIMENTO PRISIONAL	REGIME FECHADO		REGIME SEMIABERTO	
	MASCULINO	FEMININO	MASCULINO	FEMININO
Presídio Estadual de Carazinho	42			
Anexo junto ao Presídio Estadual de Lajeado			126	
Penitenciária Estadual de Venâncio Aires	529			
TOTAL 2015	571	0	126	0
Instituto Penal de Bagé			60	
Penitenciária Estadual de Canoas I	393			
Instituto Penal Padre Pio Buck-Aloj D			120	
Instituto Penal Feminino de Porto Alegre				10
Presídio Estadual de Sarandi	45			
TOTAL 2016	438	0	180	10
Presídio Estadual de Camaquã – ampliação	56			
Presídio Estadual de Candelária – ampliação	62			
Penitenciária Estadual de Canoas II, III e IV	2.415			
Centro de Triagem de Charqueadas	138			
Penitenciária Estadual de Guaíba	672			
Presídio Estadual de Lajeado – ala feminina		72		
Centro de Triagem de Porto Alegre	120			
Instituto Penal Irmão Miguel Dario	132			
Instituto Penal Padre Pio Buck – Aloj E	162			
Presídio Estadual de Santiago – ampliação	63			
Semiaberto – Projeto Padrão DENGÉ			1.064	
TOTAL 2017 (PREVISÃO)	3.820	72	1.064	0
Cadeia Pública de Alegrete	286			
Presídio Estadual de Cachoeira do Sul – ampliação	80			
Presídio Estadual de Canguçu – ampliação	57			
Cadeia Pública Feminina de Passo Fundo		286		
Cadeia Pública Feminina de Rio Grande		286		
Cadeia Pública de Rio Grande	286			
Presídio Estadual de Taquara – ampliação	96			
TOTAL 2018 (PREVISÃO)	805	572	0	0
TOTAL VAGAS CRIADAS (2015 e 2016)	1.009	0	306	10
TOTAL VAGAS PREVISTAS (2017 e 2018)	4.625	644	1.064	0

Fonte: SUSEPE, em resposta ao Ofício DCF nº 490/2017.

Nos últimos dois exercícios, foram criadas 1.325 vagas, frente a um aumento de 6.212 detentos. A previsão de novas vagas a serem criadas é de 6.333 nos próximos dois anos. A SUSEPE quer reduzir o déficit de vagas para menos de 5.000 até o final de 2018, mas utiliza como premissa o não aumento da população carcerária no período. A Tabela 1.135 detalha o aumento no número de detentos, em média 20% a cada ano.

Caso as obras sejam finalizadas dentro do previsto, o número de vagas no sistema prisional do Estado será de 30.190 ao final de 2018, insuficiente ainda para o número de detentos existentes hoje, e em crescente número nos últimos anos.

Em 31 de agosto de 2016, foi publicado o Decreto Estadual nº 53.182, decretando situação de emergência no sistema prisional.

O Decreto permite desburocratizar os processos, dando agilidade necessária para o Governo executar projetos, obras e serviços essenciais. Podem ser agilizadas iniciativas

administrativas para reforma e construção, bem como contratações necessárias de bens e serviços, permitindo procedimentos com dispensa de licitação e com prazos reduzidos.

Também ficam determinadas ações como a prioridade absoluta pelo Executivo para procedimentos administrativos tendentes à criação de novas vagas prisionais.

Em resposta ao Ofício DCF nº 487/2017, o Departamento de Engenharia Prisional da SUSEPE elencou suas prioridades para criação de novas vagas prisionais e melhorias nas existentes. A seguir, os locais onde já foram concluídas:

- Presídio Estadual de Camaquã: Ampliação regime fechado, aguarda recurso junto ao Poder Judiciário.
- Presídio estadual de Santiago: Ampliação regime fechado, aguarda recurso junto ao Poder Judiciário.
- Instituto Penal Padre Pio Buck – Alojamento E: Recuperação de vagas regime semiaberto, aguarda recurso financeiro do Estado.
- Instituto Penal Irmão Miguel Dario: Recuperação de vagas regime semiaberto, conclusão de instrução para solicitação de recurso financeiro do Estado.
- Centro de Triagem POA – Anexo I: 96 vagas, aguarda recursos financeiros do Estado.
- Centro de Triagem POA – Anexo II: 84 vagas, concluído e ocupado.

Os projetos, com conclusão para os exercícios seguintes, seguem a ordem de prioridade, informada pela SUSEPE:

1. Convênio União – Ministério da Justiça / Departamento Penitenciário Nacional:
 - a. Cadeia Pública de Alegrete – 286 vagas
 - b. Cadeia Pública Feminina de Passo Fundo – 286 vagas
 - c. Cadeia Pública Feminina de Rio Grande – 286 vagas
 - d. Cadeia Pública de Rio Grande – 286 vagas
 - e. Penitenciária Estadual de Guaíba – 672 vagas
2. Regime Fechado:
 - a. Canoas – Complexo fase II – 2.415 vagas
 - b. FUNPEN – 500 vagas
3. Centros de Triagem:
 - a. Triagem de Porto Alegre – 96 vagas
 - b. Triagem de Charqueadas – 146 vagas

4. Semiaberto:
 - a. Instituto Miguel Dario – 132 vagas
 - b. Instituto Penal Padre Pio Buck – Aloj E – 162 vagas
 - c. Projeto Padrão Semiaberto 152 – 1.064 vagas
 - i. Guaíba - 608 vagas
 - ii. Charqueadas - 304 vagas
 - iii. Cruz Alta – 152 vagas
5. Readequação Presídio Central de Porto Alegre:
 - a. Manter a capacidade atual
6. Ampliação e Reforma Recurso Poder Judiciário e Conselho da Comunidade:
 - a. Instituto Psiquiátrico Forense: reforma
 - b. Presídio de Candelária – 62 vagas
 - c. Instituto Penal de Ijuí – reforma
 - d. Penitenciária Modulada Estadual de Ijuí – 54 vagas
 - e. Presídio Estadual de Palmeira das Missões – 54 vagas
7. Obras e Investimentos com Recurso do Estado:
 - a. Presídio Estadual de Cachoeira do Sul – 82 vagas
 - b. Presídio Estadual de Taquara – 96 vagas
 - c. Presídio Estadual de Canguçu – 57 vagas
 - d. Presídio Estadual de Carazinho – 73 vagas

Este Decreto será objeto de acompanhamento de Auditoria deste Tribunal de Contas.

Em 2016, uma média mensal de 7.600 detentos realizou trabalho interno nas casas prisionais. Foram ofertados cursos do Pronatec Prisional com 100 participantes e do Programa Jovem Aprendiz, com 22 participantes.

Fora esses, há ainda o Projeto Sonho de Liberdade para a realização de cursos profissionalizantes na área da construção civil para o público feminino, tendo 195 participantes em 2016.

A SUSEPE informou a inexistência de cálculo do custo do preso. Este fato desrespeita a Resolução nº 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), que exige o envio mensal do custo do preso, por unidade prisional. Serão solicitados os esclarecimentos para verificação desta situação.

1.23.8 – Dados Estatísticos e Indicadores Criminais

A Secretaria de Segurança Pública do Estado divulga em seu site as principais estatísticas relacionadas à segurança, separando os tipos de crimes e suas respectivas quantidades, em números absolutos e percentuais.

Na sequência, segue Tabela completa com estes dados, incluindo um período nos últimos 10 anos (2007 até 2016).

TABELA 1.136
INDICADORES CRIMINAIS - SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA RS
PERÍODO 2007 - 2016

CRIME	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ% 16/07	Δ% 16/15
Homicídio Doloso	1.604	1.720	1.649	1.668	1.732	2.005	1.926	2.351	2.431	2.608	62,6%	7,3%
Homicídio dolo eventual trânsito	*	*	*	*	11	9	23	20	25	19		-24,0%
Furto	222.185	212.665	192.530	177.621	166.698	164.897	167.393	170.787	163.641	157.919	-28,9%	-3,5%
Furto de Veículo	16.468	16.699	16.676	14.962	14.650	15.719	16.913	18.984	20.454	19.542	18,7%	-4,5%
Roubos	65.542	62.226	56.892	48.144	44.923	46.611	52.953	62.321	80.606	87.633	33,7%	8,7%
Latrocínio	123	85	64	75	82	92	131	145	143	164	33,3%	14,7%
Roubo de Veículo	15.002	13.888	12.759	10.552	10.967	12.077	12.007	13.771	18.162	17.640	17,6%	-2,9%
Extorsão	823	661	683	592	519	498	423	432	423	419	-49,1%	-0,9%
Extorsão Mediante Sequestro	10	8	15	11	24	12	19	38	20	16	60,0%	-20,0%
Estelionato	20.600	17.005	15.913	17.669	18.039	19.010	18.406	18.853	18.257	16.197	-21,4%	-11,3%
Delitos relacionados à corrupção	128	131	126	132	227	508	520	321	451	437	241,4%	-3,1%
Delitos relacionados a armas e munições	6.616	6.484	5.961	6.190	6.442	7.239	7.451	7.841	7.616	7.709	16,5%	1,2%
Entorpecentes Posse	6.446	7.097	8.231	10.031	11.077	13.516	15.511	13.930	11.542	10.340	60,4%	-10,4%
Entorpecentes Tráfico	3.477	4.697	6.251	7.300	8.558	9.333	10.093	9.917	9.133	8.764	152,1%	-4,0%

Fonte: site <http://www.ssp.rs.gov.br>

Em uma década, o Rio Grande do Sul registrou um aumento de 62,6% nos crimes de Homicídio Doloso, ou seja, quando existe a intenção de matar. Este crime é uma das principais referências quando se avalia o nível de criminalidade. Este índice aumentou especialmente nos últimos três anos, passando de 1.926 casos em 2013 para 2.608 em 2016. Outro crime com aumento considerável no período foram os Latrocínios (roubo seguido de morte). Depois de chegar a 64 casos em 2009, o Estado registrou 164 Latrocínios no ano passado. Na última década, o aumento representa 33,3%.

Os crimes relacionados a Entorpecentes também aumentaram no período analisado. O crime de Posse passou de 6.446 casos em 2007 para 10.340, um aumento de 60,4%. Já o Tráfico, foi de 3.447 para 8.764 em 10 anos, equivalente a 152,1% de aumento.

Na comparação de 2016 com 2015, os crimes de Homicídio Doloso, Roubos, Latrocínios e Delitos relacionados a armas de fogo tiveram aumento de 7,3%, 8,7%, 14,7% e 1,2% respectivamente. Os demais crimes apresentaram reduções nos casos registrados.

Os Municípios com as maiores incidências de Homicídios nos últimos cinco anos são os seguintes:

TABELA 1.137
INDICADORES CRIMINAIS – HOMICÍDIOS – PRINCIPAIS MUNICÍPIOS GAÚCHOS
PERÍODO 2012-2016

DISCRIMINAÇÃO	2012	2013		2014		2015		2016		
	TOTAL	TOTAL	Δ % 13/12	TOTAL	Δ % 14/13	TOTAL	Δ % 15/14	TOTAL	Δ % 16/15	Δ % 16/12
Porto Alegre	457	459	0,4	572	24,6	584	2,1	705	20,7	54,3
Viamão	103	93	-9,7	94	1,1	106	12,8	124	17,0	20,4
Caxias do Sul	105	87	-17,1	90	3,4	85	-5,6	116	36,5	10,5
Canoas	112	103	-8,0	107	3,9	133	24,3	109	-18,0	-2,7
Alvorada	133	95	-28,6	156	64,2	118	-24,4	103	-12,7	-22,6
Gravataí	59	72	22,0	92	27,8	74	-19,6	91	23,0	54,2
São Leopoldo	70	57	-18,6	113	98,2	96	-15,0	75	-21,9	7,1
Pelotas	54	53	-1,9	64	20,8	99	54,7	66	-33,3	22,2
Santa Maria	28	29	3,6	42	44,8	51	21,4	58	13,7	107,1
Novo Hamburgo	87	63	-27,6	86	36,5	78	-9,3	54	-30,8	-37,9

Fonte: site <http://www.ssp.rs.gov.br>.

A incidência de Homicídios está concentrada na região metropolitana de Porto Alegre e também nas cidades de Pelotas, Caxias do Sul e Santa Maria.

Porto Alegre é a cidade gaúcha com o maior número de registros de homicídios, tendo um aumento em 2016, comparado com o ano anterior, de 20,7%. Nos últimos cinco anos, o aumento foi de 54,3%. Destacam-se, também, negativamente, as cidades de Caxias do Sul, com aumento de 36,5% para Homicídios, em comparação com o ano anterior e Gravataí, com crescimento de 23% em 2016. Nos últimos cinco anos, Santa Maria teve um crescimento de 107,1% e Gravataí 54,2%.

Pelotas teve uma queda nos índices de Homicídio de 33,3% comparado com o ano anterior e Novo Hamburgo reduziu 30,8% em relação a 2016 e 37,9% nos últimos cinco anos. Canoas, Alvorada e São Leopoldo também reduziram os Homicídios, se comparados com o ano anterior.

Os dados obtidos do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, disponível no site: www.forumseguranca.org.br e atualizado em novembro de 2016, demonstram que a violência em solo gaúcho subiu muito acima da média nacional no biênio 2014-2015: enquanto a Taxa de Homicídios Dolosos diminuiu 3,7% no país; no Estado o salto foi de 3,9%. Igualmente para os crimes de Roubo e Furto de Veículos, nos quais o país teve uma queda de 1,4% e o Rio Grande do Sul um aumento de 17,4%. O estudo levou em consideração os dados fornecidos pelas Secretarias de Segurança Pública apenas nos anos de 2014 e 2015.

Não é possível analisar ainda os dados de 2016, pois nem todos os Estados divulgaram. Uma nova atualização, incluindo 2016, deverá sair no segundo semestre de 2017. Com base nesse estudo, na Tabela seguinte constam os Estados da Federação com suas respectivas Taxas de Homicídio e Taxas de Roubo e Furto de Veículos a cada 100 mil habitantes, excluídos os dados e 2016.

TABELA 1.138
TAXAS DE HOMICÍDIOS E ROUBOS E FURTOS DE VEÍCULOS
ESTADOS DA FEDERAÇÃO

ESTADO	TAXA DE HOMICÍDIOS			TAXA DE ROUBO E FURTO DE VEÍCULOS		
	2014	2015	Δ % 14/15	2014	2015	Δ % 14/15
BRASIL	27	26	-3,7	253	249	-1,4
ALAGOAS	25	24	-3,2	30	56	85,3
RIO GRANDE DO NORTE	62	50	-20,0	137	117	-14,7
CEARÁ	29	33	16,6	114	118	3,1
SERGIPE	31	33	6,8	119	187	57,6
PARÁ	38	38	-1,5	133	131	-0,9
MATO GROSSO	49	44	-9,3		160	
GOIÁS	25	22	-14,1	543	388	-28,6
ESPÍRITO SANTO	39	35	-10,0	175	154	-12,3
BAHIA	40	40	1,4	356	428	20,4
PARAÍBA	28	29	4,7	74	91	23,0
PERNAMBUCO	21	20	-3,2	173	188	8,4
RIO DE JANEIRO	23	21	-7,8	180	177	-1,8
MARANHÃO	41	38	-6,1	259	219	-15,5
RONDÔNIA	40	41	2,0	88	102	16,3
ACRE	38	37	-2,0	55	79	43,8
DISTRITO FEDERAL	36	40	12,3	132	158	19,5
AMAZONAS	21	19	-11,4	135	141	4,2
MATO GROSSO DO SUL	23	22	-4,7	226	237	5,2
TOCANTINS	30	25	-15,5	306	290	-5,2
RIO GRANDE DO SUL	46	41	-11,3	105	111	5,7
PIAUÍ	29	30	2,6	223	288	29,3
MINAS GERAIS	14	15	1,0	166	140	-16,0
AMAPÁ	22	23	3,9	292	343	17,4
RORAIMA	11	12	7,3	253	257	1,2
PARANÁ	45	53	18,5	126	138	9,2
SANTA CATARINA	10	9	-13,1	503	427	-15,2
SÃO PAULO	22	24	11,4	127	143	12,6

Fonte: www.forumseguranca.org.br

Analisando estes dados, o Rio Grande do Sul era, em 2015, o 19º Estado com maior **Taxa de Homicídio**, atingindo 23 homicídios a cada 10 mil habitantes, estando abaixo da média nacional, que foi de 26, mas acima dos outros Estados da região Sul; o Paraná teve uma taxa de 22 e Santa Catarina 12. As maiores taxas foram as seguintes: Sergipe (53), Alagoas (50), Ceará (44), Pará (41) e Rio Grande do Norte (41). Em termos de variação de 2014 para 2015, o Rio Grande do Sul é o 8º Estado com o maior crescimento do delito. São Paulo, com o menor índice em 2015 (9).

A **Taxa de Roubo e Furto de Veículos** foi de 343 no Rio Grande do Sul em 2015, representando um crescimento de 17,4% em comparação ao ano anterior. A média nacional foi de 249. O nosso Estado ocupa o 4º lugar, com um dos maiores índices do país. Na Região Sul, o Paraná tem uma taxa de 237 e Santa Catarina 257.

O estudo reafirma o que já foi mostrado nas tabelas anteriores, as ocorrências de criminalidade estão crescendo no Rio Grande do Sul nestes últimos anos. O crescimento registrado encontra-se acima da média nacional.

A Secretaria de Segurança Pública divulgou em seu site os “Indicadores de Eficiência”, divididos entre Brigada Militar e Polícia Civil:

TABELA 1.139
INDICADORES DE EFICIÊNCIA – BRIGADA MILITAR
PERÍODO 2012-2016

DISCRIMINAÇÃO	2012	2013		2014		2015		2016		
	TOTAL	TOTAL	Δ % 13/12	TOTAL	Δ % 14/13	TOTAL	Δ % 15/14	TOTAL	Δ% 16/15	Δ% 16/12
ARMAS DE FOGO APREENDIDAS	5.391	5.129	-4,9	11.866	131,4	10.371	-12,6	10.121	-2,4	87,7
ARMAS BRANCAS APREENDIDAS	13.731	12.919	-5,9	5.482	-57,6	5.624	2,6	5.865	4,3	-57,3
ASSISTÊNCIAS REALIZADAS	570.886	645.917	13,1	522.781	-19,1	590.030	12,9	568.931	-3,6	-0,3
CNH APREENDIDAS	18.696	17.366	-7,1	15.914	-8,4	11.145	-30,0	9.815	-11,9	-47,5
INSPEÇÕES EM BARES	452.350	409.490	-9,5	358.261	-12,5	321.458	-10,3	238.318	-25,9	-47,3
INSPEÇÕES EM CASAS NOTURNAS	50.877	49.079	-3,5	41.187	-16,1	30.386	-26,2	22.310	-26,6	-56,1
INSPEÇÕES EM DESMANCHES	8.765	4.898	-44,1	5.631	15,0	2.970	-47,3	1.365	-54,0	-84,4
PRISÕES DE FORAGIDOS	3.872	3.592	-7,2	3.961	10,3	3.556	-10,2	3.753	5,5	-3,1
PRISÕES REALIZADAS	148.726	153.525	3,2	142.338	-7,3	120.267	-15,5	108.670	-9,6	-26,9
VEÍCULOS AUTUADOS	477.176	502.868	5,4	558.713	11,1	757.454	35,6	775.703	2,4	62,6
VEÍCULOS FISCALIZADOS	6.707.577	6.816.641	1,6	5.894.956	-13,5	4.318.755	-26,7	3.217.211	-25,5	-52,0
VEÍCULOS RECOLHIDOS	95.291	96.785	1,6	92.029	-4,9	78.645	-14,5	63.549	-19,2	-33,3
VEÍCULOS RECUPERADOS	10.687	11.813	10,5	13.118	11,0	16.822	28,2	15.718	-6,6	47,1

Fonte: site <http://www.ssp.rs.gov.br>.

São treze indicadores divulgados referentes aos últimos cinco anos e houve redução na eficiência em 10 indicadores. Apenas a apreensão de armas de fogo, veículos autuados e veículos recuperados tiveram crescimento em seus índices no período analisado (87,7%, 62,6% e 47,1% respectivamente).

TABELA 1.140
INDICADORES DE EFICIÊNCIA – POLÍCIA CIVIL
PERÍODO 2012-2016

DISCRIMINAÇÃO	2012	2013		2014		2015		2016		
	TOTAL	TOTAL	Δ % 13/12	TOTAL	Δ % 14/13	TOTAL	Δ % 15/14	TOTAL	Δ% 16/15	Δ% 16/12
OCORRÊNCIAS CRIMINAIS	761.264	775.160	1,8%	780.415	0,7%	758.967	-2,7%	713.749	-6,0%	-6,2%
ARMAS DE FOGO APREENDIDAS*	7.563	8.256	9,2%	7.912	-4,2%	8.480	7,2%	7.351	-13,3%	-2,8%
FLAGRANTES ELABORADOS	25.947	30.670	18,2%	27.254	-11,1%	23.480	-13,8%	22.192	-5,5%	-14,5%
PRESOS EM FLAGRANTE	27.959	33.433	19,6%	30.240	-9,6%	31.417	3,9%	29.793	-5,2%	6,6%
IPs REMETIDOS	191.548	186.529	-2,6%	184.492	-1,1%	178.907	-3,0%	179.428	0,3%	-6,3%
TCs REMETIDOS	153.642	151.510	-1,4%	141.910	-6,3%	140.303	-1,1%	137.438	-2,0%	-10,5%
PEAs REMETIDOS	24.001	24.998	4,2%	23.617	-5,5%	25.236	6,9%	22.806	-9,6%	-5,0%
DILIGÊNCIAS ATENDIDAS	35.616	30.728	-13,7%	25.482	-17,1%	23.504	-7,8%	42.253	79,8%	18,6%
FORAGIDOS RECAPTURADOS	5.780	5.662	-2,0%	4.035	-28,7%	4.376	8,5%	1.999	-54,3%	-65,4%
PRISÕES REALIZADAS	5.653	4.988	-11,8%	5.476	9,8%	6.246	14,1%	5.469	-12,4%	-3,3%
MANDADOS DE BUSCA E APREENSÃO	13.839	14.907	7,7%	14.406	-3,4%	14.514	0,7%	15.596	7,5%	12,7%
VEÍCULOS RECUPERADOS	16.524	18.698	13,2%	20.047	7,2%	24.849	24,0%	25.284	1,8%	53,0%
APREENSÃO DE ADOLESCENTE	28.506	30.692	7,7%	30.704	0,0%	847	-97,2%	946	11,7%	-96,7%

Fonte: site <http://www.ssp.rs.gov.br>.

*Os dados da Polícia Civil contêm os dados da Brigada Militar

1.24 – Transporte

As ações vinculadas à Função Transporte, definidas no Orçamento de 2016, referem-se à Secretaria dos Transportes (em substituição a anterior Secretaria de Infraestrutura e Logística - SEINFRA, nos termos da Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015) e seus órgãos supervisionados, especialmente o Departamento Autônomo de Estradas e Rodagem - DAER, Superintendência do Porto do Rio Grande - SUPRG e Superintendência de Portos e Hidrovias – SPH. Por sua vez, a Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR, empresa pública vinculada à SEINFRA, tem por objeto social a conservação, a manutenção e a implantação de melhorias na malha rodoviária do Estado, sob sua responsabilidade, bem como o planejamento para a expansão da capacidade dos serviços

ofertados, de forma a qualificar a infraestrutura rodoviária gaúcha. A Função Transporte também é executada pela Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN.

A Lei do Orçamento de 2016, Lei nº 14.795/2015, e a Lei de criação da EGR relacionaram as principais atribuições para os órgãos que atuam no setor, descritas na sequência:

TABELA 1.141
PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA NA ÁREA DE
TRANSPORTE

ÓRGÃO	ATRIBUIÇÕES PREVISTAS
METROPLAN	- Prestar apoio ao Conselho Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiro – CETM; - Planejar, coordenar, fiscalizar e gerir o Sistema Estadual de Transporte Metropolitano Coletivo de Passageiros - SETM da região metropolitana e das aglomerações urbanas;
DAER	- Executar o planejamento rodoviário; - Estudos, projetos e desenvolvimento tecnológico rodoviário; - Elaborar e expedir normas rodoviárias; - Construir, operar e conservar rodovias; - Conceder, permitir, autorizar, gerenciar, planejar e fiscalizar o transporte coletivo intermunicipal de rodovias; - Controlar e otimizar o transporte de carga; - Administrar as faixas de domínio público; - Planejar e implantar os pedágios em rodovias (competência assumida pela EGR); - Executar assessoramento técnico aos Municípios; - Policiar o trânsito em rodovias; - Realizar outras atribuições determinadas pelo Poder Executivo.
SPH	- Administrar os portos e respectivas instalações, abrangidos por delegação da União ao Estado, nos termos dos convênios, da legislação portuária e das Resoluções do Conselho de Autoridade Portuária, excluídos os regulados por lei própria; - Planejar, coordenar, executar e fiscalizar os serviços e obras de dragagem concernentes ao aprofundamento, melhoramento, ampliação e conservação dos canais de acesso aos portos e das vias navegáveis fluviais e lacustres do Estado, bem como os serviços e obras de sinalização náutica; - Elaborar os processos de concessão, delegação, permissão ou autorização da exploração dos serviços de transportes aquaviários no território do Estado, bem como dos respectivos terminais hidroportuários, e fiscalizá-los, respeitadas as disposições da Lei Nº 10.931, de 09 de janeiro de 1997; e - Terceirizar ou transferir, mediante licitação, os demais serviços cuja natureza o permita, observado o interesse público
SUPRG	- Administrar o Porto de Rio Grande, na qualidade de executor da Concessão da União ao Estado, e como autoridade portuária executiva, coordenando e fiscalizando as diversas entidades atuantes no Porto organizado nos termos da legislação federal; - Propor o plano de desenvolvimento e zoneamento do Porto, submetendo-o a aprovação do Conselho de Autoridade Portuária; - Transferir a terceiros, através de licitação e sob forma de arrendamento, áreas e instalações portuárias destinadas a operações de cargas, descarga, armazenagem, ensilagem e frigorificação; - Aplicar a legislação federal sobre os portos; - Propor a revitalização de áreas ociosas do Porto do Rio Grande; - Exercer quaisquer outras atividades compatíveis com a legislação portuária.
EGR	- praticar todos os atos necessários para o cumprimento do seu objeto social; - fixar as tarifas de pedágio, seus reajustes e revisões, nos termos da legislação vigente; - planejar e gerenciar rodovias sob a sua administração; - promover estudos técnicos de engenharia, financeiros, jurídicos, econômicos, sociais, ambientais e outros necessários para administração dos contratos de serviços e obras; - propor ao Poder Executivo Estadual alternativas técnicas e econômicas para melhoramento contínuo da infraestrutura rodoviária, assim como a avaliação e os planos de exploração e expansão da malha rodoviária; - cumprir e fazer cumprir as exigências contratuais e legais do Sistema Nacional de Trânsito, do órgão executivo rodoviário e do órgão executivo de trânsito que lhe forem pertinentes; - planejar, executar, ampliar, remodelar, operar, manter e realizar obras e serviços nas rodovias sob sua administração; e - executar atos administrativos e judiciais para fins de desapropriação de áreas necessárias para aumento de rodovias sob sua administração."

Fonte: Orçamento Anual 2016 do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Volume I e Leis estaduais Nºs 14.033/2012, 14.197/2012, 14.308/2013 e 14..876/2016 (EGR)

Para a consecução das referidas atribuições, a Lei Orçamentária de 2016 destinou para o setor de infraestrutura de transporte do Estado a cifra de R\$ 770 milhões, valor suplementado em 26,56 % no decorrer do exercício, atingindo a soma de R\$ 975 milhões.

A próxima tabela demonstra a execução orçamentária das ações previstas para os órgãos com a atribuição de realização da Função 26 – Transporte, no exercício de 2016.

TABELA 1.142
FUNÇÃO 26 – TRANSPORTE
PARTICIPAÇÃO DOS SETORES E ÓRGÃOS
2016

Em R\$ milhões

SETOR/ÓRGÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO AUTORIZADA		EMPENHADO		LIQUIDADO		PAGO	
	(A)	(B)	% B/A	(C)	% C/B	(D)	% D/C	(E)	% E/C
AUTARQUIAS	735,2	933,8	127,0	715,4	76,6	624,3	87,3	571,7	79,9
SPH	41,8	41,8	100,1	34,7	83,0	34,1	98,3	33,0	95,0
DAER	607,1	801,5	132,0	604,5	75,4	515,9	85,4	467,3	77,3
SUPRG	86,4	90,4	104,7	76,2	84,3	74,3	97,5	71,5	93,8
DIRETA	22,4	18,0	80,3	14,0	77,5	12,7	90,7	11,8	84,4
SEC.TRANSP.	22,4	18,0	80,3	14,0	77,5	12,7	90,7	11,8	84,4
FUNDAÇÕES	12,6	23,1	183,4	9,8	42,3	9,8	100,0	7,1	73,0
METROPLAN	12,6	23,1	183,4	9,8	42,3	9,8	100,0	7,1	73,0
TOTAL GERAL	770,3	974,8	126,6	739,1	75,8	646,7	87,5	590,6	79,9

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Sistema AFE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

Obs.: Valores ajustados com a dedução das despesas intraorçamentárias (Modalidade de Aplicação 91)

O percentual empenhado alcançou 75,8% da dotação autorizada. Deste total (R\$ 739,1 milhões), a participação da Administração Direta correspondeu a 1,89% (14,0 milhões), valor totalmente empenhado na Secretaria dos Transportes.

As autarquias vinculadas à Função Transporte - SPH, DAER e SUPRG, por sua vez, responderam por 96,8%, valor correspondente a R\$ 715,3 milhões. Deste valor, 84,5% (R\$ 604,5 milhões) foram destinados ao DAER, 10,7% (R\$ 76,2 milhões) à SUPRG e 4,85% (34,7 milhões) à SPH.

Quanto à participação de Fundações no valor empenhado na Função Transporte durante o exercício de 2016, os valores identificados na tabela revelam que a METROPLAN registrou participação correspondente a 1,37% (R\$ 9,8 milhões).

Outrossim, a despesa liquidada na Função, de R\$ 643,7 milhões, correspondeu a 84,0% das despesas previstas na dotação inicial, a 66,3% da dotação alterada e a 87,5% da empenhada.

Quando o cálculo se refere ao valor pago em relação ao empenhado, o índice alcança 79,9%. Da mesma forma, entre o valor desembolsado e o liquidado o resultado atinge 91,3%. Assim, a diferença entre o valor empenhado e o valor pago (R\$ 56,1 milhões) foi inscrita em Restos a Pagar.

Passa-se a analisar a representatividade da Função Transporte no total da despesa realizada pelo Estado (empenhada e liquidada), tendo como foco os dados registrados nos últimos cinco exercícios.

TABELA 1.143
FUNÇÃO TRANSPORTE X DESPESA CONSOLIDADA DO ESTADO
2016

Em R\$ milhões*

EXERCÍCIO	DESPESA FUNÇÃO TRANSPORTE**			DESPESA TOTAL DO ESTADO**	PART. % NA DESPESA TOTAL	
	EMPENHADO (A)	LIQUIDADO		PAGO*** (C)	EMPENHADO (D)	(A/D)
		VALOR (B)	Δ % ANUAL			
2012	815,0	774,3	0	740,9	43,8	1,86
2013	805,5	684,6	-11,6	672,6	46,8	1,72
2014	800,5	711,7	4,0	680,8	50,3	1,59
2015	599,8	494,2	-30,6	425,1	50,2	1,19
2016	739,1	646,7	30,9	590,6	47,0	1,57

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Sistema AFE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV-médio.

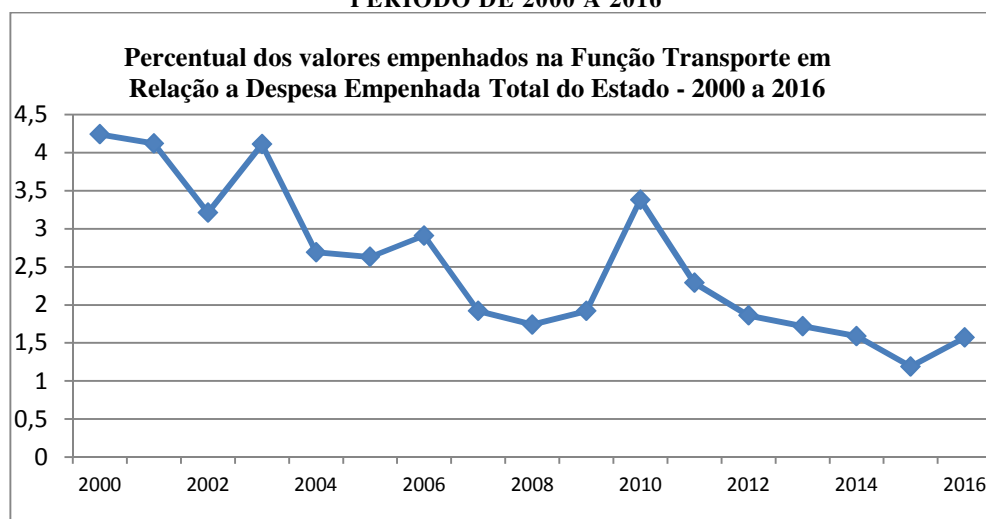
(**) Valores ajustados com a dedução das despesas intraorçamentárias (Modalidade de Aplicação 91): dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos para o custeio de assistência médica e previdência ao IPERGS.

(***) Valores pagos exercício atual

Em valores constantes, a despesa liquidada na área de Transporte (R\$ 646,7 milhões) aumentou 30,9% em relação aos gastos realizados em 2015.

O resultado obtido entre o total das despesas empenhadas pelo Estado (R\$ 47,02 bilhões) e as empenhadas especificamente na Função Transporte (R\$ 739,1 milhões) atingiu o índice de 1,57%, percentual superior ao de 2015 e similar ao observado em 2014, como visualizado no gráfico:

GRÁFICO 1.3
FUNÇÃO TRANSPORTE
PERÍODO DE 2000 A 2016



Fonte: Relatórios de Pareceres Prévios

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

Na próxima tabela constam as origens dos recursos utilizados como suporte para os empenhamentos das despesas realizadas na área de transporte no período de 2012 a 2016.

TABELA 1.144
FUNÇÃO TRANSPORTE
ÓRGÃO X RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS UTILIZADOS (EMPENHADOS)
2012/2016

Em milhões de R\$

SETOR/ÓRGÃO	2012	2013		2014		2015		2016	
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15
SPH	50,3	53,6	6,70	51,9	-3,31	45,5	-12,25	34,7	-23,75
Recursos Livres Tesouro	38,5	42,2		42,7		37,1		22,6	
Recursos de Origem Federal	2,5	2,0		0,7		0,7		3,0	
Demais Recursos	9,3	9,5		8,5		7,8		9,1	
DAER	651,4	647,5	-0,60	588,3	-9,14	460,1	-21,80	604,5	31,39
Recursos Livres Tesouro	221,6	198,4		255,5		169,2		156,0	
Recursos de Origem Federal	56,3	45,8		54,7		60,4		55,4	
Recursos Operações Crédito	238,8	215,5		179,1		133,3		290,7	
Demais Recursos	134,7	187,7		99,0		97,1		102,4	
SUPRG	103,2	86,3	-16,37	101,6	17,68	69,7	-31,35	76,2	9,27
Recursos de Autarquias	103,2	86,3		101,6		69,7		76,2	
SEINFRA / SEC. TRANSPORTES	6,6	17,5	163,70	51,6	194,31	13,2	-74,47	14,0	6,12
Recursos Livres Tesouro	3,7	3,7		4,0		2,1		6,5	
Recursos de Operações Crédito	0,0	10,8		45,0		0,0		0,0	
Demais Recursos	3,0	3,0		2,6		11,0		7,5	
METROPLAN	3,5	0,6	-83,75	7,1	1.165,91	11,3	58,35	9,8	-13,62
Recursos Livres Tesouro	0,0	0,2		4,3		10,8		9,0	
Demais Recursos	3,5	0,4		2,9		0,5		0,7	
Total Geral	815,0	805,5		800,5	-0,63	599,8	-25,07	739,1	23,23

Fonte: Sistema AFE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE. Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS. Valores atualizados pelo IGP-DI

Os recursos empenhados na Função Transporte aumentaram 23,23% quando se compara 2016 com 2015. No DAER, esse aumento foi de 31,39%.

Os recursos federais, especialmente os da Contribuição sobre a Intervenção de Domínio Econômico – CIDE e do Fundo do Petróleo alcançaram R\$ 63,3 milhões 2016. Deste total, R\$ 55,4 milhões foram alocados ao DAER.

No período entre 2010 a 2016, houve uma pequena diminuição percentual na participação do Estado do Rio Grande do Sul na parcela reservada aos Estados para a CIDE. Apresenta-se a evolução deste percentual com base nos cálculos do TCU, nos termos da Lei nº 10.336/2001 e alterações.

TABELA 1.145
PARTICIPAÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL NO TOTAL DA CIDE
2010/2016

ANO DE VIGÊNCIA	%	DECISÃO NORMATIVA TCU
2010	5,69	105/2010
2011	5,60	112/2011
2012	5,65	120/2012
2013	5,55	125/2013
2014	5,52	136/2014
2015	5,54	142/2015
2016	5,53	149/2016
2017	5,66	158/2017

Fonte: TCU – <http://portal.tcu.gov.br/comunidades/transferencias-constitucionais-e-legais/coeficientes-cide-combustiveis/>

Os recursos das operações de crédito, especialmente do Proredes BIRD/BNDES alcançaram R\$ 290,7 milhões em 2016, valores inteiramente alocados ao DAER.

A próxima tabela inclui os valores empenhados na Função Transporte, identificando a participação de cada uma das subfunções e a vinculação com as diversas formas de atuação do Estado.

TABELA 1.146
FUNÇÃO 26 – TRANSPORTES*
PARTICIPAÇÃO DAS SUBFUNÇÕES
2016

Em milhões R\$						
SUBFUNÇÃO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO AUTORIZADA	EMPENHADO	%	LIQUIDADO	PAGO
0121 - PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	5,2	5,4	3,3	61,95	3,3	3,3
0122 - ADMINISTRAÇÃO GERAL	233,2	246,1	203,1	82,53	200,5	188,5
0123 - ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA	1,1	1,6	0,7	45,94	0,7	0,7
0130 - ADMINISTRAÇÃO DE CONCESSÕES	0,2	0	0	0,00	0	0
0131 - COMUNICAÇÃO SOCIAL	4,6	3,5	1,2	35,10	0,8	0,3
0181 - POLICIAMENTO	47,3	47,3	11,6	24,59	9,6	9,4
0272 - PREV. REGIME ESTATUTÁRIO	0	0	0	-	0	0
0367 - EDUCAÇÃO ESPECIAL	1	1	0	0	0	0
0453 - TRANSPORTES COLETIVOS URBANOS	21,1	21,1	9	42,88	9	6,4
0781 - TRANSPORTE AÉREO	7	10,9	7,9	72,10	7,1	6,5
0782 - TRANSPORTE RODOVIÁRIO	425,6	618,5	493,3	79,75	407,9	367,9
0784 - TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	23,6	18,6	8,5	45,56	7,7	7,6
0785 - TRANSPORTES ESPECIAIS	0,4	0,8	0,4	49,45	0	0
TOTAL GERAL	770,3	974,8	739,1	75,82	646,7	590,6

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Sistema AFE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores ajustados com a dedução das despesas intraorçamentárias (Modalidade de Aplicação 91: recursos empenhados para o custeio de assistência médica e previdência ao IPERGS).

Considerando o valor orçado para a Função Transporte, acrescido das alterações promovidas no exercício (R\$ 974,8 milhões), a Subfunção 0782 – Transporte Rodoviário foi responsável por 63,44% das dotações autorizadas, ou seja, R\$ 618,4 milhões.

A Subfunção 0784 – Transporte Hidroviário, cujas ações em 2016 se mantiveram vinculadas às atribuições das Autarquias – SUPRG e SPH –, respondeu por 1,91% das dotações autorizadas (dotação inicial acrescida das suplementações), valor correspondente a R\$ 18,6 milhões.

Das dotações previstas na Lei Orçamentária, o total empenhado atingiu 75,82% da dotação autorizada.

As ações programadas para a área do Transporte Rodoviário foram as que mais empenharam recursos na Função Transporte, sendo empenhado um total de R\$ 493,3 milhões, equivalente a 66,73% do total empenhado na Função.

Como se observa, todos os dados trazidos excluíram as despesas intraorçamentárias, questão abordada no item 1.4 - Lei Orçamentária Anual, referente à Contribuição ao IPERGS, as quais apresentaram a seguinte evolução na Função Transporte:

TABELA 1.147
FUNÇÃO 26 - TRANSPORTE
TRANSFERÊNCIAS INTRAORÇAMENTÁRIAS*
VALORES EMPENHADOS - 2012 A 2016

RUBRICA	2012	2013	2014	2015	2016
1301 - CONTRIBUIÇÃO AO IPERGS PATRONAL	0,5	0	0	0	0
1310 - CONTRIBUIÇÃO PREVID ATIVO – RPPS	17,6	16,5	17,5	20,7	14,7
1311 - CONTRIBUIÇÃO PREVID INATIVO – RPPS	9,1	11,6	13,2	17,6	13,4
1313 - CONTRIBUIÇÃO IPERGS COBERTURA DEFICE INATIVOS	115,1	121	129,1	132,3	132,9
1315 – FUNDOPREV CIVIL ATIVOS	0	0,7	1,3	1,1	1,1
3904 - COMISSÕES E/OU TAXA ADMINISTRAÇÃO	0	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL GERAL	142,4	149,8	161,2	171,8	162,1

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Sistema AFE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS. Valores nominais

(*) Modalidade de Aplicação 91: recursos empenhados para o custeio de assistência médica e previdência ao IPERGS

1.24.1 – Transporte Rodoviário

O Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER, com personalidade jurídica de direito público e autonomia administrativa, respondeu pela aplicação de 81,7% dos valores empenhados na Função Transporte (R\$ 604,5 milhões de um total de R\$ 739,1 milhões). Dentre os valores empenhados pelo Departamento na Subfunção Transporte Rodoviário (R\$ 493,3 milhões), destaca-se o projeto de Restauração e Manutenção da Malha - CREMA, responsável pela aplicação de R\$ 244,4 milhões, o projeto de conservação de rodovias, com R\$ 70,8 milhões, e o projeto de pavimentação de acessos municipais, com R\$ 84,9 milhões.

Os principais recursos utilizados para dar cobertura aos empenhos realizados pela Autarquia foram provenientes de operações de crédito (R\$ 290,7 milhões) e Recursos Livres do Tesouro do Estado (R\$ 156,0 milhões, Recursos 0001).

TABELA 1.148
SUBFUNÇÃO 0782 – TRANSPORTE RODOVIÁRIO
2016

ÓRGÃO/PROJETOS	Em milhões R\$			
	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO	RESTOS A PAGAR
DAER				
3151 - PAV. ACESSOS MUNICIPAIS	84,9	54,8	47,2	7,6
3152 - RESTAURAÇÃO AMPLIACAO ERS/118	5,2	5,2	3,5	1,7
3157 - CONSTRUÇÃO DE RODOVIAS	7,2	6,1	6	0,1
3158 - CONSTRUÇÃO E REPAROS OAE	3,5	3,4	2,3	1,1
3160 - CONSERVAÇÃO DE RODOVIAS	70,8	67,7	66,7	1
3161 - PEDÁGIO COMUNITÁRIO	0	0	0	0
3162 - CONVENIOS MUNICIPAIS	20,1	18,2	14,6	3,5
3252 – REST MAN MALHA ROD - CREMA	244,4	202,1	184,1	17,9
3273 - DESAPROPRIACOES	2,7	2,7	2,7	0
3278 – AMPLIAÇÃO CAPACIDADE RODOVIAS	0,2	0,2	0,2	0
3317 – DUPLICAÇÃO E AMPLIAÇÃO DE RODOVIAS	9,8	9,8	9,8	0
3343 - REESTRUTURACAO SPH	0	0	0	0
3387 - APOIO TEC FISC OBRAS DAER	27,5	26,8	20,6	6,2
4199 - GERENCIAMENTO FAIXA DOMÍNIO	0,1	0,1	0,1	0
4307 - PLANEJ. GERENC. RODOVIÁRIO ESTADUAL	6,5	3,5	3,1	0,4
4314 - TRANSP. COLETIVO INTERMUNICIPAL PASSAGEIROS	1,4	1,4	1,4	0
4315 - CONTRÔLE ELETRÔNICO DE VELOCIDADE	8,8	5,9	5,5	0,4
4316 - CONTROLE PESO RODOVIAS	0	0	0	0
TOTAL GERAL	493,3	407,9	367,9	40
DESPESA TOTAL DO ESTADO	47.020,3	46.134,4	43.577,1	2.557,3
% SUBFUNÇÃO/TOTAL ESTADO	1,049	0,884	0,844	1,565

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Sistema AFE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

Valores ajustados com a dedução das despesas intraorçamentárias (Modalidade de Aplicação 91)

O percentual liquidado em 2016, de 0,88% da despesa total, aumentou em relação ao percentual de 0,49% liquidado em 2015. Aumento semelhante ocorreu com o percentual de valores pagos, que passou de 0,42% da despesa total para 0,84%.

TABELA 1.149
SUBFUNÇÃO TRANSPORTE RODOVIÁRIO X DESPESA CONSOLIDADA DO ESTADO
2016

EXERCÍCIO	Em milhões R\$*				
	DESPESA SUBFUNÇÃO TRANSPORTE RODOVIÁRIO**			DESPESA TOTAL DO ESTADO**	PART. NA DESPESA TOTAL
	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO	EMPENHADO	% VALORES EMPENHADOS
2012	532,8	505,9	483,2	43.753,2	1,22
2013	511,9	423,7	421,1	46.845,6	1,09
2014	451,7	376,8	355,5	50.338,5	0,90
2015	341,0	242,4	196,4	50.201,5	0,68
2016	493,3	407,9	367,9	47.020,3	1,05

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Sistema AFE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV-médio.

(**) Valores ajustados com a dedução das despesas intraorçamentárias (Modalidade de Aplicação 91).

No que tange à participação da Subfunção Transporte Rodoviário no total das despesas realizadas pelo Estado, os dados da tabela informam uma recuperação na participação desta Subfunção em 2016, aumentando de 0,68% em 2015 para 1,05% em 2016.

1.24.2 – Carteira de Contratos do DAER

Foi solicitado, mediante Requisição de Documentos, dados do Sistema de Gerenciamento de Contratos do DAER – SIGECON para atualização dos valores e saldos da carteira de contratos do DAER, os quais, embora os diversos tipos de contratos, podem ser consolidados nos seguintes números:

TABELA 1.150
CARTEIRA DE CONTRATOS DO DAER - SIGECON

Em R\$ Bilhões			
CONTRATOS	Nº	VALOR CONTRATUAL ATUALIZADO	SALDO A EXECUTAR ATUALIZADO
Total	790	6,464	2,649

Fonte: Planilha Resumo SIGECON

Obs.: A planilha encaminhada pela ACI/DAER apresenta contratos firmados com 152 prefeituras.

Esta carteira, cujo saldo a executar ultrapassa os 2,5 bilhões de reais, vem sendo objeto de ponto de esclarecimento do Parecer Prévio desde 2003. O Governo do Estado já reconheceu que o saldo a executar dessa ordem deixa de ser uma questão exclusiva da Autarquia, mas que se trata de verdadeira questão de Estado, uma vez que não será possível a conclusão de todas as obras em um só Governo.

A consulta ao sistema CubosDW da Secretaria da Fazenda demonstra significativo empenhamento na rubrica 5105 - Prosseguimento e/ou Conclusão de Obras Públicas (R\$ 354,0 milhões) em relação à rubrica 5104 - Início de Obras Públicas (R\$ 46,9 milhões).

Em relação à qualidade das rodovias, a pesquisa da Confederação Nacional do Transporte – CNT de 2016 demonstra que o estado geral da malha pesquisada no RS apresenta menores percentuais classificados como ótimo/bom (37,3%) do que regular/ruim/péssimo (62,7%). Estes percentuais revelam uma melhora da malha em relação a 2015, quando foram obtidos

respectivamente 26,4% e 73,6%. A extensão de rodovias estaduais apresenta condições inferiores em relação à malha total no Estado.

TABELA 1.151
PESQUISA CNT DE RODOVIAS
2015 E 2016 – RIO GRANDE DO SUL

Estado Geral	Extensão Total Pesquisada				Extensão Estadual Pesquisada			
	Km - 2015	% - 2015	Km - 2016	% - 2016	Km - 2015	% - 2015	Km - 2016	% - 2016
Ótimo	249	2,9	396	4,6	-	-	60	2,0
Bom	2.034	23,5	2.828	32,7	360	12,3	493	16,6
Regular	4.274	49,2	4.017	46,4	1.044	35,8	1.341	45,0
Ruim	1.582	18,3	1.083	12,5	1.063	36,5	794	26,7
Péssimo	529	6,1	333	3,8	450	15,4	288	9,7
Total	8.668	100,0	8.657	100,0	2.917	100,0	2.976	100,0

Fonte: CNT – disponível em www.cnt.org.br. Acesso em 10/03/2017

A pesquisa considerou as condições do pavimento, da sinalização e da geometria da via, apontando deficiências que impactam no aumento do custo operacional do transporte, uma vez que rodovias com deficiência reduzem a segurança, além de aumentar o custo de manutenção dos veículos e o consumo de combustível.

1.24.3 – Recursos Vinculados aos Antigos Pedágios sob Administração Direta ou Concedidos pelo DAER

As praças de pedágio na ERS 135 (Praça de Coxilha, criada em 1992), ERS 240 (Praça de Portão, de 1994) e ERS 239 (Praça de Campo Bom, de 1994) foram administradas diretamente pelo DAER até 2012. A partir de 2013 sua administração foi transferida para a Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR. Entretanto, continuam a constar do Balanço Geral do Estado os seus recursos vinculados, conforme tabela a seguir:

TABELA 1.152
SALDO DOS RECURSOS VINCULADOS – ANTIGOS PEDÁGIOS ESTADUAIS

Em milhões de R\$

RECURSO VINCULADO	POSIÇÃO 2015	POSIÇÃO 2016
8017 - TARIFA PEDÁGIO - RS 135	19,3	19,4
8018 - TARIFA PEDÁGIO - RS 239	25,3	25,3
8019 - TARIFA PEDÁGIO - RS 240	42,3	42,3
SALDO VINCULADO A EMPENHAR NO PRÓXIMO EXERCÍCIO	87,0	87,0

O saldo desses recursos deve ser destinado à manutenção das respectivas estradas e acessos municipais às mesmas, nos termos da Lei nº 14.152, de 20 de dezembro de 2012. O saldo a empenhar destes recursos vinculados atingiu R\$ 87,0 milhões ao final do exercício de 2016, constando no Balanço Geral do Estado.

Durante a vigência do Programa Estadual de Concessão Rodoviária – PECR, encerrado em 2013, as taxas de fiscalização pagas pelas concessionárias foram contabilizadas sob a forma do recurso vinculado de número 8029 - Participação na Remuneração de Serviços de Pedágio. Este recurso vinculado continua apresentando, no Balanço Geral do Estado, um “saldo a empenhar no próximo exercício” de R\$ 7,3 milhões em 2016, valor este igual ao de 2015.

1.24.4 – Empresa Gaúcha de Rodovias

A Empresa Gaúcha de Rodovias – EGR foi criada a partir da Lei nº 14.033, de 29 de junho de 2012,, como uma sociedade anônima. A Lei nº 14.876, de 09 de junho de 2016, entre outras situações, alterou o objeto social da empresa, que passou da “exploração da infraestrutura rodoviária mediante a cobrança de pedágios públicos comunitários” para a “conservação, a manutenção e a implantação de melhorias na malha rodoviária do Estado, sob sua responsabilidade, bem como o planejamento para a expansão da capacidade dos serviços ofertados, de forma a qualificar a infraestrutura rodoviária gaúcha”, administrando rodovias e respectivas faixas de domínio. Para a realização deste novo objeto social, a EGR ficou autorizada, entre outras ações, a realizar a comercialização de espaços publicitários nas praças de pedágio e de faixas de domínio, a contrair empréstimos e emitir títulos e valores mobiliários, a prestar garantias reais e fidejussórias, assim como contratar seguros e a participar majoritariamente ou minoritariamente de capital de outras empresas, desde que se constituam como sociedade de propósito específico relacionada a seu objeto social. A atuação da EGR alcança 892,78 km de rodovias estaduais.

Os relatórios de ingresso e desembolso por praça de pedágio disponibilizado no site da EGR estão assim sintetizados:

TABELA 1.153
EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS – EGR
VALORES ARRECADADOS E DESEMBOLSADOS – 2016

Em milhões de R\$			
PRAÇA	RODOVIA	INGRESSO DA RECEITA DE PEDÁGIOS (R\$)	DESEMBOLSO (R\$)
Campo Bom	ERS 239	21,5	40,0
Portão	ERS 240	24,2	17,1
Coxilha	ERS 135	7,9	11,1
Flores da Cunha	ERS 122	8,6	8,8
Encantado	ERS 130	3,3	10,9
Boa Vista do Sul	RSC 453	11,2	11,9
Cruzeiro do Sul	RSC 453	12,7	7,7
Venancio Aires	RSC 287	26,7	26,6
Candelária	RSC 287	15,8	12,7
Viamão	ERS 040	18,6	17,8
Santo Antônio	ERS 474	10,8	8,8
Três Coroas	ERS 115	18,5	20,2
Gramado	ERS 235	13,8	13,9
São Francisco	ERS 235	6,4	6,2
TOTAIS		209,9	213,6

O Relatório da Administração informa que o fluxo de veículos total em 2016 sofreu uma redução de 0,66% em relação a 2015. A Demonstração do Resultado do Exercício da EGR aponta uma receita oriunda da prestação de serviços de R\$ 215,8 milhões em 2016, e uma Receita Operacional Líquida de R\$ 169,5 milhões. Em relação a 2015, ocorreu uma diminuição de 1,3 e 1,5% nestas receitas, respectivamente. O custo dos serviços prestados e as despesas operacionais alcançaram R\$ 152,3 milhões, dos quais R\$ 71,4 milhões referem-se à manutenção e conservação de rodovias. Assim, a Empresa empregou o correspondente a 46,9% de sua receita operacional líquida na manutenção e conservação de rodovias. Os investimentos alcançaram R\$ 19,3 milhões.

No Balanço Patrimonial, as disponibilidades de caixa alcançam R\$ 74,7 milhões, dos quais R\$ 73,7 milhões foram depositados no SIAC. Após o acréscimo das receitas e a redução das despesas financeiras, a EGR obteve lucro de R\$ 13,6 milhões, em 2016.

1.24.5 – Transporte Hidroviário

Uma das atribuições da infraestrutura de transportes é a diminuição dos custos logísticos, fator importante para garantir a competitividade do setor produtivo, tanto do segmento exportador quanto do mercado interno. Visando este objetivo, é importante a ampliação da participação do modal hidroviário no sistema, posto que esse modal, para determinados produtos e rotas, possibilita um custo de transporte mais baixo que o rodoviário.

Para o desempenho das atividades vinculadas ao setor de Transporte Hidroviário, a Secretaria de Infraestrutura e Logística conta com as Autarquias que possuem essa atribuição, ou seja, a Superintendência de Portos e Hidrovias – SPH e a Superintendência do Porto do Rio Grande – SUPRG.

A SPH é o órgão responsável pela coordenação dos Programas de Manutenção do Sistema Hidroviário e Modernização Portuária, tendo como objetivo das suas ações a manutenção e a qualificação das condições de utilização das hidrovias e portos fluviais no Estado, no sentido de tornar competitiva essa modalidade de transporte.

A SUPRG possui a atribuição de coordenar o Programa Porto do Rio Grande – Portal Logístico do MERCOSUL, cujos objetivos e ações buscam, além de operar e manter o porto e suas instalações, desenvolver instrumentos capazes de proporcionar o aumento na capacidade de movimentação de carga e atender ao cliente com segurança, qualidade e redução de custos.

Essas duas autarquias, em 2016, foram responsáveis pela realização de empenhos correspondentes a R\$ 8,4 milhões na Subfunção 0784 - Transporte Hidroviário, ou seja, equivalente a 1,14% do total das despesas empenhadas na Função Transporte que montaram 739,1 milhões. O total pelas duas autarquias é o seguinte:

TABELA 1.154
SUBFUNÇÃO 0784 – TRANSPORTE HIDROVIÁRIO
2016

Em milhões R\$

ÓRGÃO/PROJETOS	EMPENHADO	% TOTAL	LIQUIDADO	PAGO	RESTOS A PAGAR
SPH	1,0	11,96	0,9	0,8	0,2
4223 - SINALIZAÇÃO NÁUTICA NAVEGAÇÃO INT.	1,0		0,9	0,8	0,2
SUPRG	7,5	88,04	6,8	6,8	0,7
3139 - REAPARELHAMENTO PORTO	0,2		0,2	0,2	0,0
3140 - MODERNIZACAO INFRAESTRUT	0,0		0,0	0,0	0,0
3357 - SINALIZACAO E TRAFEGO MAR	0,2		0,2	0,2	0,0
4566 - SEGURANCA DO PORTO NOVO	2,7		2,5	2,5	0,2
4567 - GESTAO AMBIENTAL PORTO	4,4		3,9	3,9	0,5
TOTAL SUBFUNÇÃO TRANSPORTE HIDROVIÁRIO	8,5	100,00	7,7	7,6	0,9
DESPESA TOTAL DO ESTADO	47.020,3		46.134,4	43.577,1	2.557,3
% Em Relação a Despesa Total do Estado	0,018		0,017	0,017	0,036

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Sistema AFE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

O principal valor empregado nesta Subfunção destinou-se à Gestão Ambiental do Porto do Rio Grande, com R\$ 4,7 milhões, executado pela SUPRG. A próxima Tabela traz os números da participação da Subfunção 784 – Transporte Hidroviário, no total das despesas realizadas pelo Estado nos últimos quatro anos.

TABELA 1.155
SUBFUNÇÃO TRANSPORTE HIDROVIÁRIO X DESPESA CONSOLIDADA DO ESTADO
2016

Em milhões R\$*

ANO	DESPESA SUBFUNÇÃO TRANSPORTE RODOVIÁRIO**			DESPESA TOTAL DO ESTADO**	PART. NA DESPESA TOTAL
	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO	EMPENHADO	% VALORES EMPENHADOS
2012	31,6	25,6	24,3	43.753,2	0,07
2013	18,7	10,5	8,0	46.845,6	0,04
2014	38,5	37,2	34,8	50.338,5	0,08
2015	12,5	11,5	8,4	50.201,5	0,02
2016	8,5	7,7	6,8	47.020,3	0,02

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Sistema AFE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores atualizados pelo IGP-DI/FGV-médio.

(**) Valores ajustados com a dedução das despesas intraorçamentárias (Modalidade de Aplicação 91).

O percentual dos valores empenhados, em 2016, na Subfunção Transporte Hidroviário, R\$ 8,5 milhões, representou uma redução quando comparado ao ano anterior, (valores corrigidos pelo IGP/DI médio). A participação da Subfunção no Orçamento Geral do Estado caiu de 0,28% em 2011, quando foram investidos recursos na dragagem do Porto Organizado pela SUPRG, para 0,02% em 2016.

Cabe mencionar que, tanto na SPH como na SUPRG, os principais recursos não foram empenhados na Subfunção Transporte Hidroviário, mas na Subfunção Administração Geral. Na SUPRG, na Subfunção Administração Geral foram empenhados R\$ 68,3 milhões, enquanto na Subfunção Transporte Hidroviário os valores empenhados alcançaram R\$ 7,5 milhões. Também foram significativos os empenhos na Subfunção Outros Encargos Especiais, com R\$ 26,4 milhões.

1.25 – Previdência e Assistência Médica – IPERGS

O Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul - IPERGS foi criado pelo Decreto nº 4.842, de 08-08-1931, tendo por finalidade promover e desenvolver a previdência e assistência social em favor dos funcionários do Estado, dos Municípios e das classes proletárias, mediante a concessão de pensões, empréstimos e pecúlios.

Naquela época, o Estado reconhecia a necessidade de amparar os funcionários públicos e suas famílias, não só lhes concedendo diretamente gratificações especiais, aposentadoria e meio soldo, bem como auxiliando as instituições particulares organizadas para esse fim, as quais, entretanto, não vinham correspondendo satisfatoriamente, o que levou à criação do Instituto.

Passados 50 anos, em 18-06-1982, foi editada a Lei nº 7.672, dispondo sobre o IPERGS - Autarquia Estadual de previdência e assistência, com personalidade jurídica de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, e atuando, basicamente, na prestação de benefícios e serviços relativos a pensões, pecúlio, auxílio-reclusão, assistência médica, habitacional e financeira. Atualmente, essa lei, depois de várias alterações, deixou de abordar as normas de assistência médica, as quais passaram a ser ditadas em leis específicas.

Em 2004, buscando adequar-se às bases da Reforma da Previdência no Serviço Público, foi editada a Lei Complementar nº 12.065/2004, alterando as contribuições mensais para o Regime Próprio de Previdência Social. Também, com a edição das Leis Complementares nºs 12.066/2004 e 12.134/2004, foi reestruturado o Sistema de Assistência à Saúde. Dessa forma, individualizando-se os dois sistemas, o de Previdência e o de Saúde, com a contabilização em separado das suas respectivas contribuições, sendo vedada a transferência de recursos entre ambos.

A Lei nº 12.395/2005 foi responsável por reestruturar a estrutura administrativa do IPERGS, atribuindo, ao Instituto, as prerrogativas de Gestor Único do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS/RS – e do Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul – IPE – SAÚDE.

Em 2008, foi editada a Lei nº 12.909, de 03-03-2008, referente, especificamente, ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos, designou o IPERGS como o seu Gestor Único, com a denominação de IPE – PREVIDÊNCIA.

A partir de 2009, foi alterada a estrutura orçamentária da Autarquia. Anteriormente, constituída de apenas um Órgão e unidades orçamentárias relacionadas à Previdência, Saúde, Habitação e Pecúlios, passou a ser classificada em três Órgãos distintos, com suas principais atribuições definidas a seguir:

SETOR 51 - INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO RS	
ÓRGÃOS	ATRIBUIÇÕES
Órgão 40 Regime Próprio de Previdência Social do Estado do RS – RPPS/RS	- gerir o RPPS/RS dos Servidores do Estado; - benefícios básicos aos dependentes (pensão por morte do servidor e Auxílio Reclusão); - pagamento de inativos.
Órgão 41 Fundo de Assistência à Saúde - FAS/RS	- gerir o Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores do Estado; - serviços básicos aos segurados e dependentes (assistência à saúde); - serviços suplementares aos dependentes (Plano de Assistência Complementar); - serviços suplementares aos segurados e dependentes (Plano de Assistência Suplementar).
Órgão 42 Instituto de Previdência do Estado do RS	- administração do Plano Habitacional; - pagamento de pecúlios facultativos.

Em abril de 2010, com a edição da Lei nº 13.415, foi reorganizado o Quadro de Pessoal do Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul.

Iniciada nova administração no Governo Estadual em 2011, foi criado fundo de capitalização para os novos servidores, ingressantes a partir de 18-07-2011, data de publicação das Leis nºs 13.757/2011 e 13.758/2011 (Fundoprev-Militar e Fundoprev-Civil, respectivamente), situação tratada no Regime Próprio de Previdência Social, item subsequente.

A execução do orçamento em 2016, segundo as Receitas por Fontes e as Despesas por Grupo, alocadas nos Órgãos específicos da Autarquia está demonstrada na Tabela a seguir.

TABELA 1.156
IPERGS - EXECUÇÃO POR FONTE DE RECEITA E GRUPO DE DESPESA
2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ (milhões)			
	Órgão 40 RPPS/RS e FUNDOPREV	Órgão 41 FAS/RS	Órgão 42 IPERGS	TOTAL
Receita de Contribuições	11.510,29	1.912,44	3,05	13.425,79
Contribuições Previdenciárias	11.439,24	-	-	11.439,24
Contr Patronal Amort Déficit.	7.830,31	-	-	7.830,31
Contribuição Patronal	1.959,72	-	-	1.959,72
Regime de Repartição Simples	1.818,54	-	-	1.818,54
Reg. Capitalização – Fundoprev-Civil	125,43	-	-	125,43
Reg. Capitalização - Fundoprev-Militar	15,75	-	-	15,75
Contribuição Segurados /Servidores	1.649,20	-	-	1.649,20
Contribuição Servidores	1.646,85	-	-	1.646,85
Regime de Repartição Simples	1.506,10	-	-	1.506,10
Reg. Capitalização – Fundoprev-Civil	124,80	-	-	124,80
Reg. Capitalização - Fundoprev-Militar	15,95	-	-	15,95
C.P.Social Pensionistas Prefeitura	0,13	-	-	0,13
C.P.Social AT CIV – Avulsas	2,22	-	-	2,22

Continua

Continuação

DISCRIMINAÇÃO	Órgão 40 RPPS/RS e FUNDOPREV	Órgão 41 FAS/RS	Órgão 42 IPERGS	TOTAL
Contribuição Assistência Médica	-	1.912,44	-	1.912,44
C. A Méd. – Patronal	-	509,34	-	509,34
C A Méd – Servidores	-	582,41	-	582,99
C.A Méd – Avulsas e Precatórios/RPV	-	69,54	-	69,54
PAMES/PAC/Prefeituras/Convênios	-	751,15	-	750,58
Contribuições Sociais Diversas	67,99	-	3,05	71,05
Prêmio Pecúlio Facultativo	-	-	3,05	3,05
Contr Prev Patr - Ceditos Civil	2,02	-	-	2,02
C Prev Social-Precatórios/RPV	59,39	-	-	59,39
C Prev Social-Precatórios/RPV - patronal	6,59	-	-	6,59
Contribuições Outros Pensionistas*	3,06	-	-	3,06
Receita Patrimonial	778,56	36,09	-	814,65
Investimentos do Fundoprev em Renda Fixa**	92,36	-	-	92,36
Demais Receitas Patrimoniais***	686,20	36,09	-	722,29
Receita de Serviços	0,81	3,49	0,07	4,36
Outras Receitas Correntes	66,49	5,13	0,40	72,01
Compensação entre Regimes RPPS/RGPS	49,26	-	-	49,26
Receita Anulação de Restos a Pagar	0,34	0,59	0,01	0,93
Demais Rec Correntes	16,88	4,54	0,39	21,82
Alienação de Bens	-	-	0,06	0,06
Amortização de Empréstimos	-	-	0,45	0,45
Total Receitas IPERGS	12.356,15	1.957,15	4,03	14.317,32
Pessoal e Encargos Sociais	12.082,54	24,40	-	12.106,94
Outras Despesas Correntes	225,95	1.912,89	3,36	2.142,20
Investimentos	0,67	0,03	-	0,70
Amortização da Dívida	-	33,05	-	33,05
Total Despesas IPERGS	12.309,16	1.970,38	3,36	14.282,90
Resultado Orçamentário IPERGS	46,99	(13,23)	0,67	34,43
Dívida Precatórios				
Restos a Pagar Processados - Passivo Circulante	34,39	0,00	-	34,39
Saldo Inscrito - Passivo Não Circulante	3.139,37	29,72	-	3.169,09
Provisão Atualização – Passivo Não Circulante	2.655,95	20,42	-	2.676,37
Total Dívida com Precatórios e RPVs	5.829,72	50,14	-	5.879,86

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Sistema FPE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Contribuições de pensionistas que não fazem parte do regime previdenciário, decorrentes de pensões vitalícias concedidas pelo Poder Público.

(**) Considerada a dedução de receita referente ao rendimento negativo da aplicação em Renda Fixa.

(***) Em 2016 houve a cessão onerosa da folha de pagamento para o Banrisul, cuja parcela dos ingressos foi destinada ao pagamento do 13º dos Servidores Inativos e Pensionistas.

A execução orçamentária do Órgão 40 – RPPS, discriminada entre o Plano Previdenciário (Fundoprev) e Plano Financeiro (RPPS – Antigos Funcionários), é apresentada mais adiante, segundo demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para o elevado saldo em Precatórios no IPERGS (R\$ 5,88 bilhões), as principais causas dessa dívida iniciaram com a Constituição Federal de 1988, quando garantiu as pensionistas a integralidade dos vencimentos recebidos na ativa pelos servidores falecidos, e esse direito foi obtido judicialmente pelas seguradas. Na verdade, essa norma do art. 40 da Constituição autorizou o aumento da despesa e não previu a fonte ou a ampliação da arrecadação para fazer frente a esse incremento de gastos. Posteriormente, novas ações ingressaram no Estado, destacando-se àquelas relacionadas a reajustes salariais concedidos em 1995 (Lei Britto) e não implementadas à época de sua concessão.

As contribuições previdenciárias dos servidores (em torno de R\$ 1,65 bilhão) têm sido alvo de ressalva nos Relatórios e Pareceres Prévia anteriores, pois a existência de saldos em Depósitos de Terceiros, no Passivo Circulante dos Poderes/Órgãos, identificados na Tabela a seguir, estaria a indicar a pendência de repasses ao IPERGS – RPPS.

A esse respeito, ou seja, no aspecto financeiro, o Gestor afirma não existirem pendências de repasse ao IPE, sendo os valores das retenções dos servidores transferidos sempre no

último dia útil do mês, entretanto podendo ocorrer sem a utilização da transação eletrônica de pagamento das correspondentes notas financeiras.

TABELA 1.157
CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DOS SERVIDORES
CONSIGNAÇÕES SOBRE A FOLHA DE PESSOAL
SALDO EM DEPÓSITOS DE TERCEIROS NO PASSIVO CIRCULANTE DOS PODERES/ÓRGÃOS
2009/2016

								Em R\$ (mil)
DISCRIMINAÇÃO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Servidores do Regime de Repartição Simples Plano Financeiro	5.491,863	6.445,869	5.149,250	1.043,297	763,218	588,744	895,375	1.347,703
Servidores do Regime de Capitalização – FUNDOPREV Plano Previdenciário	-	-	44,262	1.710,238	128,957	58,150	7.153,298	299,828

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Sistema FPE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

O saldo em Depósitos das contribuições dos servidores do Regime de Repartição Simples vinha reduzindo até o final de 2014 (de R\$ 5,149 milhões em 2011 para R\$ 588,744 mil em 2014). No caso do Fundoprev, essa redução também ocorreu (de R\$ 1,710 milhão em 2012 para R\$ 58,150 mil em 2014). Contudo, a partir de 2015, iniciou-se uma reversão dessa tendência em ambos regimes.

No caso da retenção da contribuição do servidor para o Regime de Repartição Simples, o saldo em depósito das contribuições dos servidores passou de R\$ 588,744 mil em 2014 para R\$ 895,375 mil em 2015. Já, no exercício de 2016, esse saldo aumentou para R\$ 1,347 milhão. O repasse parcial ao IPERGS/RPPS acarretará maior valor na complementação do déficit pelo Tesouro Estadual, devido ao pagamento integral das despesas com os atuais inativos e pensionistas.

No Regime de Capitalização, a falta de repasse das contribuições dos servidores gera prejuízos comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial do Fundoprev. Nesse regime, o saldo de depósitos das contribuições dos servidores passou de R\$ 58,150 mil em 2014 para R\$ 7,153 milhões em 2015, voltado a reduzir para R\$ 299,828 mil em 2016. Em outros termos, deixou-se de capitalizar esse montante em razão da ausência do repasse da contribuição dos servidores, isto é, os valores foram retidos nas folhas de pagamento, porém não repassados ao Fundoprev pelas respectivas Entidades .

Nos meses posteriores a dezembro de 2016, a situação foi sendo parcialmente regularizada. Em fevereiro de 2017, o saldo de valores retidos de 2016 reduziu para R\$ 161,381 mil, onde o somatório das contribuições de fundações e autarquias, com R\$ 136,547 mil, responde por cerca de 85% do saldo em atraso.

Em virtude da constante existência de valores a serem regularizados em Depósitos das contribuições dos servidores ao Fundoprev ao longo dos exercícios, entende-se pela manutenção do apontamento e da necessidade de esclarecimentos do Gestor. No Relatório e Parecer Prévio referente às Contas de 2015, esse fato foi destacado, pois houve uma elevação significativa dos referidos valores naquele exercício, indicando necessidade de regularização.

A análise mais detalhada das contribuições dos servidores ao Fundoprev foi tratada no próximo item deste Relatório, juntamente com as contribuições patronais e demais recursos do Fundo.

Outra questão, corresponde às parcelas patronais das contribuições previdenciárias das pensionistas do Poder Executivo não empenhadas, as quais, supostamente, estariam refletindo na falta de empenho da respectiva contribuição patronal da assistência médica. Em que pese o Tesouro Estadual repassar todo o valor necessário ao pagamento das pensões, o registro na contabilidade deve evidenciar efetivamente qual seria a parcela patronal e qual seria a parcela de cobertura do déficit. Já no caso da assistência médica das pensionistas, esses recursos somente são repassados com os devidos empenhos da contribuição patronal, procedimentos que vêm sendo efetuados com atrasos, conforme abordado no item 1.25.2 – o Fundo de Assistência à Saúde – FAS.

Requer cuidado da administração, e de relevante importância para o acompanhamento dos recursos da saúde e da previdência, o correto registro de receitas, despesas e contas bancárias com suas respectivas unidades orçamentárias e credores envolvidos na operação, procedimentos adotados justamente para melhor controlar os recursos envolvidos nessas atividades. Fato identificado nos exercícios anteriores, e já solucionado pela Administração, era a conta bancária do Fundoprev-Civil nº 41/0040/0306219629/C, com saldo de R\$ 23,247 mil, a qual não era registrada na Unidade Orçamentária específica do Fundo (4003-Fundoprev-Civil), o que trazia reflexos no demonstrativo do Plano Previdenciário, publicado pelo Poder Executivo no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, abordado no próximo item.

Em especial, por se tratarem de recursos vinculados recentemente instituídos, o Fundoprev-Civil e o Fundoprev-Militar, a observância rigorosa desses registros é fator a ser detidamente fiscalizado, tanto pelo Controle Externo, exercido por esta Corte de Contas, como pelo Controle Interno, ao encargo da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado - CAGE.

Por importante, desde o exercício de 2010, os Relatórios e Pareceres Prévios vinham destacando a carência de pessoal efetivo no quadro do IPERGS, produzindo consequências negativas nas suas diversas áreas de atuação e merecendo atenção especial do Governo do Estado, quanto à necessidade da efetiva aplicação da legislação vigente, em especial da Lei nº 13.415/2010, que reorganizou a estrutura de pessoal da Autarquia. No exame das Contas de 2013, tendo em vista a homologação de concurso público e a nomeação de servidores visando à reestruturação do IPERGS, a matéria passou a ser tratada em expediente específico sobre as contas anuais da Autarquia.

1.25.1 – IPERGS – Gestor Único do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS/RS

O cenário nacional vivenciou uma mudança significativa nas regras da previdência pública, por intermédio de Emendas à Constituição Federal (EC 20/1998, EC 41/2003, EC 47/2005 e EC 70/2012) e legislação infraconstitucional, assegurando o regime previdenciário de caráter contributivo e solidário, e observando os critérios necessários à preservação do seu equilíbrio financeiro e atuarial.

A Lei nº 9.717/1998 ditou as regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos - RPPS das três esferas da Federação, destacando-se: financiamento do regime com recursos do ente e dos servidores; plano de contas específico; conta do fundo distinta da conta do tesouro; e, pelo descumprimento das normas, suspensão do recebimento de transferências voluntárias da União e impedimento para celebração de convênios, acordos ou contratos.

A instalação efetiva do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS/RS no Estado do Rio Grande do Sul ocorreu com a edição da Lei nº 12.909/08, quando foram supridas algumas

lacunas quanto à forma de funcionamento do regime previdenciário, e especificado o Instituto de Previdência do Estado - IPERGS como seu Gestor Único. No §1º do art. 2º dessa Lei, previu-se a descentralização de atos de administração, mediante prévia autorização do Gestor Único (o IPERGS), para órgãos da Administração Direta e Indireta. A questão da descentralização é abordada adiante.

A partir de 2011, o RPPS/RS foi organizado em dois sistemas: Sistema de Repartição Simples (Plano Financeiro), para os antigos servidores com ingresso antes de 18-07-2011; e Sistema de Capitalização (Plano Previdenciário) para os novos servidores a partir dessa data, quando foram instituídos dois Fundos: Fundoprev-Militar e Fundoprev-Civil (Leis Complementares nºs 13.757/2011 e 13.758/2011).

No Regime de Repartição Simples, os recursos recolhidos dos contribuintes atuais são destinados a cobrir os gastos com os aposentados de hoje. Atualmente, essa condição pode ser considerada como uma das variáveis mais impactantes no desequilíbrio estrutural das finanças do Estado.

O Regime de Capitalização é baseado na ideia de uma poupança, cujas contribuições vão sendo depositadas em uma conta específica e acumuladas ao longo da vida ativa do servidor, e a partir do momento da aposentadoria, ele passa a ter o direito de receber uma renda vitalícia baseada nessa contribuição, acrescida dos rendimentos de capital. A perspectiva desse sistema é de não gerar déficit previdenciário no futuro, pois, em tese, haverá um fundo disponível para suportar os pagamentos correspondente à totalidade dos benefícios.

Portanto, foi implementada em lei a segregação das massas, cujo prazo exigido era até 31-12-2011, critério necessário para a obtenção pelo Estado do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (Portaria MPS nº 204/2008, alterada pela Portaria MPS nº 440/2010).

Quanto ao Regime de Capitalização do Fundoprev, independentemente do seu resultado, a legislação determina que o Estado continuará como garantidor dos respectivos benefícios.

Voltando ao período de 2007 a 2010, o Governo à época, visando interromper o paradigma da garantia integral dos benefícios previdenciários pelo Tesouro, e a fim de viabilizar a recomposição do equilíbrio da Previdência Pública Estadual, propôs a criação de Regime de Previdência Complementar, não obtendo êxito (Projeto de Lei nº 393/2007).

Em 15-10-2015, o governo promulga a Lei Complementar nº. 14.750, instituindo o Regime de Previdência Complementar para os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos (RPC/RS), fixando o limite máximo para concessão de aposentadorias e pensões pelo Regime Próprio de Previdência Social RPPS/RS. Além disso, essa lei autorizou a criação de entidade fechada de previdência complementar denominada Fundação de Previdência Complementar do Servidor Público do Estado do Rio Grande do Sul (RS-Prev). Essa entidade foi criada com o Decreto Estadual nº 52.856/2016, tendo como atribuição a responsabilidade de administrar e executar planos de benefícios previdenciários nos termos das Leis Complementares Federais nº. 108 e 109, de 29 de maio de 2001. O Regime de Previdência Complementar é abordado adiante, mais detalhadamente, em um subitem específico.

Trazendo-se um histórico das alíquotas de contribuição previdenciária aplicadas pela Administração Pública Estadual, temos que:

- até junho de 2004, as contribuições previdenciárias consistiam-se nas alíquotas de 5,4% para pensões (Lei nº 7.672/82) e de 2% para aposentadorias, esta última intitulada de Contribuição Previdenciária Suplementar (Lei Complementar nº 10.588/1995, posteriormente aplicada somente aos servidores ativos, conforme Lei Complementar nº 11.476/2000);

- a partir de julho de 2004, com a Lei Complementar nº 12.065, de 29-03-2004, foram implementadas as regras para as contribuições mensais destinadas ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, em adequação às normas federais, com limite mínimo igual ao praticado pela União, como segue:

a) a contribuição mensal dos servidores ativos civis e militares passou a ser de 11% sobre os salários de contribuição. Entretanto, por liminar concedida pela Justiça Estadual (ADIN – 70010738607, em 07-01-2005), os militares retornaram a contribuir com as alíquotas anteriormente existentes, de 7,4% (5,4% para pensões e 2% para aposentadoria);

b) a contribuição mensal dos servidores inativos e pensionistas passou a ser de 11% sobre o salário de contribuição que exceder ao limite máximo fixado para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Também, com relação aos militares, já mencionado no item anterior, a alíquota voltou ao patamar anterior de 5,4%;

c) a contribuição mensal do Estado ao RPPS/RS será correspondente ao dobro da contribuição de seus servidores ativos, inativos e pensionistas, a cargo das dotações próprias de cada Poder ou Órgão (para o Regime de Repartição Simples);

d) a eventual diferença entre o valor necessário para o pagamento dos benefícios e o valor das contribuições, como consequência de recolhimentos insuficientes, será repassada com recursos do Estado, a cargo das dotações orçamentárias próprias do respectivo Poder ou Órgão;

- para os servidores militares (ativos, inativos e pensionistas), mencionados nas letras “a” e “b”, a Lei Complementar nº 13.431, de 05-04-2010, fixou a contribuição previdenciária em 7,5%, a contar de agosto de 2010, e em 11%, a contar de março de 2011;

- as Leis Complementares instituidora do Fundoprev, a partir de 18-07-2011, elevaram as alíquotas de contribuição de 11% para 14%, com aplicação de um redutor para os servidores de menor remuneração, fato que foi objeto de decisão judicial, suspendendo sua cobrança;

- os aumentos das alíquotas para 14% foram considerados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça. Posteriormente, em 21-06-2012, as Leis Complementares nºs 14.015/2012 e 14.016/2012 determinaram a alíquota de 13,25%, as quais foram aplicadas na Folha de Pagamento do mês de outubro de 2012 e, em seguida, também suspensas por liminar do Tribunal de Justiça. Em 05-04-2013, a decisão do Supremo Tribunal Federal foi favorável à aplicação das alíquotas de 13,25%, sendo descontadas a partir da Folha de Pagamento do mês de abril de 2013, e cuja contrapartida patronal passou a ser de 26,50% para o Regime de Repartição Simples e de 13,25% para o Regime de Capitalização.

- com a Lei Complementar nº 14.967, de 29-12-2016, as alíquotas de contribuição previdenciária passaram de 13,25% para 14%, com aplicação a partir de abril de 2017, observando-se o princípio da anterioridade (no caso, após 90 dias da publicação da referida lei).

No Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – 2016 (avaliação em 31-12-2015), do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, disponibilizado no site do Ministério da Previdência Social, o Parecer Atuarial do Fundoprev (com data de 06-10-2016) manifestou a existência de déficit a ser equacionado da seguinte forma, com relação à parte patronal do Estado:

- Realização de contribuição suplementar crescente por 34 anos (2017 a 2050), iniciando em 0,18% e finalizando em 1,60%, como demonstrado na tabela:

TABELA 1.158
EQUACIONAMENTO DO DÉFICIT
PARECER ATUARIAL DO FUNDOPREV¹

Equacionamento do Déficit Atuarial em 35 anos	Alíquota Patronal sobre a Folha Salarial (ativos)		
	Contribuição Normal	Contribuição Suplementar	Total
2016	13,25%	0,00%	13,25%
2017	13,25%	0,18%	13,43%
2018	13,25%	0,36%	13,61%
2019	13,25%	0,53%	13,78%
2020	13,25%	0,71%	13,96%
2021	13,25%	0,89%	14,14%
2022	13,25%	1,07%	14,32%
2023	13,25%	1,25%	14,50%
2024	13,25%	1,43%	14,68%
2025 – 2050	13,25%	1,60%	14,85%

Fonte: Ministério da Previdência Social/CADPREV/DRAA 2015

(1) O plano de amortização foi estabelecido para equacionar o déficit conjunto dos civis e militares.

O fato de o Estado continuar como garantidor dos benefícios do Fundoprev não desobriga as gestões presentes de recompor os recursos do fundo necessários ao seu equilíbrio, os quais serão utilizados pelas administrações futuras, quando iniciarem os pagamentos dos benefícios. Se assim não for, constituir-se-á de fundo que infimamente irá ajudar nas despesas previdenciárias, incorrendo-se novamente na situação do atual Regime de Repartição Simples.

Nesse sentido, o Parecer Atuarial menciona que as alíquotas sugeridas poderão sofrer modificações ao longo do tempo, pois os modelos previdenciários são concebidos para longo período de maturação e requerem planejamento de igual dimensão, com ajustes imediatos, tão logo sejam identificados problemas estruturais ou conjunturais que venham a desequilibrar financeira, econômica e atuarialmente o regime.

No histórico do fundo previdenciário no Estado do Rio Grande do Sul, ressalta-se a posição adotada no Governo do período de 2007 a 2010, quando, além de buscar a implementação da Previdência Complementar, promoveu medidas para tentar amenizar as dificuldades com o fluxo dos gastos previdenciários. Embora as destinações dadas aos recursos obtidos com a venda de ações do Banrisul (R\$ 1,3 bilhão – valor nominal em 2007) tenham sido denominadas de fundos previdenciários (FG-PREV e FE-PREV), trataram-se efetivamente de duas reservas financeiras: a primeira, para os aportes patronais das futuras aposentadorias no modelo de Previdência Complementar; a segunda, para dar fôlego financeiro ao pagamento mensal dos inativos e pensionistas durante o prazo de sete anos (embora tenha sido utilizada por apenas três anos, no montante de R\$ 451,2 milhões).

Ao final de 2009, a Lei nº 13.328/2009 extinguiu o FE-PREV, realocando o saldo existente de R\$ 966,6 milhões para outros fins, especialmente, na construção da malha rodoviária. Em 2011, foi a vez do FG-PREV, cujo saldo de R\$ 191,1 milhões foi utilizado para pagamento dos atuais benefícios previdenciários do Fundo de Repartição Simples, conforme autorizado na Lei nº 13.758/2011.

A Tabela, a seguir, apresenta as movimentações financeiras dessas reservas denominadas de Fundo de Equilíbrio Previdenciário (FE-PREV – Lei nº 12.763/2007) e Fundo de Garantia da Previdência Pública Estadual (FG-PREV – Lei nº 12.764/2007), assim como o saldo acumulado pelo Fundoprev em 31-12-2016.

TABELA 1.159
MOVIMENTAÇÃO DAS RESERVAS FINANCEIRAS FG-PREV E FE-PREV
E SALDO ACUMULADO DOS RECURSOS DO FUNDO PREVIDENCIÁRIO - FUNDOPREV
2007/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ (milhões)			
	2007 - 2010		2011 - 2016	
	FG-PREV RECURSO 1187	FE-PREV RECURSO 1188	FUNDOPREV CIVIL	FUNDOPREV MILITAR
FG-PREV e FE-PREV (2007 a 2010):				
1. Recursos Venda Ações Banrisul p/ fundos previdenciários, em 2007	126,44	1.137,97	-	-
2. Rendimento Financeiro (2007/2009)	36,99	277,79	-	-
3. Transferência do Recurso 0001 – Tesouro Livres, em 31-12-2009*	-	2,05	-	-
4. Total Recursos Financeiros movimentados de 2007 a 2009 (1 + 2 + 3)	163,43	1.417,81	-	-
5. Aplicação (despesa empenhada para o custeio da previdência - 2007/2009)	-	-451,24	-	-
6. Subtotal (4 – 5)	163,43	966,58	-	-
7. Transferência para o Recurso 1101 – Construção da Malha Rodoviária	-	-676,60	-	-
8. Transferência para o Recurso 0001 – Tesouro Livres	-	-193,32	-	-
9. Transferência para o Recurso 0167 – Fundo de reforma Estadual	-	-96,66	-	-
10. Saldo Financeiro em 31-12-2009 (6 – 7 – 8 - 9)	163,43	-	-	-
11. Rendimento Financeiro em 2010	15,95	-	-	-
12. Saldo Financeiro em 31-12-2010 (10 + 11)	179,38	-	-	-
13. Rendimento Financeiro em 2011	11,72	-	-	-
14. Aplicação (despesa empenhada c/ previdência (Lei nº 13.758/2011))	-191,10	-	-	-
15. Saldo Financeiro em 31-12-2011 (12 + 13 - 14)	-	-	-	-
FUNDOPREV (2011 a 2015)				
16. Saldo Acumulado em Contas Bancárias do Balancete em 31-12-2016	-	-	779,11	108,09

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Para complementação de transferência do recurso de destino (1188) para o recurso 0167, conforme art. 3º da Lei nº 13.328/2009.

Logo, extintas as reservas financeiras do FE – PREV e FG – PREV, passou a vigor o Fundoprev-Civil e o Fundoprev-Militar, com saldos em contas bancárias ao final de 2016, registrados nos Balancetes das Unidades Orçamentárias 4003 e 4004, nos montantes acumulados de R\$ 779,11 milhões e R\$ 108,09 milhões, respectivamente.

Não obstante, as circunstâncias da situação financeira do Estado, aliado ao conflito para aplicação dos recursos escassos, entre a necessidade de melhoria da malha rodoviária e o pagamento de benefícios previdenciários, o Fundoprev deixou de contar com relevantes aportes para o funcionamento inicial de suas operações.

Em setembro de 2011, no Decreto nº 48.371/2011, foi instituído Grupo de Trabalho a fim de normatizar a operacionalização e o funcionamento do Fundoprev, previsto no art. 4º da Lei Complementar nº 13.758/2011. O prazo para a conclusão do trabalho estava previsto para noventa dias contado da designação de seus membros. Entretanto, foi prorrogado por mais cento e vinte dias, pelo Decreto nº 48.759, de 30-12-2011, a contar de sua publicação em 02-01-2012. Posteriormente, com os Decretos nºs 52.669/2015 e 52.770/2015 foram instituídos os comitês de investimento do Fundoprev – Civil e Fundoprev – Militar, respectivamente.

Os dados da situação financeira e atuarial do RPPS podem ser obtidos nos demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, publicados periodicamente pelo Executivo Estadual, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000, art. 53), a saber: a) Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (publicado bimestralmente); b) Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio dos Servidores Públicos (publicado anualmente).

Esses demonstrativos, a partir de 2013, passaram a evidenciar separadamente os valores do Plano Financeiro (RPPS – Antigos Servidores) e do Plano Previdenciário (Fundoprev – Novos Servidores).

Na Projeção Atuarial do Plano Financeiro, o demonstrativo tem como ponto de partida o resultado previdenciário negativo em 2015, de R\$ -8,47 bilhões, e indica o pior resultado a acontecer, em 2022, de R\$ -9,38 bilhões, quando começará a reduzir, alcançando R\$ -14,66 milhões, em 2089. O passivo a ser acumulado no período de 2015 a 2089 está estimado em R\$ -330,04 bilhões.

TABELA 1.160
PARTE DO DEMONSTRATIVO DA PROJEÇÃO ATUARIAL DO
REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS – RPPS
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PLANO FINANCEIRO E PLANO PREVIDENCIÁRIO
2016 – PERÍODO DE REFERÊNCIA 2015 A 2089

Em R\$ (milhões)				
EXERCÍCIO	RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (A)	DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (B)	RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (C) = (A – B)	SALDO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO (D) = (“D” EXERC. ANT.) + (C)
PLANO FINANCEIRO (*)				
2015	3.765,63	12.238,67	-8.473,04	-8.473,04
2022	3.278,19	12.655,26	-9.377,08	-72.502,37
2089	1,06	15,72	-14,66	-330.043,34
PLANO PREVIDENCIÁRIO (**)				
2015	257,42	0,22	257,21	257,21
2063	7.954,99	7.962,65	-7,66	90.567,61
2089	6.483,53	11.877,62	-5.394,09	22.533,45

Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre/2016 – Anexo 10 - Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul - Atuarial

No Plano Previdenciário – Fundoprev, o resultado previdenciário superavitário de R\$ 257,42 milhões, em 2015, reverterá para um déficit de R\$ -7,66 milhões em 2063, quando aumentará anualmente até alcançar o déficit de R\$ -5,39 bilhões em 2089. O saldo positivo acumulado nesse período atingirá R\$ 22,53 bilhões. A variabilidade dos valores destacados em relação às projeções dos exercícios anteriores decorre, em grande medida, de alterações das hipóteses atuariais utilizadas para o cálculo. Nesse sentido, em relação ao Plano Previdenciário – Fundoprev, não se considerou a chamada Geração Futura, ou seja, a reposição de servidores ativos para cada inativo, desligado e/ou falecido.

Visando regularizar o déficit atuarial constatado, em 10-11-2016 a Assembleia Legislativa criou um Plano de Amortização do Déficit Atuarial para o Fundoprev (Civil e Militar), mediante Leis nºs 14.938 e 14.939. Tais Leis preveem aportes periódicos mensais por parte do Estado, juntamente com a contribuição patronal obrigatória. Esses aportes iniciariam em 2017 (um aporte anual de R\$ 4,256 milhões para o Fundoprev-Civil e R\$ 311,516 mil para o Fundoprev-Militar) e encerrariam em 2050 (com aportes de R\$ 168,612 milhões para o Fundoprev-Civil e R\$ 28,228 milhões para o Fundoprev-Militar). Entretanto, não se verificou nos meses de janeiro e fevereiro de 2017 a ocorrência desses aportes, cabendo esclarecimentos do Gestor.

Antes de apresentar os Demonstrativos das Receitas e Despesas Previdenciárias, publicados segundo as exigências dos art. 50, inciso IV, e 53, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000, são trazidas algumas considerações necessárias ao seu entendimento:

- o item que apura as Receitas Previdenciárias Intraorçamentárias, refere-se às contribuições patronais, empenhadas, liquidadas e pagas pelos órgãos, fundos ou entidades dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e que são receitas de outro órgão, fundo ou entidade que integram esses orçamentos, nesse caso o Órgão 40 - RPPS/RS;

- na contabilização adotada pelo Estado do Rio Grande do Sul, também as despesas para a cobertura da insuficiência financeira à entidade previdenciária foram empenhadas nas dotações próprias do Poder Executivo e da Defensoria Pública (despesa intraorçamentária), com a respectiva contrapartida em contas de receita intraorçamentária no RPPS/RS. Todavia, essa insuficiência financeira não deve constar na linha de “Receitas Intraorçamentárias” do Demonstrativo do RPPS, mas em item apartado daqueles que compõem o Resultado Previdenciário, pois o mesmo deverá representar o montante complementado pelo Estado, para suprir as necessidades de financiamento do regime;

- o IPERGS centraliza o pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores do Poder Executivo e Defensoria Pública, enquanto esses efetuam os repasses das contribuições patronais e da cobertura das insuficiências financeiras, consignando os valores correspondentes nas respectivas dotações próprias incluídas nos seus orçamentos;

- os demais Poderes (Legislativo, Judiciário e Ministério Público) registram o pagamento dos inativos diretamente à conta das respectivas dotações e sem discriminar os valores correspondentes às contribuições patronais e eventuais insuficiências, a exceção da contribuição dos servidores sob o regime do Fundoprev, a qual é devidamente empenhada e repassada para a Autarquia.

- devido a essa particularidade dos orçamentos dos demais Poderes, houve a necessidade de ajuste no demonstrativo das receitas do RPPS - Plano Financeiro, pois os benefícios previdenciários são, de fato, custeados pelo Tesouro do Estado, cabendo à evidenciação tanto do que seria a parte patronal quanto do que representaria a cobertura de insuficiência financeira com os seus servidores.

Essa questão relativa aos demais Poderes foi abordada no Parecer e Relatório de Auditoria da CAGE nº 028-56/2013 (anexado ao Processo de Contas de 2012 do IPERGS nº 4437-0200/13-8), onde, na manifestação dos Administradores da Autarquia, foi referido que a Portaria nº 402/2008, no § 2º do artigo 10, autorizou a descentralização administrativa do Órgão Gestor de Previdência. Por conseguinte, esta posição ampara a gestão previdenciária do conjunto dos Poderes do Estado, pois a matéria não foi pacificada pelo Supremo Tribunal Federal.

Nessa linha, concluiu o Parecer nº 26/2008 desta Corte de Contas, sobre a Lei nº 12.209/2008, que instituiu o IPERGS como gestor único, que:

É aceitável, em tese, o entendimento doutrinário de que a unidade administrativa gerencial das aposentadorias não agrediria o princípio da separação dos poderes (10), mas, no caso concreto, as competências atribuídas ao IPERGS extrapolam a mera gestão, avançando sobre prerrogativas constitucionais de outros órgãos. Não é demasiado gizar que o art. 40, § 20, da Constituição da República determina a existência de uma unidade gestora única, não de um órgão previdenciário todo-poderoso que decida até mesmo sobre a concessão das aposentadorias e pensões dos membros de outros poderes e de órgãos autônomos.

[...] tendo em vista que a Lei Ordinária em análise não poderia dispor contrariamente aos ditames das constituições federal, estadual, bem como aos regramentos legais de iniciativa ou da alçada dos demais Órgãos e Poderes não integrantes do Poder Executivo, entendemos que a atribuição de conceder aposentadoria aos membros e servidores do Poder Judiciário, do Ministério Público e desta Corte, aos servidores da Assembleia Legislativa, e aos ocupantes da carreira e dos serviços auxiliares da Defensoria Pública continuaria a ser exercida pelas autoridades que os respectivos Diplomas Legais estabelecessem.

Passando ao comparativo das receitas e despesas do Plano Previdenciário – Fundoprev, nos seis primeiros anos de sua implementação, a receita em 2016 alcançou R\$ 374,436 milhões, representando um aumento nominal de 45% em relação ao exercício anterior.

Por outro lado, os gastos empenhados com pensões, auxílio doença e salário maternidade, no total de R\$ 1,699 milhão, também reflete a presença de aumento significativo nas despesas.

TABELA 1.161
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS
RREO - RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
PLANO PREVIDENCIÁRIO - FUNDOPREV
2011/2016

EM R\$ (MIL) NOMINAIS

DISCRIMINAÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ % 2016/2015
1 - Receita de Contribuições dos Segurados	340,51	8.028,46	37.539,33	67.496,24	100.798,87	140.783,65	39,67%
1.1. Servidor Ativo Civil (*)	340,51	6.710,76	29.607,54	58.755,39	92.605,72	124.799,99	34,76%
1.2. Servidor Ativo Militar	-	1.317,70	7.931,79	8.740,85	8.192,85	15.949,85	94,68%
1.3 Pensionista Civil	-	-	-	-	0,30	33,82	11173,33%
2 - Outras Receitas de Contribuições (Contrib. Patronal Servidores Cíveis Cedidos)	-	-	-	-	2,38	39,87	1575,21%
3 - Receita Patrimonial (**)	1,15	553,94	(672,88)	16.644,08	29.401,48	92.356,11	214,12%
3.1. Remuneração Invest. Renda Fixa	1,15	598,81	3.216,81	24.590,12	44.418,50	108.476,32	144,21%
3.2. (-) dedução perda com invest. Renda Fixa	-	(44,87)	(3.889,69)	(7.946,04)	(15.017,02)	(16.120,21)	7,35%
4 - Outras Receitas Correntes	-	-	-	-	-	74,06	-
5 - Receita Previdenciária Intraorçamentária	0,69	8.118,58	41.495,40	71.538,28	127.221,67	141.182,49	10,97%
5.1. Contrib. Patronal Ativo Civil	0,69	6.786,17	33.162,35	62.225,91	115.758,24	125.430,64	8,36%
5.2. Contrib. Patronal Ativo Militar	-	1.317,53	8.333,05	9.312,36	11.463,44	15.751,84	37,41%
5.3. Multas/Juros Contrib RPPS Cap	-	14,89	-	-	-	-	-
5.4. Contrib. Patronal Cobertura Déficit Atuarial (***)	-	-	-	-	-	-	-
6 - TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	342,35	16.700,98	78.361,85	155.678,60	257.424,40	374.436,18	45,45%
7 - TOTAL DAS DESPESAS (EMPENHADAS) PREVIDENCIÁRIAS	-	-	-	103,33	217,22	1.699,30	682,29%
7.1 Pensões Cíveis	-	-	-	103,33	196,54	723,70	268,22%
7.2 Pensões Militares	-	-	-	-	20,68	102,60	396,13%
7.3 Auxílio Doença Civil	-	-	-	-	-	191,48	-
7.4 Salário Maternidade Civil	-	-	-	-	-	681,52	-
8 - RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (4 - 5)	342,35	16.700,98	78.361,85	155.575,27	257.207,18	372.736,88	44,92%
9 - APORTES COBERTURA DÉFICIT FINANCEIRO	-	-	-	-	-	-	-
10 - APORTES COBERTURA DÉFICIT ATUARIAL	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Considera a Contribuição do Servidor Civil Cedido (código 121029070086), no valor de R\$ 34.478,34 em 2016. No caso da Contribuição Patronal do Servidor Cedido (código 121099990208), está demonstrada no item 2 da Tabela, no total de R\$ 39.873,32.

(**) Inclusão de receitas que foram registradas em Unidades Orçamentárias diversas daquelas referentes ao Fundoprev-Civil e Fundoprev-Militar e, por isso, não foram consideradas nos Demonstrativos do RREO publicados pelo Poder Executivo, relativos aos exercícios de 2012, 2013 e 2014.

(***) Valor da receita de contribuição para amortização do déficit atuarial, proveniente de alíquota de contribuição suplementar definida em lei.

O Resultado Previdenciário do Fundoprev foi superavitário em R\$ 372,736 milhões. Logo, não foram necessários aportes de recursos, pois não ocorreu déficit financeiro com a execução anual entre as receitas e despesas do Fundo (item 8 da Tabela). Entretanto, como comentado anteriormente, existe um déficit atuarial projetado que determina a implementação de uma alíquota de contribuição suplementar crescente (iniciando em 0,18% e alcançando 1,60%, no intervalo entre os anos de 2017 a 2050), a ser definida em lei. A Assembleia Legislativa já aprovou um Plano de Amortização do Déficit Atuarial para o Fundoprev (Civil e Militar), mediante Leis nºs 14.938 e 14.939, prevendo aportes periódicos mensais por parte do Estado, a serem iniciados em 2017.

No Balanço Patrimonial do Órgão 40-RPPS, nas Unidades Orçamentárias 4003 – Fundoprev-Civil e 4004 – Fundoprev-Militar, foram registrados R\$ 1,547 bilhão e R\$ 271,754 milhões, respectivamente, na conta de Provisão de Benefícios a Conceder – Plano Previdenciário, evidenciando o passivo atuarial do FUNDOPREV, no total de R\$ 1,818 bilhão. A redução desse saldo, que era de R\$ 5,524 bilhões em 2015, decorreu de reavaliação atuarial (Portaria MPS nº 563/2014, art. 17, § 7º), com base no plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS em relação à geração atual.

Até 2015, o Estado manteve a provisão de acordo com o cálculo antigo, levando-se em conta a geração atual e a futura.

Em dezembro de 2016, o Fundoprev contava com 21.568 servidores civis e militares. Comparado a 2015, com 19.271 servidores inscritos, esse número cresceu 12%. A maior parte dos novos participantes do Fundo é proveniente dos recentes concursos nas áreas de segurança pública e educação.

TABELA 1.162
QUANTIDADE DE SERVIDORES* - PLANO PREVIDENCIÁRIO - FUNDOPREV
2011/2016

INGRESSO DE SEGURADOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ % (2016/2015)
CIVIL	124	4.060	6.769	13.972	16.680	17.515	5%
MILITAR	1	2.717	2.695	2.636	2.591	4.053	56%
TOTAL	125	6.777	9.464	16.608	19.271	21.568	12%

Fonte: Cubos DW-RHE da SEFAZ/CAGE – não inclui Poder Judiciário, Ministério Público, IPERGS, DAER, SPH e SUPRG

* Foram considerados como integrantes do Fundoprev Militar aqueles servidores providos nos cargos de Aluno Oficial, Soldado e Capitão vinculados ao regime de previdência próprio de capitalização (RPPC).

No Estado do RS, o Fundo Financeiro não forma poupança. Portanto, o patrimônio referente aos fundos previdenciários existentes no Estado é oriundo dos Fundos de Capitalização, Fundoprev-Civil e Fundoprev—Militar. O aumento de seus recursos ocorre com o ingresso de novos servidores e com o rendimento das aplicações das contribuições patronais e de seus segurados.

Em 2013, ficou evidenciado o resultado negativo das aplicações financeiras, de R\$ 672,8 mil, sendo destaque do Parecer e Relatório de Auditoria da CAGE nº 028-56/2013: *“embora o perfil dos fundos previdenciários seja preponderantemente de longo prazo, os resultados negativos [...] são preocupantes, pois há uma meta atuarial anual fixada que deve ser alcançada a fim de que os compromissos futuros possam ser efetivamente suportados pelos fundos”*. Em 2016, os rendimentos líquidos alcançaram R\$ 92,4 milhões.

A Política Anual de Investimentos do ano de 2016 foi aprovada pela Resolução do Conselho Deliberativo nº 02, em 13-04-2016. A meta atuarial estipulou a aplicação dos recursos financeiros de forma a buscar um retorno superior ao Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, mais 5% a.a., observando-se sempre a adequação do perfil de risco dos segmentos de investimento.

No site do IPERGS, estão disponibilizados os percentuais alcançados com os rendimentos das aplicações financeiras e as respectivas metas atuariais, como se pode ver na próxima Tabela. Em 2016, o percentual foi de 16,35% para o total das aplicações do Fundoprev, enquanto a meta fixada na Política Anual de Investimentos era de 11,87%. O pior resultado foi em 2013, quando o rendimento foi negativo (-2,532% em relação à meta de 10,147%), conforme já mencionado. Em 2015, o retorno obtido de 9,19% ficou bem aquém da meta de 17,32%, representando, então, o segundo pior resultado dos últimos quatro anos. Todavia, na Análise de Esclarecimentos sobre as Contas de 2015, o apontamento sobre o não cumprimento da meta foi considerado sanado.

O ano de 2015 se caracterizou, de fato, por uma atipicidade do comportamento do cenário econômico-político, afetando diretamente o desempenho dos investimentos. Importante consignar que as oscilações econômicas são inerentes à atividade de investimento. Consequentemente, é necessário avaliar separadamente eventos alheios e circunscritos às competências do Administrador e seus respectivos efeitos. No caso em comento, os fatores que concorreram para o desempenho insuficiente dos investimentos no exercício de 2015 não decorrem de comissões ou omissões do Gestor.

TABELA 1.163
META ATUARIAL X RENDIMENTOS DOS RECURSOS DO FUNDOPREV
2013/2016

ANUAL	(%) IPCA	(%) META ATUARIAL APROVADA P/ POLÍTICA ANUAL DE INVESTIMENTOS	Em (%)		
			FUNDOPREV CIVIL (%)	FUNDOPREV MILITAR (%)	TOTAL FUNDOPREV (%)
dez/13	5,91	10,15	-2,12	-3,96	-2,53
dez/14	6,41	10,67	12,75	11,26	12,56
dez/15	10,67	17,32	9,11	9,42	9,19
dez/16	6,29	11,87	16,14	17,84	16,35

Fonte: IPERGS – Acompanhamento da Diretoria de Previdência e Meta Atuarial conforme Política Anual de Investimentos – Resoluções do Conselho Deliberativo – site <http://www.ipe.rs.gov.br>, consultas no dia 10-05-2016 (modificações nos valores disponibilizados em maio/2015 e que constaram do Parecer Prévio de 2014).

Os saldos bancários contabilizados no Balancete do Órgão 40 – RPPS/RS, nas Unidades Orçamentárias 4003 - Fundoprev-Civil e 4004 – Fundoprev-Militar foram confrontados com os resultados acumulados no período de 2011 a 2016, evidenciando uma diferença a maior de, aproximadamente, R\$ 373 mil, a qual carece de verificação de conciliação bancária e, principalmente, dos procedimentos de registro das receitas pela Autarquia, a seguir discriminados.

TABELA 1.164
RECEITAS E DESPESAS X SALDOS BANCÁRIOS DO BALANCETE X RREO
RPPS – PLANO PREVIDENCIÁRIO - FUNDOPREV
ACUMULADO 2011 A 2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ (milhões) nominais		
	FUNDOPREV CIVIL	FUNDOPREV MILITAR	TOTAL
RECEITAS (*)	775,615	107,329	882,944
Contribuição Servidores	312,854	42,133	354,987
Contrib. Patronal (Rec. Intraorçamentária + Contrib. Patronal Servidor Cedido)	343,406	46,178	389,584
Remuneração Líquida dos Investimentos Renda Fixa (rendimentos (-) perda)	119,266	19,018	138,284
Multas/Juros de Mora Contrib. Regime Capitalização	0,015	-	0,015
Outras Receitas Correntes	0,074	-	0,074
(-) Receita de Anulação de Restos a Pagar	-	-	-
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS (Valorização de Aplicações em Fundos do Fundoprev)	4,107	0,793	4,900
DESPESAS PAGAS	(0,888)	(0,103)	(0,991)
VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS (Perdas Involuntárias em Aplicações Financeiras)	(0,024)	(0,005)	(0,029)
RESULTADO ENTRE RECEITAS, DESPESAS E VARIAÇÕES AUMENTATIVAS E DIMINUTIVAS DO FUNDOPREV	778,810	108,014	886,824
BALANCETE - SALDOS CONTAS BANCÁRIAS EM 31-12-2015	-	-	-
1111119010015 - Bancos c/Vinculada	13,517	3,094	16,611
041/0040/0317983604/C - Fundoprev-Civil	13,517	-	13,517
041/0040/0317983507/C - Fundoprev-Militar	-	3,094	3,094
111115099 - Outras Aplic. Fin. de Liquidez Imediata	751,738	102,703	854,441
1111150990480 – Aplic. Financ. Fundoprev- Civil	751,738	-	751,738
1111150990481 – Aplic. Financ. Fundoprev-Militar	-	102,703	102,703
122310101 – Aplic. Ativos em Enquadramento – Títulos e Valores	13,853	2,292	16,145
1223101010495 - Fundo de Aplic. Fundoprev -Civil	13,853	-	13,853
1223101010496 - fundo de Aplic. Fundoprev-Militar	-	2,292	2,292
Total Contas Bancárias FUNDOPREV (Balancete em 31-12-2015)	779,108	108,089	887,197
Diferença (Saldo Bancário no Balancete) (-) Resultado entre Receitas e Despesas	0,298	0,075	0,373
RREO – Demonstrativo Receitas e Despesas RPPS – Plano Previdenciário (**)	-	-	-
BENS E DIREITOS – valores publicados pelo Poder Executivo:	-	-	-
Bancos conta Movimento	-	-	16,611
Investimentos	-	-	16,145
Outros Bens e Direitos	-	-	934,574
111115099 - Outras Aplic. Fin. de Liquidez Imediata	-	-	854,441
1138101010079 – Devedores por Consignação	-	-	80,133
Diferença do Saldo Bancos conta Movimento no RREO em relação ao BALANCETE	-	-	-

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Inclusão de receitas que foram registradas em Unidades Orçamentárias diversas daquelas referentes ao Fundoprev-Civil e Fundoprev-Militar e, por isso, não foram consideradas nos Demonstrativos do RREO publicados pelo Poder Executivo, relativos aos exercícios de 2012, 2013 e 2014. Receitas no sentido amplo, incluindo-se as Receitas propriamente ditas e as Variações Patrimoniais Aumentativas.

(**) Demonstrativo publicado pelo Poder Executivo segundo exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (RREO – Anexo 4 – LRF, art. 53, inciso II – 6ºbim/2016).

As diferenças a conciliar do confronto entre os saldos bancários e o resultado acumulado entre receitas e despesas, desde a criação do Regime de Capitalização, devem ser apuradas separadamente para cada fundo, ou seja, de R\$ 298 mil a maior para o Fundoprev-Civil e de R\$ 75 mil a maior para o Fundoprev-Militar. Tal circunstância decorre da finalidade específica de cada um desses recursos, separados dentre os servidores civis e os servidores militares, pelas peculiaridades de cada regime e das necessidades futuras que possam advir para a manutenção do seu equilíbrio, embora na Avaliação Atuarial do Fundoprev, comentada anteriormente, não tenha sido efetuada a separação entre os mesmos.

Na Tabela anterior, a receita acumulada, de 2011 a 2016, da Contribuição Patronal (R\$ 389,584 milhões) foi superior em R\$ 34,597 milhões à receita de Contribuição dos Servidores (R\$ 354,987 milhões), embora com mesma alíquota de contribuição, de 13,25%.

Em sede de Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governador essa situação foi constatada já em 2014, quando os valores acumulados da contribuição patronal, até aquela data, foram de R\$ 121,138 milhões, contra R\$ 113,404 milhões da contribuição dos servidores, com uma diferença a maior de R\$ 7,733 milhões.

A questão foi relacionada pela primeira vez no Capítulo - 8 Pontos Passíveis de Esclarecimentos, no exame das contas de 2014 (Ponto “37”), para o qual foi solicitado esclarecimento do Gestor sobre o fato de o Tesouro descontar das retenções dos servidores ao Fundoprev parcela referente às despesas com auxílio-doença e salário-maternidade, processadas pelo Estado, ou seja, buscando se ressarcir automaticamente dos valores pagos desses auxílios, sem que esses recursos transitassem nas contas do Fundo. Procedimento contrário às Leis n°s 13.758/2011 e 13.757/2011 (artigos 5° e 7° e seus parágrafos), pois o ressarcimento deveria ser feito posteriormente pelo Fundo, tendo em vista que toda movimentação financeira e patrimonial dos seus recursos deve ser submetida à autorização do Gestor Único do RPPS.

O esclarecimento apresentado informa que o encontro de contas entre débitos e créditos do Tesouro frente ao Fundoprev é promovido de forma simplificada, sendo necessário aperfeiçoamento que possibilite a repercussão, com tempestividade, na execução orçamentária, no patrimônio e na contabilidade do referido Fundo. Assim, por se tratar de ponto novo, conhecido após o encerramento da gestão governamental de 2011/2014, não foi possível adotar providências para corrigir a falha.

Em 2015, iniciada nova gestão governamental, foram editadas pelo IPERGS, no mês de outubro, as Resoluções n°s 395 e 398 que regulamentam os procedimentos para ressarcimento pelo Fundoprev Civil e Fundoprev Militar dos valores pagos a título de benefício de auxílio-doença, salário-maternidade e auxílio-reclusão. Extrai-se do texto da Resolução 395/2015, a motivação para a referida norma:

CONSIDERANDO, ainda, que a ausência do repasse integral dos valores das contribuições ao IPERGS, decorrente da glosa na origem dos valores que deveriam ter sido objeto de ressarcimento, em desacordo com o que determina a Lei Complementar n° 13.758/11 e com o próprio ordenamento jurídico, além de desvirtuar o caráter contributivo do RPPS/RS, impede a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS do Ministério da Previdência Social, nos termos dos artigos 4° e 5°, inciso III, alínea “b” e 10, §1°, todos da Portaria MPS n° 204/2008 e do Decreto n° 3.788/01, evidencia-se a necessidade de controle mais sistemático da concessão e pagamento dos referidos benefícios por parte da Autarquia Previdenciária, evitando-se, assim, que o RPPS/RS incorra em penalidades.

Portanto, com as providências adotadas pelo Gestor, entendeu-se por não repetir o apontamento em 2015, direcionando o exame da implementação dos procedimentos estabelecidos nas referidas Resoluções para expediente de auditoria específico no IPERGS, nos próximos exercícios.

Cabe ser verificado, também, se a contribuição patronal está sendo empenhada e repassada no montante devido ao Fundoprev, que é o mesmo daquele retido mensalmente do servidor na folha de pagamento, portanto exigindo análise detalhada em expediente específico, como tratado na questão anterior. No mais, pode-se identificar que das contribuições patronais que foram empenhadas, existem pendências de repasses ao Fundo, registradas no Balanço Patrimonial do Estado, em Restos a Pagar Processados, no total de R\$ 19,854 milhões.

TABELA 1.165
CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA PATRONAL – RESTOS A PAGAR EM R\$ (MILHÕES)

Posição Saldo Restos a Pagar	31/12/2016		
Competência do Empenho	1315 - FUNDOPREV CIVIL ATIVOS	1316 – FUNDOPREV MILITAR ATIVOS	Total geral
Saldo a Liquidar			
2015	0,769	-	0,769
2016	0,031	-	0,031
Saldo a Pagar			
2013 e 2014	0,011	-	0,011
2015	1,088	-	1,088
2016	15,864	2,891	18,755
Total Saldo a Liquidar	0,800	-	0,800
Total Saldo a Pagar	16,963	2,891	19,854
Total geral	17,763	2,891	20,654

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE

Os Órgãos responsáveis pelas contribuições patronais pendentes de pagamento ao Fundoprev, estão discriminados na Tabela a seguir, evidenciando-se o saldo ao final de dezembro de 2016 e em janeiro de 2017.

TABELA 1.166
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL AO FUNDOPREV (CIVIL E MILITAR) – RESTOS A PAGAR POR COMPETÊNCIA DE EMPENHO E ÓRGÃO

Em R\$ (milhões)

COMPETÊNCIA DO EMPENHO/ ÓRGÃO	POSIÇÃO SALDO EM 31/12/2016			POSIÇÃO SALDO EM 13/01/2017		
	SALDO A LIQUIDAR	SALDO A PAGAR	TOTAL	SALDO A LIQUIDAR	SALDO A PAGAR	TOTAL
2013 e 2014	-	0,011	0,011	-	0,011	0,011
DAER	-	0,011	0,011	-	0,011	0,011
2015	0,769	1,088	1,857	0,769	1,088	1,857
DAER	-	0,003	0,003	-	0,003	0,003
Assembleia Legislativa	0,004	-	0,004	0,004	-	0,004
Ministério Público	0,765	-	0,765	0,765	-	0,765
Secretaria da Saúde	-	0,038	0,038	-	0,038	0,038
Defensoria Pública	-	1,047	1,047	-	1,047	1,047
2016	0,031	18,755	18,786	0,031	0,087	0,118
DAER	-	0,087	0,087	-	0,087	0,087
IPERGS	-	0,434	0,434	-	-	-
FEPAGRO	-	0,139	0,139	-	-	-
Assembleia Legislativa	0,031	-	0,031	0,031	-	0,031
Tribunal de Contas	-	0,811	0,811	-	-	-
Tribunal de Justiça	-	1,716	1,716	-	-	-
Tribunal de Justiça militar	-	0,007	0,007	-	-	-
Secretaria da Educação	-	5,739	5,739	-	-	-
Secretaria da Saúde	-	0,851	0,851	-	-	-
Defensoria Pública	-	0,040	0,040	-	-	-
Encargos Financeiros do Estado	-	8,930	8,930	-	-	-
Total Geral	0,800	19,854	20,654	0,800	1,186	1,986

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Até o dia 13 de janeiro de 2017, os Restos a Pagar de competência de 2016 foram solucionados em grande parte, permanecendo o saldo a liquidar de R\$ 31 mil (da Assembleia Legislativa), e o saldo a pagar de R\$ 18,786 milhões foi reduzido para R\$ 87 mil (referente apenas ao DAER). Na referida data, não houve alteração para os Restos a Pagar de competência de 2013, 2014 e 2015, no total de R\$ 1,868 milhão, cujo maior valor é da Defensoria Pública, com R\$ 1,047 milhão.

Embora o atraso de 13 dias para quitar todos os repasses de competência de 2016 até o encerramento do exercício, significou uma melhora em relação ao ano anterior. Na análise dos esclarecimentos do Relatório e Parecer Prévio de 2015 (p. 408), a Equipe Técnica deste Tribunal verificou que ao final do mês de junho de 2016 permanecia pendente de repasse a quantia de R\$ 6,443 milhões de empenhos de competência de 2015. Os atrasos trazem prejuízo financeiro ao Fundo de Capitalização, em virtude da não aplicação dos recursos desde a data de direito de recebimento dos respectivos repasses da parte patronal.

O site do IPERGS apresenta informações da gestão financeira do Fundoprev, dentre elas o quadro elaborado pela Diretoria de Previdência com o acompanhamento da evolução mensal dos saldos acumulados em contas bancárias do Fundo. Em 2014, foi apontada divergência de R\$ 18,370 mil, entre o valor da Diretoria de Previdência (R\$ 252,314 milhões) e o saldo acumulado do Balanço Patrimonial (R\$ 252,332 milhões), sendo justificada pela existência de descompasso entre as datas dos extratos de aplicações financeiras com o fechamento da contabilidade. Ao final de 2016, os saldos acumulados em contas bancárias chegaram em R\$ 887,197 milhões e a divergência entre os demonstrativos, anteriormente referida, foi praticamente irrelevante (R\$ 0,42).

Os dados disponíveis dos recursos dos Fundos Previdenciários podem ser assim resumidos:

TABELA 1.167
DADOS DA DIRETORIA DE PREVIDÊNCIA – IPERGS X REGISTROS CONTÁBEIS X RREO
RPPS – PLANO PREVIDENCIÁRIO - FUNDOPREV
ACUMULADO 2011 A 2016

Em R\$ (milhões) nominais			
DISCRIMINAÇÃO	FUNDOPREV CIVIL	FUNDOPREV MILITAR	TOTAL
2015 – acumulado			
1 - Diretoria de Previdência do IPERGS	447,351	63,884	511,235
2 - Registro Contábil no Balancete (saldos bancários)	447,351	63,884	511,235
3 - Diferença Balancete (-) dados da Diretoria IPERGS (2 – 1)	-	-	-
4 - Resultado entre Receitas e Despesas Orçamentárias (*)	446,962	63,844	510,806
5 - Diferença entre Saldo Bancário Balancete (-) Resultado (2 – 4)	0,390	0,039	0,429
2016 – acumulado			
1 - Diretoria de Previdência do IPERGS	779,108	108,089	887,197
2 - Registro Contábil no Balancete (saldos bancários)	779,108	108,089	887,197
3 - Diferença Balancete (-) dados da Diretoria IPERGS (2 – 1)	-	-	-
4 - Resultado entre Receitas e Despesas (*)	778,810	108,014	886,824
5 - Diferença entre Saldo Bancário Balancete (-) Resultado (2 – 4)	0,298	0,075	0,373
6 – Saldos Bancários no Relatório Resumido Execução Orçamentária-RREO	779,108	108,089	887,197
7 – Diferença entre Saldo Bancário Balancete (-) Saldo Bancário RREO (2 – 6)	-	-	-

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE e IPERGS – Acompanhamento da Diretoria de Previdência - <http://www.ipe.rs.gov.br>.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Receitas no sentido amplo, incluindo-se as Receitas propriamente ditas e as Variações Patrimoniais Aumentativas. Despesas no sentido amplo, incluindo-se as Despesas propriamente ditas e as Variações Patrimoniais Diminutivas

Concluindo, merece esclarecimento do Gestor, a diferença entre os saldos bancários do Fundoprev (R\$ 887,197 milhões) com o resultado entre receitas e despesas acumuladas no período de 2011 a 2016 (R\$ 886,824 milhões).

Os recursos do Fundoprev encontram-se depositados em contas bancárias segregadas das contas do Tesouro e não participam do Sistema Integrado de Administração do Caixa – SIAC. Então, legalmente, não podem ser utilizados para outros fins que não previdenciários e, por serem regulados por Lei Complementar, essa posição é difícil de ser modificada. Contudo, a vigilância deve ser constante, para que alterações na lei não coloquem em risco esses recursos, fazendo-se imperativa a rigorosa manutenção de mecanismos legais e institucionais para sua preservação.

Logo, a gestão do Fundoprev tem especial importância na análise das Contas do Exmo. Governador do Estado, não impedindo que o exame da mesma matéria seja abordado no Processo de Contas Anual do Gestor do IPERGS.

Passando-se para a análise no Plano Financeiro (RPPS – Antigos Servidores), o comportamento das receitas e despesas no período de 2011 a 2016 foi o seguinte:

TABELA 1.168
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS
RREO - RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - AJUSTADO
PLANO FINANCEIRO 2011/2016

Em R\$ (milhões)								
DISCRIMINAÇÃO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Δ % 16/15	Δ % 16/11
1 - Receita de Contribuições dos Segurados	800,97	829,44	1.090,13	1.276,10	1.310,36	1.508,42	15,11%	88,32%
1.1 - Pessoal Civil	688,22	695,21	916,30	1.062,36	1.081,08	1.213,02	12,20%	76,26%
Contribuição de Servidor Ativo Civil	481,96	479,13	623,46	711,90	707,67	781,77	10,47%	62,21%
Contribuição de Servidor Inativo Civil	150,77	159,22	219,31	266,69	288,80	333,60	15,51%	121,26%
Contribuição de Pensionista Civil	55,49	56,86	73,53	83,78	84,61	97,65	15,41%	75,98%
1.2 - Pessoal Militar	112,75	134,23	173,83	213,73	229,27	295,40	28,84%	161,98%
Contribuição de Militar Ativo	77,75	93,33	116,78	135,01	132,64	148,09	11,65%	90,47%
Contribuição de Militar Inativo	26,49	31,32	42,81	61,14	76,01	115,54	52,00%	336,12%
Contribuição de Pensionista Militar	8,51	9,58	14,23	17,58	20,62	31,77	54,06%	273,21%
2 – Outras Receitas de Contribuições	51,94	28,27	15,42	64,49	12,85	64,43	377,57%	18,15%
3 – Receita Patrimonial**	0,01	0,01	-	0,02	0,01	686,20	8649899,04%	9781858,99%
4 - Receita de Serviços	0,19	0,91	0,73	0,68	0,73	0,81	10,78%	336,22%
5 - Outra Receitas Correntes	96,10	45,16	184,38	73,17	55,35	66,41	19,98%	-30,90%
5.1 - Compensação Previd. entre RGPS E RPPS	33,77	37,28	39,68	40,93	34,17	49,26	44,17%	45,88%
5.2 - Outras Receitas Correntes	62,33	7,89	144,71	32,24	21,18	17,15	-19,04%	-72,49%
6 - Receita Previdenciária Intraorçamentária	1.465,25	1.484,63	1.953,71	2.350,71	2.386,34	2.438,12	2,17%	66,40%
6.1 – Contrib. Patronal Execut. e Def. Pública (empenhado)	1.053,21	1.086,01	1.433,79	1.775,28	1.791,09	1.818,54	1,53%	72,67%
6.2 – Contrib. Patronal Demais Poderes (não empenhado)	412,04	398,62	518,78	573,47	591,88	613,00	3,57%	48,77%
6.3 – Diversas Contrib. Sociais	-	-	1,13	1,96	3,36	6,59	95,79%	-
7 - TOTAL DAS RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS	2.414,45	2.388,42	3.244,37	3.765,16	3.765,63	4.764,39	26,52%	97,33%
8 - Despesa Administração	349,82	369,92	412,51	370,67	271,33	411,18	51,54%	17,54%
9 - Despesa Previdência Social	7.289,63	8.197,07	9.336,77	10.649,27	11.966,55	13.315,51	11,27%	82,66%
9.1 - Pessoal Civil	5.880,58	6.577,71	7.502,04	8.465,53	10.033,34	10.903,22	8,67%	85,41%
Aposentadorias	4.678,08	5.269,61	6.045,01	6.878,60	7.675,79	8.269,78	7,74%	76,78%
Pensões	1.202,50	1.308,09	1.457,00	1.586,91	2.357,55	2.633,44	11,70%	119,00%
Outros Benefícios Previdenciários	-	0,01	0,02	0,02	-	-	-	-
9.2 - Pessoal Militar	1.409,05	1.619,37	1.834,73	2.183,74	1.933,21	2.412,29	24,78%	71,20%
Reformas	1.011,74	1.156,87	1.309,89	1.570,42	1.875,40	2.412,27	28,63%	138,43%
Pensões	397,28	462,47	524,79	613,26	57,81	0,02	-99,97%	-100,00%
Outros Benefícios Previdenciários	0,03	0,04	0,05	0,05	-	-	-	-
10 - Despesa Previdenciária Intraorçamentária	-	-	-	-	0,79	8,51	977,22%	-
11 - TOTAL DAS DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS	7.639,45	8.566,99	9.749,28	11.019,94	12.238,67	13.735,20	12,23%	79,79%
12 – RESULTADO PREVIDENCIÁRIO (7 – 11)	-5.225,00	-6.178,57	-6.504,91	-7.254,77	-8.473,04	-8.970,81	5,87%	71,69%
(Necessidade de aporte adicional pelo Estado)	-5.225,00	-6.178,57	-6.504,91	-7.254,77	-8.473,04	-8.970,81	5,87%	71,69%
13 - RESULTADO PREVID. - EXCETO INTRAORÇ.	-6.690,24	-7.663,20	-8.458,62	-9.605,48	-10.859,38	-11.408,93	5,06%	70,53%
(Necessidade Total de Recursos do Estado incluída a contribuição patronal)	-6.690,24	-7.663,20	-8.458,62	-9.605,48	-10.859,38	-11.408,93	5,06%	70,53%
14 - APORTE DE RECURSOS PARA O RPPS	5.077,56	5.957,28	6.521,55	7.172,44	7.595,39	8.645,06	13,82%	70,26%
14.1. Recursos para cobertura da insuficiência financeira Executivo e Defensoria Pública (empenhado)	4.666,56	5.440,63	6.004,51	6.526,19	6.934,82	7.830,31	12,91%	67,80%
14.2. Recursos para cobertura da insuficiência financeira Demais Poderes (não empenhado)	411,01	516,65	517,04	646,24	660,57	814,74	23,34%	98,23%

Fonte: Sistema FPE, Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS

(*) Exclusão de receita e respectiva perda com a remuneração de investimentos em Renda Fixa do Fundoprev que foram registradas indevidamente no RREO – Plano Financeiro, nos exercícios de 2012 e 2013.

(**) Parcela do total de R\$ 1,25 bilhão de Receita Patrimonial, oriunda da cessão onerosa ao Banrisul da Folha dos Servidores do Poder Executivo, a qual se destinou à quitação do 13º salário dos seus inativos, não paga em 2015.

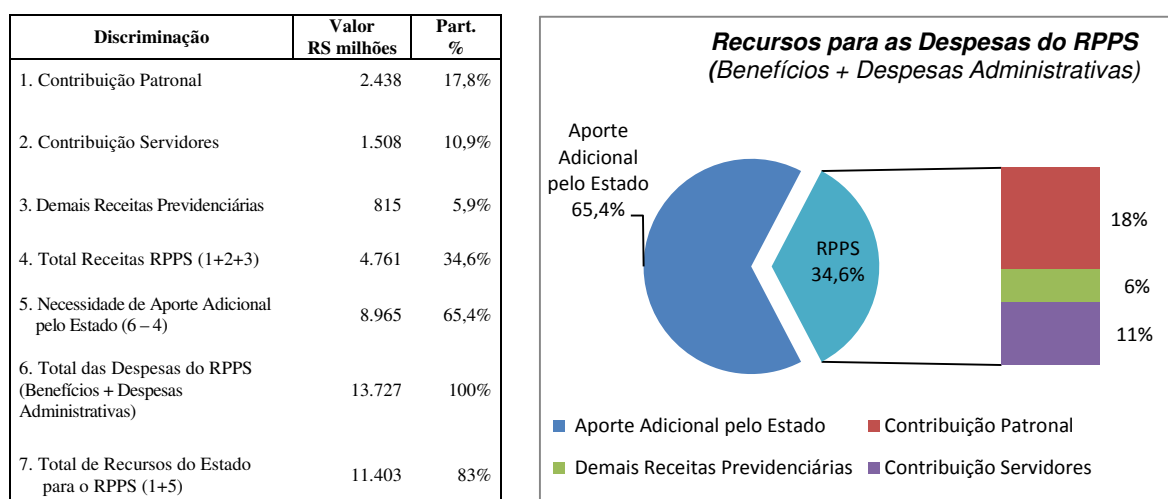
Em 2016, o Resultado Previdenciário no Plano Financeiro foi negativo em R\$ -8,970 bilhões, com um aumento nominal de 5,87% em relação ao exercício anterior.

Esse Resultado Previdenciário negativo não deve ser interpretado como um déficit previdenciário, mas, sim, um déficit fiscal, pois se trata de uma obrigação assumida pelo Estado para com os seus servidores já inativados, quando o regime previdenciário passou de um sistema assistencialista para um sistema contributivo e solidário, com as alterações promovidas com as Emendas Constitucionais nºs 20 e 41, de 1998 e 2003, respectivamente.

O sistema de seguridade social, ao receber essa gama de obrigações na sua formação, já estaria falido, nasceria falido e impossível de ser cumprido. Com a separação dessas obrigações, cujo contingente de beneficiários se extinguirá com o tempo, e com a nova massa de servidores, com a formação de um fundo que propicie o pagamento de suas futuras aposentadorias, é que se poderá falar, então, em superávit ou déficit previdenciário, como é o caso do Fundoprev, abordado anteriormente.

Depurando-se as Receitas Intraorçamentárias, onde estão registradas as contribuições patronais, o Resultado passaria para o valor negativo de R\$ -11,409 bilhões, em 2016, representando efetivamente o montante necessário de recursos do Estado para a cobertura da totalidade das despesas do RPPS.

GRÁFICO 1.4

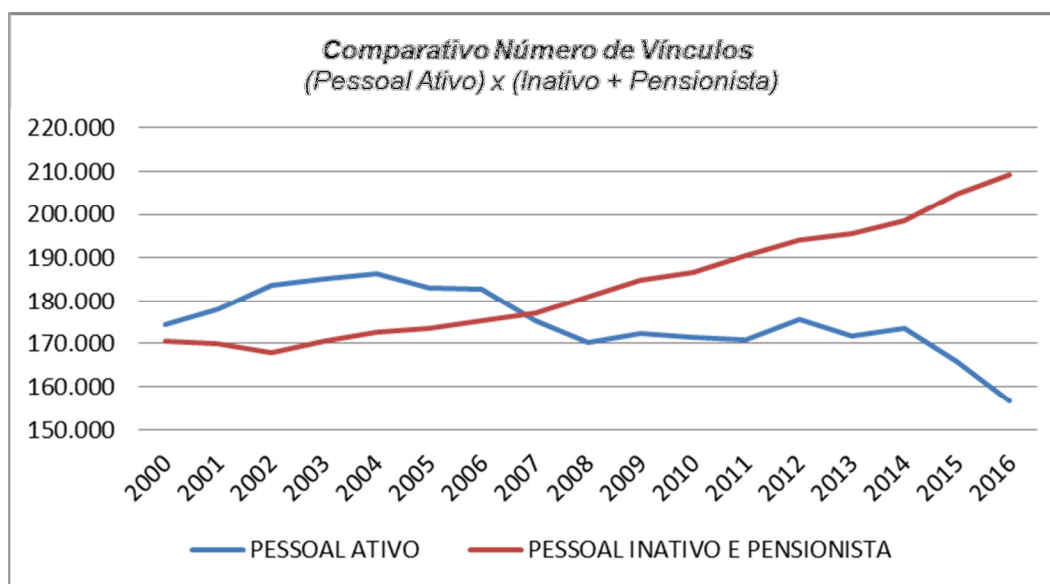


As receitas do RPPS deram cobertura a 35% dos benefícios previdenciários e demais despesas empenhadas pelo sistema, enquanto o Tesouro Estadual contribuiu com os 65% faltantes. Por outro lado, considerando-se que parte da receita do RPPS provém da contribuição patronal, os recursos do Estado, efetivamente utilizados no total das despesas do RPPS, corresponderam a 83%.

Outro fator importante na análise da situação previdenciária no Estado do RS, já abordado em item que trata da Despesa com Pessoal e Encargos Sociais deste Relatório (Item 1.17), está na relação entre o número de servidores inativos e pensionistas por ativos da Administração Direta, Autarquias e Fundações do Estado. Se, em 2006, o primeiro grupo representava 48,96% do total de matrículas do Estado, em 2016, eles passaram a responder por 57,16%. Nesse sentido, no ano em análise foi a primeira vez que o número de servidores inativos superou o de ativos, com a margem de mais de 6.000 matrículas.

Portanto, aqui reside um dos principais limites da política de ajuste fiscal, especialmente pelo fato das medidas adotadas só surtirem efeitos no longo prazo.

GRÁFICO 1.5
COMPARATIVO NÚMERO DE VÍNCULOS
(PESSOAL ATIVO) X (INATIVO + PENSIONISTA)



No Regime de Repartição Simples, os ativos pagam, com suas contribuições, os benefícios dos aposentados e pensionistas, todavia a sustentabilidade do sistema depende de uma relação, no mínimo, de 3 servidores ativos para 1 inativo/pensionista. Atualmente, no Estado do RS, tem-se 1 ativo para cada 1,33 inativo/pensionista.

Por conseguinte, a questão previdenciária tem se constituído em um dos maiores problemas das administrações públicas, e as previsões para o futuro não são tranquilizadoras. O aumento da perspectiva de vida, a diminuição da taxa de natalidade, a redução do número de jovens contribuindo para o sistema e o consequente aumento do ritmo de envelhecimento da população são fatores influentes na manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial dos sistemas previdenciários.

A Sinopse do Censo Demográfico 2010, divulgada pelo IBGE, aponta crescimento significativo na participação da população idosa e decréscimo no número de crianças no estado do Rio Grande do Sul. Destaca, ainda, o fato do Estado liderar o ranking da população com 65 anos ou mais (9,3%), tendo ultrapassado o Rio de Janeiro que ficou com a segunda posição (7,43%).

No Brasil, cresce a participação relativa da população com 65 anos ou mais, que era de 4,8% em 1991, passando a 5,9% em 2000 e chegando a 7,4% em 2010. Os censos demográficos são realizados no Brasil a cada dez anos.

A participação alta e crescente das despesas previdenciárias nos orçamentos públicos, somadas aos também relevantes encargos originados pelo endividamento do Estado, no sentido laico, são os fatores responsáveis por determinarem maiores restrições financeiras a atuação dos atuais Governos, sendo importante salientar que essas despesas estão relacionadas às decisões tomadas em tempos pretéritos, cujos efeitos repercutem na atualidade.

De todo o exposto, fica evidente a necessidade de o Estado atuar na busca do equilíbrio para a situação previdenciária, procedimento que deve envolver dificuldade de compreensão entre as partes envolvidas. Por um lado, os Governantes conscientes da escassez de

recursos, de outro, os servidores querendo manter seus direitos, e, até mesmo, as expectativas de direitos, tendo em vista que, em suas vidas laborais, cumpriram com suas obrigações nos respectivos contratos de trabalho. Nesse sentido, é importante considerar que, se num primeiro momento, a escassez de recursos impõe a subtração de direitos, posteriormente, o reconhecimento na esfera judicial pode gerar novas despesas para os futuros Governos, especialmente com a emissão de precatórios.

1.25.2 – Compensação Previdenciária

A Compensação Previdenciária está prevista no parágrafo 9º do artigo 201 da Constituição Federal. No plano infraconstitucional, encontra-se regulamentada pela Lei Federal nº 9.796/1999, pelos Decretos nºs 3.112/1999 e nº 3.217/1999, pela Portaria MPAS nº 6.209/1999 e Instrução Normativa INSS/PRESS nº 77/2015. Em síntese, decorre da contagem recíproca de tempo de contribuição para fins de aposentadoria nos diferentes regimes previdenciários. Tal reciprocidade enseja compensações financeiras, mas, até os dias de hoje, apenas entre o Regime Geral de Previdência (RGPS) e os Regimes Próprios de Previdência (RPPS). Isso se deve ao fato de inexistir norma legal regulamentando compensações entre os diversos RPPS.

No âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o gestor único do RPPS (o IPERGS) por intermédio do Serviço de Compensação Previdenciária (COMPREV) executa as atividades relativas às compensações financeiras. Trata-se da análise de processos de aposentadoria, pensões por morte, envio e/ou recebimento de requerimentos de compensação junto ao RGPS. Essas atividades geram compensações financeiras, estabelecendo valores a receber e a pagar. A tabela a seguir sintetiza as informações sobre o assunto:

TABELA 1.169
COMPENSAÇÃO PREVIDENCIÁRIA RECEBIMENTOS E PAGAMENTOS

				Em R\$milhões	
	QUANTIDADE DE REQUERIMENTOS	R\$ (MILHÕES) - 2016	R\$ (MILHÕES) - ACUM. ATÉ 2016	R\$ MÉDIO 2016	R\$ MÉDIO ACUM. ATÉ 2016
1. Requerimentos Ativos do RPPS (IPERGS) junto ao RGPS					
1.1 Valores Recebidos pelo IPERGS*	26.267	50,00	505,79	1.903,64	19.255,68
1.2 Valores a Receber pelo IPERGS**	26.267		103,57		3.943,06
Total Recebimento - Requerimentos Ativos	26.267	50,00	609,36	1.903,64	23.198,74
2. Requerimentos Ativos do RGPS junto ao RPPS (IPERGS)					
2.1 Total valores devidos e não pagos ao RGPS**	2.052		18,36		8.945,76
3. Requerimentos do RPPS (IPERGS) a serem analisados pelo RGPS					
3.1 Valores Potenciais a Receber***	28.441		659,80		23.198,74
4. Requerimentos do RGPS a serem analisados pelo RPPS (IPERGS)					
4.1 Valores Potenciais a Pagar***	3.094		71,78		23.198,74

Fonte: IPERGS - Of. GP nº 82/2017

(*) Correspondem a parcelas do fluxo mensal e de atrasados

(**) Valores de compensação referente ao período de 05-10-1988 a 05-05-1999, considerado o Estoque

(***) Os valores potenciais (a pagar e a receber) foram calculados multiplicando-se a quantidade de Requerimentos a serem analisados pelo valor médio do Total de Recebimentos -Requerimentos ativos (tanto para valores potenciais a receber quanto a pagar).

Analisando a Tabela, o IPERGS detém 26.267 requerimentos ativos junto ao RGPS . Esses requerimentos geraram cerca de R\$ 50 milhões de recebimento no ano de 2016. Considerando o acumulado do período (desde o início das compensações previdenciárias pelo IPERGS, em 2014, até o ano de 2016), esses mesmo requerimentos geraram R\$ 505,79 milhões.

Além disso, existem valores reconhecidos pelo RGPS, relativos aos requerimentos ativos, porém ainda não repassados ao IPERGS totalizando R\$ 103,57 milhões. Logo considerando o total de valores já reconhecidos, os requerimentos ativos alcançariam R\$ 609,36 milhões perfazendo uma média de R\$ 23.198,74 por requerimento.

Em relação aos requerimentos ativos do RGPS junto ao RPPS (IPERGS), eram 2.052 em 2016, totalizando R\$ 18,36 milhões (alcançando uma média de R 3.934,06 por requerimento). Entretanto, desde novembro de 2015, o IPERGS não repassa valores ao RGPS face à proporcionalidade entre requerimentos analisados recebidos e enviados ter ultrapassado 5% nos termos da Portaria MPS nº 288/2015.

Em 2016, o RGPS analisou 56,38% dos requerimentos enviados pelo IPERGS enquanto os enviados pelo RGPS ao IPERGS alcançaram 68,44%. Essa diferença de produtividade foi de 12,66% pró IPERGS, portanto superior aos 5% estabelecidos na referida portaria, legitimando a suspensão dos pagamentos.

Existem, ainda, os requerimentos a serem analisados, também demonstrados na tabela anterior. Aqueles enviados pelo IPERGS para análise do RGPS, entre os anos de 2014 a 2016, eram 28.441. Com base no valor médio histórico, representariam um valor potencial na ordem de R\$ 659,80 milhões. No sentido contrário, os requerimentos enviados pelo RGPS para análise do IPERGS eram 3.094. Aplicando a mesma projeção, tais pagamento estariam estimados em R\$ 71,78 milhões.

Diante do exposto, verifica-se um quadro pró IPERGS entre os recebimentos e pagamento de compensações previdenciárias. Contudo, salienta-se como fatores críticos desse contexto, dentre outros: a perspectiva de aposentadorias de servidores do IPERGS; a falta de sistema informatizado para um efetivo controle dos processos de aposentadoria e pensões por morte no Estado como um todo, pois o IPERGS só possui condições para proceder a análise daqueles processos cujos Órgãos de origem encaminham ao Instituto.

1.25.3 – Regime de Previdência Complementar

Em linhas gerais, o Regime de Previdência Complementar (RPC), instituído pela Lei Complementar nº 14.750/15, tem caráter facultativo. Assim, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, todos os servidores, empossados a partir de 19-08-2016, passaram a fazer parte desse regime, tendo como limites máximos para aposentadorias e pensões, aqueles previstos no Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

A RS-Prev (fundação de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado e autonomia administrativa, financeira, patrimonial e gerencial) foi instituída com a finalidade de oferecer planos previdenciários de caráter complementar no âmbito do RPC do Estado. Em observância às Leis Complementares Federais nº 108 e 109 ambas de 29-05-2001, os planos previdenciários ofertados pela RS-Prev estão estruturados na modalidade de contribuição definida. Nessa modalidade, define-se um valor de contribuição previdenciária mensal que constituirá um fundo a ser capitalizado ao longo da vida laboral do servidor público. Uma vez aposentado (ou em caso de morte), o servidor público (ou seu dependente) contará com o montante capitalizado no período laboral para complementar o benefício de aposentadoria (pensão) pago pelo RPPS (limitado ao benefício máximo do RGPS, para aqueles servidores com ingresso no Estado a partir de 19-08-2016). Diferentemente RPPS, no RPC o valor do benefício de aposentadoria não é conhecido previamente, pois será o resultado da capitalização de um fundo.

Nos termos do art. 202,§3º, há vedação de aportes de recursos da Administração Pública à entidade de previdência privada, exceto na condição de patrocinadora, onde a

contribuição normal não poderá exceder a do segurado. Em caráter excepcional, a Lei 14.750/15 autorizou um aporte inicial de R\$ 20,00 milhões por parte do Estado, a título de adiantamento de contribuições, necessário ao regular funcionamento inicial da entidade. Consta nas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, de 31-12-2016 e de 2015, que tal adiantamento detém caráter de obrigação legal (passivo) para a RS-Prev, sendo classificado como um empréstimo a pagar ao patrocinador, de forma corrigida.

Durante o exercício de 2016, foram realizados os seguintes aportes, por parte do Estado, na RS – Prev:

TABELA 1.170
APORTES DO ESTADO NA RS - PREV

Em R\$ (mil)		
Adiantamento de Contribuições	Aportes	Dívida pelos Aportes (correção – IPCA)
1º Aporte em 29-06-2016	2.000	
2º Aporte em 29-07-2016	2.000	
3º Aporte em 16-09-2016	2.000	
4º Aporte em 23-09-2016	2.000	
5º Aporte em 22-11-2016	2.000	
Total	10.000	10.097

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis de 31-12-2016 e De 2015

Atualmente, a RS-Prev oferece um único plano previdenciário, o Plano RS-Futuro, onde o servidor pode optar por alíquotas de contribuição previdenciária complementar que vão de 4,5% a 7,5%. O Estado, por sua vez, fará um aporte patronal de igual valor. O montante dessas contribuições complementares (tanto do servidor quanto do Estado) constituirá um fundo a ser capitalizado ao longo do tempo, que irá proporcionar o pagamento de benefícios, dentre eles a complementação da aposentadoria.

Até 31-12-2016, somente o Poder Executivo havia firmado convênio de adesão com a RS-Prev (abrangendo Administração Direta e Indireta). Assim, em 2016, os 41 (quarenta e um) participantes no Plano RS-Futuro eram patrocinados e vinculados à Secretaria de Estado da Fazenda. As primeiras contribuições previdenciárias do Plano RS-Futuro iniciaram em novembro de 2016. O quadro a seguir sintetiza algumas informações do plano:

TABELA 1.171
PLANO RS FUTURO
EXERCÍCIO 2016

Em R\$ mil			
Faixa de Alíquota Complementar	Quantidade Contribuintes	Contribuições Previdenciais	Contribuições p/ Custo Adm.
4,5%	03		
5,0%	02		
6,0%	01		
7,5%	35		
Total	41	38	3

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis de 31-12-2016 e De 2015

A política de investimento do Plano RS Futuro encontra-se em fase de elaboração com a perspectiva de aprovação pelo Conselho Deliberativo em 2017, segundo as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis de 31-12-2016 e de 2015. Os aportes iniciais, recebidos como adiantamento de contribuições do patrocinador, foram aplicados no Fundo de Investimento do Banco do Estado do Rio Grande do Sul denominado Banrisul Absoluto Fundo de Investimento Renda Fixa Longo Prazo, CNPJ 21.743.480/0001-50, conforme tabela a seguir:

TABELA 1.172
COMPOSIÇÃO DA CARTEIRA DE INVESTIMENTOS

FUNDO DE INVESTIMENTO	SALDO EM 31-12-2016 R\$ (MIL)	RENTABILIDADE	PERÍODO
Banrisul de Investimento Renda Fixa LP	9.656	1,76 %	Nov/2016 a Dez/2016

Fonte: Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis de 31-12-2016 e De 2015

1.25.4 – Fundo de Assistência à Saúde – FAS

O FAS foi criado pela Lei Complementar nº 12.066, de 29 de março de 2004, destinado, nos termos do seu artigo 1º, a atender “exclusivamente o custeio do Sistema de Assistência à Saúde”. O artigo 2º definiu os recursos do Fundo, compostos, entre outros, com a contribuição mensal patronal e dos servidores dos Poderes e Órgãos do Estado, ambos na ordem de 3,1% do salário de remuneração. Já o artigo 4º, a respeito da transferência dessa receita para o IPERGS, determina o repasse dos saldos arrecadados dos servidores no mesmo dia e mês do pagamento, de forma automática, enquanto a contribuição devida pelo Estado deverá ocorrer até o dia 15 do mês seguinte ao de sua competência.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 12.134, de 26 de julho de 2004, disciplinou o Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores Públicos do Estado, seus dependentes e pensionistas, denominando-o de IPE-SAÚDE. A exemplo da Lei anterior, também aprovou dispositivos para resguardar os recursos do Fundo, entre os quais se destacam a responsabilização dos gestores por eventuais aplicações fora dos serviços de saúde e definição de mecanismos exclusivos de controle: escrituração, conta bancária, etc. Ficou, inclusive, vedada a utilização dos recursos no Caixa Único (SIAC).

Em 2009, o IPERGS teve a sua estrutura orçamentária alterada, passando a constituir-se de três Órgãos, como já mencionado no item 1.25 deste Relatório, sendo que o Órgão 41 – FAS/RS passou a registrar as operações de assistência à saúde.

A legislação foi aqui resumida no sentido de demonstrar a preocupação do legislador em evitar o mau uso dos recursos, principalmente pelo fato de eles terem finalidade específica e não estarem sujeitos à utilização em outras áreas de atuação pública, seja no próprio IPERGS ou fora dele.

1.25.4.1 – Controle Financeiro das Operações de Assistência à Saúde

No sentido de verificar o cumprimento das determinações legais, foram avaliadas as receitas e as despesas no Órgão 41 – FAS/RS no exercício de 2016.

A receita da contribuição patronal, apurada no IPE-Saúde em 31-12-2016, foi de R\$ 509,3 milhões. Esse ingresso originou-se dos valores empenhados nos Órgãos da Administração Direta, Autarquias e Fundações, nas rubricas de despesa 1301 e 1318 - Contribuição ao IPERGS para Assistência Médica, as quais totalizaram R\$ 519 milhões. Esses valores não são iguais, devido ao descompasso entre os registros da execução da despesa com os da receita realizada, pois esses obedecem a regimes diversos. Em virtude do regime de caixa para a receita (art. 35 da Lei nº 4.320/64), deve-se conciliar o efetivo pagamento da despesa (e não o seu empenho ou liquidação) pelo órgão repassador com o registro da receita correspondente no órgão recebedor. Com isso, o montante efetivamente pago em 2016 (de empenhos do exercício e de exercícios anteriores) foi de R\$ 515,9 milhões (a diferença a menor em R\$ 6,6 milhões registrada na receita do IPERGS – SAÚDE carece de verificação de conciliação bancária e dos procedimentos de registro das receitas pela Autarquia).

O total empenhado em 2016 (R\$ 519 milhões) deveria ser integralmente pago até o dia 15 de janeiro de 2017 (art. 4º da Lei nº 12.066/2004). Todavia, em 31-01-2017, a quantia de R\$ 136,2 milhões (26%) ainda não havia sido repassada para o Fundo de Assistência à Saúde.

TABELA 1.173
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA ASSISTÊNCIA MÉDICA DOS SERVIDORES
RUBRICAS 1301 E 1318

Em R\$ milhões

COMPETÊNCIA DO EMPENHO	EMPENHADO	SALDO ACUMULADO EM RESTOS A PAGAR		
		POSIÇÃO DO SALDO ATÉ ORÇAMENTO DE 2016	POSIÇÃO DO SALDO ATÉ ORÇAMENTO DE 2016 (*)	VARIAÇÃO % JAN-17/JAN-16
	ATÉ 31 DEZ	31/01/2016	31/01/2017	
2011	257,38	6,95	0,01	-99,80%
2012	416,90	2,83	2,83	-
2013	500,40	8,85	8,85	-
2014	494,11	3,89	3,89	-
2015	541,03	173,43	36,90	-78,72%
2016	519,00		136,16	-
TOTAL	2.728,81	195,95	188,65	-3,73%

Fonte: Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Do total acumulado em Restos a Pagar em 2016, de R\$ 188.645.066,29, o montante de R\$ 165.487.209,41 (87,72%) corresponde à Administração Direta do Poder Executivo.

Somando-se as pendências de exercícios anteriores (desde 2011), o saldo acumulado em Restos a Pagar, até o orçamento de 2016, alcançou R\$ 188,6 milhões (na posição de 31-01-2017). A Administração Direta do Poder Executivo com R\$ 165,5 milhões (87,72%) foi a maior responsável pela falta de pagamento dos valores empenhados com a contribuição patronal ao IPE-Saúde.

Comparando-se ao saldo acumulado em 31-01-2015 (referente aos empenhos de competência até 2014), quando os Restos a Pagar alcançaram R\$ 23,2 milhões, houve significativa elevação em 2015 (R\$ 195,9 milhões) e 2016 (R\$ 188,6 milhões).

Ressalta-se a permanência de tal condição nos Pareceres Prévios desde 2011, quanto ao fato de a contribuição patronal empenhada ao FAS ter sido inferior à receita de contribuição dos servidores, pois ambas são paritárias, na ordem de 3,1% do salário de remuneração. A receita de contribuição dos servidores, de R\$ 582,4 milhões (correspondente aos valores retidos da folha de pagamento), contrasta com os empenhos da contribuição patronal, no Elemento 13, no total de R\$ 516 milhões (excetuados, nessa comparação, os empenhos no Elemento 92 – DEA, explicado mais adiante), com uma diferença a menor de R\$ 66,4 milhões.

A Tabela a seguir evidencia os valores não empenhados (Coluna G), cabendo, entretanto, a retificação da diferença apresentada no Parecer Prévio de 2013, pois naquela oportunidade não foram computados os valores da Rubrica 1318 – Contribuição ao IPERGS para Assistência Médica de Pessoal Vinculado ao RGPS, criada a partir da execução orçamentária de 2013.

TABELA 1.174
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL E DOS SERVIDORES
PARA ASSISTÊNCIA MÉDICA

Em R\$ milhões

Período	DESPESAS NOS PODERES/ÓRGÃOS Rubrica 1301 e 1318 – Contrib. Assist. Médica Servidores				RECEITAS NO IPE-SAÚDE		Diferença entre Rec. Contrib. Servidor e o empenhado no elemento 13 (faltou empenhar)
	Empenhado Elemento 13 Obrig. Patr.	Empenhado Elemento 92 Desp. Ex. Ant	Empenhado Total	Total Pago Elemento 13 + 92	Receita Contribuição Patronal	Receita Contribuição Servidores	
	(A)	(B)*	(C) = (A+B)	(D)**	(E)	(F)***	
2011	249,2	8,2	257,4	266,2	264,8	354,5	105,3
2012	340,5	76,4	416,9	333,1	331,3	385,8	45,3
2013	427,2	73,2	500,4	545,3	539,2	443,6	16,5
2014	486,0	8,1	494,1	482,4	477,4	501,2	15,2
2015	534,5	6,5	541,0	368,2	359,8	542,9	8,4
2016	516,0	3,0	519,0	515,9	509,3	582,4	66,4
Subtotal (2011/2012)	-	-	-	-	-	-	150,6
Subtotal (2012/2013)	-	149,6	-	-	-	-	-
Subtotal (2011/2016)							257,1
Subtotal (2012/2016)	167,2						

Fonte: Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Elemento 92 – DEA - Despesas de Exercícios Anteriores: são as despesas de exercícios encerrados, que não foram processados na época própria e reconhecidas após o encerramento do exercício correspondente.

(**) Valores pagos de empenhos do exercício e de exercícios anteriores.

(***) Nas receitas de contribuições dos servidores (coluna F), foram excluídas aquelas referentes a Precatórios (código 121099490027) e a Contribuições Avulsas (código 121099490019), pois não possuem contrapartida da respectiva contribuição patronal (Coluna A). Portanto, não devem fazer parte do comparativo demonstrado na Coluna G. Quanto à contribuição referente a precatórios, há dificuldade em identificar o órgão de origem do servidor em que deveria ser empenhada a parte patronal; nas contribuições avulsas, são relativas a optantes (pessoas que deixaram de ser servidores mas mantiveram a contribuição ao IPE-Saúde), licenciados, juízes de paz e outros., em que não há obrigação de o Estado contribuir com sua parte.

Os valores empenhados em 2016 no Elemento 92 – DEA – Despesas de Exercícios Anteriores, de R\$ 3 milhões, correspondem à contribuição patronal de exercícios encerrados, não processados na época própria e reconhecidos posteriormente. Portanto, não cabendo a sua comparação com os recolhimentos da contribuição dos servidores nas folhas de pagamentos mensais de 2016. Logo, são esses empenhos no elemento 92 - DEA que justamente corroboram a existência de discrepância entre as contribuições patronais e as contribuições dos servidores.

A apuração do montante sem empenho em 2011 e 2012, de R\$ 150,6 milhões (Coluna G da Tabela anterior), aproximou-se do total empenhado no Elemento 92-DEA em 2012 e 2013, de R\$ 149,6 milhões (Coluna B). Levando-se em conta o acumulado no período de seis anos, 2011/2016, restaram pendentes de empenho R\$ 89,9 milhões (R\$ 257,1 milhões menos R\$ 167,2 milhões), sendo a parcela de R\$ 66,4 milhões de competência de 2016.

Essas despesas de exercícios anteriores (Elemento 92-DEA) referem-se, especialmente, à contribuição mensal paritária (3,1%) das pensionistas vinculadas a servidores falecidos do Poder Executivo. Alguns empenhos de 2013 foram identificados como despesas de competência de 2011 e 2012; empenhos de 2014, da competência de 2013; empenhos de 2015, referentes à competência de 2014; e empenhos de 2016, de exercícios anteriores (sem especificação no histórico do empenho):

**TABELA 1.175
EMPENHOS**

Em R\$			
ANO DO EMPENHO	NÚMERO DO EMPENHO	VALOR	COMPETÊNCIA DA DESPESA
2013	13006152675	2.263.832,91	junho/2011
	13006152325	2.198.215,30	julho/2011
	13006152562	2.246.676,69	agosto/2011
	13006268361	2.658.033,75	dezembro/2012
2014	14002401206	2.911.943,81	novembro/2013
	14002401390	2.822.314,14	dezembro/2013
2015	15003631251	727.644,58	dezembro/2014
	15003631282	662.944,92	dezembro/2014
2016	16000094563	779.322,17	exercício anteriores

No Parecer Prévio de 2011, no Capítulo 1 – Gestão Orçamentária (item 1.9 – Receitas de Contribuição), já havia sido apontado, também, o empenhamento em 2010 de valores retroativos, de 2007 a 2009, referente à contribuição mensal paritária (3,1%) das pensionistas vinculadas a servidor falecido do Poder Executivo. A amostragem apurou um total de R\$ 68,8 milhões, referentes aos seguintes empenhos: 10003787049, 10003787807, 10001344354, 10001362876, 10001349569 e 10001349614. No Elemento 92 – DEA, o total efetivamente empenhado foi de R\$ 70,9 milhões.

A falta de regularidade dos repasses da contribuição patronal ao IPE-Saúde, prejudicial ao gerenciamento dos recursos do fundo pela Autarquia, foi constatada não somente pelo atraso anual com a falta de empenhamento da despesa (demonstrada na Tabela anterior) como também pela execução mensal daqueles valores empenhados orçamentariamente.

A próxima Tabela identifica, no orçamento de 2013, a ocorrência de atrasos nos três primeiros meses, quando se observam os valores pagos na coluna (B) em relação ao empenhado na coluna (A). Em 2014, esse comportamento melhorou, tendo ocorrido descompasso no volume de recursos repassados no mês de julho e no caso específico do mês de janeiro (recorrente nos quatro exercícios evidenciados). Já em 2015 e 2016, os atrasos voltaram com maior intensidade, tanto em volume de recursos quanto em frequência de meses.

**TABELA 1.176
CONTRIBUIÇÃO PATRONAL PARA ASSISTÊNCIA MÉDICA
PODERES/ÓRGÃOS – ELEMENTO 13**

FODERES/ORGÃOS – ELEMENTO 15			Em R\$ milhões
PERÍODO	EMPENHADO (A)	PAGO EXERCÍCIO ATUAL (B)	
2013	427,18	391,15	
Jan / 2013	29,87		0,92
Fev / 2013	31,05		5,79
Mar / 2013	30,56		5,91
Abr / 2013	33,10		30,79
Mai / 2013	32,23		30,86
Jun / 2013	32,27		31,24
Jul / 2013	20,56		58,70
Ago / 2013	45,78		32,12
Set / 2013	33,20		32,77
Out / 2013	33,60		32,57
Nov / 2013	34,43		60,08
Dez / 2013	70,53		69,39
Continua			

Continuação

PERÍODO	EMPENHADO (A)	PAGO EXERCÍCIO ATUAL (B)
2014	486,05	441,99
Jan / 2014	32,39	1,08
Fev / 2014	33,08	32,93
Mar / 2014	35,87	35,49
Abr / 2014	34,60	34,48
Mai / 2014	45,93	34,46
Jun / 2014	16,22	40,27
Jul / 2014	64,05	18,64
Ago / 2014	42,89	69,27
Set / 2014	49,71	50,73
Out / 2014	37,09	37,43
Nov / 2014	41,16	38,57
Dez / 2014	53,06	48,64
2015	534,49	321,59
Jan / 2015	38,15	1,31
Fev / 2015	40,28	40,12
Mar / 2015	39,09	38,93
Abr/2015	11,73	7,35
Mai/2015	70,97	73,18
Jun/2015	44,28	7,68
Jul/2015	42,40	44,37
Ago/2015	60,05	7,07
Set/2015	14,16	40,51
Out/2015	44,86	9,04
Nov / 2015	58,87	41,13
Dez / 2015	69,66	10,90
2016	515,96	338,58
Jan / 2016	3,53	1,22
Fev / 2016	46,64	6,93
Mar / 2016	58,26	7,35
Abr/2016	24,04	7,73
Mai/2016	51,76	9,40
Jun/2016	38,02	44,06
Jul/2016	53,56	41,97
Ago/2016	53,21	41,75
Set/2016	40,77	44,02
Out/2016	46,33	42,99
Nov / 2016	47,33	42,98
Dez / 2016	52,53	48,18

Fonte: Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

As receitas do IPE-Saúde totalizaram R\$ 1,957 bilhão em 2016, compostas pelas contribuições patronais (R\$ 509,3 milhões); dos servidores (R\$ 582,4 milhões); do PAMES, PAC, de Prefeituras e de Convênios (R\$ 751,2 milhões) e demais receitas (R\$ 114,2 milhões).

Quanto ao total das despesas empenhadas, de R\$ 1,970 bilhão, 89% corresponderam aos gastos nas rubricas 3939 - MEDICINA (R\$ 1,542 bilhão), referentes a serviços de radiologia, laboratoriais e hospitalares, dentre outros e 3610 - SERVIÇOS MÉDICOS (R\$ 218,4 milhões), relativos a serviços prestados por pessoa física credenciada junto ao IPERGS.

A respeito da pendência de empenho de despesas com médicos e hospitais, relativas a serviços já prestados na rede conveniada e em fase de avaliação administrativa, foi regularizado o seu registro em 2014, deixando de ser efetuado em Conta de Controle e passando a compor as Contas Patrimoniais, no Passivo Circulante/Fornecedores Nacionais a Curto Prazo (conta contábil 2131101010293 – Valores Médicos e Hospitalares a Processar). No ano de 2016, essa obrigação

para com os médicos e hospitais alcançou R\$ 184,8 milhões, com um acréscimo nominal de 20,83% em relação a 2015 (R\$ 152,9 milhões).

Quanto às despesas administrativas efetuadas pelo Órgão 41 - FAS/RS, a partir da vigência da Ordem de Serviço nº 01, de 30-01-2009, passou a ser efetuado o rateio na proporção de 50% entre o IPE - SAÚDE e o RPPS - Regime Próprio de Previdência Social. Na hipótese do rateio razoável ser proporcional às receitas, ficaria em torno de 86% para o RPPS e de 14% para a Saúde. Nessa linha, pelo rateio inadequado de custos, o IPE-Saúde estaria financiando parte das atividades do IPERGS que não lhe pertencem, em afronta ao art. 7º da Lei nº 12.134/2004.

Faz-se necessário acompanhar o projeto “Plano de Centros de Custos”, em desenvolvimento pela CAGE, com o intuito de identificar-se a natureza de cada despesa, o que possibilitará a alocação real dos custos em cada órgão, ao invés da adoção de um critério de rateio arbitrado. Esse sistema de custos consta de módulo para consultas no FPE – Finanças Públicas do Estado do RS, o qual já apresenta alguns dados para o Órgão 42 – IPERGS, desde abril de 2016.

Outras evidências indicam a utilização de recursos em atividades alheias ao Fundo de Assistência à Saúde. É o caso da análise dos saldos bancários contabilizados no Balancete do IPE - SAÚDE (Tesouraria 12), cujo montante acumulado anualmente não correspondeu ao resultado da execução orçamentária da Autarquia, desde a sua constituição em julho de 2004.

TABELA 1.177
ÓRGÃO 41 – FAS/RS
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA X SALDOS RECURSOS FINANCEIROS
JULHO DE 2004 A DEZEMBRO DE 2016

Em R\$ milhões

EXERCÍCIO	BALANCETE – SALDOS FINANCEIROS		EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		
	Total Contas Bancárias Ativo Circulante (A)	Δ Anual (Valor) (B)	Receita Orçamentária (C)	Despesa Orçamentária Empenhada (D)	Resultado Orçamentário (*) (E) = C - D
Jul. a Dez/2004	21,54	21,54	341,19	249,74	91,44
2005	25,67	4,13	634,47	593,08	41,40
2006	47,02	21,35	663,75	593,36	70,39
2007	70,86	23,84	766,31	724,01	42,29
2008	217,85	146,99	886,19	747,28	138,91
2009	359,94	142,09	920,97	793,18	127,79
2010	325,95	-33,99	1.096,25	949,87	146,37
Subtotal	325,95	325,95	5.309,12	4.650,52	658,60
2011	237,18	-88,76	1.098,83	1.182,82	-83,99
2012	198,51	-38,67	1.261,55	1.295,97	-34,42
2013	244,81	46,30	1.585,32	1.539,31	46,02
2014	280,41	35,60	1.659,29	1.617,12	42,17
2015	175,22	-105,19	1.672,27	1.779,57	-107,30
2016	133,94	-41,28	1.957,15	1.970,38	-13,23
Subtotal	133,94	-192,01	9.234,40	9.385,16	-150,76
TOTAL	133,94	--	14.543,52	14.035,69	507,84

Fonte: Sistema FPE, Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Os Resultados Orçamentários são influenciados pela falta de ingresso de receita de competência do exercício, em função dos atrasos pelos Poderes e Órgãos nos repasses de suas contribuições patronais, bem como, pelo ingresso desses recursos de competência de exercícios anteriores. Como exemplo, os resultados de 2012 e 2013, depurados desses efeitos, passam a ser deficitários em R\$ 65,5 milhões e R\$ 10,7 milhões, respectivamente.

No período de julho de 2004 a dezembro de 2010, do total de R\$ 658,6 milhões, resultante dos superávits orçamentários acumulados nesses anos, em torno de 49,5% (R\$ 325,9 milhões), estavam depositados nas contas bancárias do IPE – SAÚDE. Logo,

transparecendo a utilização da outra metade dos recursos do FAS, de R\$ 332,7 milhões (50,5%), para o financiamento das demais atividades do IPERGS.

Nos últimos seis anos, 2011 a 2016, o resultado acumulado entre as receitas e despesas do FAS foi um déficit de R\$ -150,8 milhões, enquanto o saldo bancário reduziu em R\$ 192 milhões. Ou seja, em torno de R\$ 41,2 milhões foram utilizados para outras finalidades. Tomando-se apenas o exercício de 2016, houve uma diferença a menor de R\$ 28,1 milhões nos saldos bancários em relação ao resultado orçamentário.

Em que pese o fato das contas bancárias específicas do Fundo de Assistência à Saúde - FAS não comporem o grupo de contas movimentadas pelo Caixa Único do Estado (atendendo ao disposto no § 1º do art. 7º da Lei nº 12.134/2004), consultando-se as transferências de numerários enviadas e recebidas pela Tesouraria 12 – IPERGS/SAÚDE, no período de janeiro a dezembro de 2016, verificaram-se transações do tipo “acerto entre contas”, principalmente com a Tesouraria 013 - IPERGS/RPPS. Essa circunstância revela a fragilidade no controle dos saldos financeiros do fundo e colabora para a ocorrência das divergências mencionadas no parágrafo anterior.

Os recorrentes atrasos dos repasses da contribuição patronal, nos casos dos valores não empenhados e regularizados em exercícios posteriores, prejudicam sobremaneira o exame anual do equilíbrio entre as receitas e despesas do FAS. Por exemplo, nos exercícios de 2012 e 2013, em torno de R\$ 76 milhões e R\$ 73 milhões, respectivamente, corresponderam a ingressos de contribuições patronais de exercícios anteriores. Por outro lado, aproximadamente R\$ 45 milhões e R\$ 16 milhões dessas receitas de competência de 2012 e 2013 deixaram de ingressar nos cofres do FAS. Fazendo-se esses ajustes, o Resultado Orçamentário teria sido deficitário em torno de R\$ -65,5 milhões (2012) e R\$ -10,7 milhões (2013).

Houve redução significativa nos Resultados Orçamentários apresentados nos últimos seis anos em comparação àqueles evidenciados até 2010. O Relatório de Auditoria da CAGE, anexado ao Processo de Contas de Gestão de 2012 do IPERGS (Processo nº 4437-0200/13-8, fls. 286 e 291), abordou os reajustes das tabelas de remuneração do IPE-Saúde, em agosto de 2011. Também, o Tribunal de Contas, no item 2.2 do Relatório de Auditoria Extraordinária (Processo nº 9077-0200/12-0 – fl. 1066), constatou que, após a criação do IPE-SAÚDE, houve três alterações estruturais que afetaram o equilíbrio econômico-financeiro-atuarial do FAS: i) aumento da idade média da população de beneficiários do plano; ii) possibilidade de desligamento de servidores do plano acabando com o caráter obrigatório de contribuição; e iii) celebração de contratos de prestação de serviços de saúde com outros entes sem observar o equilíbrio atuarial desses contratos.

Na próxima Tabela, são demonstrados os principais Créditos a Receber do IPE-SAÚDE, registrados no Balanço Patrimonial, tais como a Dívida Ativa Não Tributária e as contribuições mensais ao Fundo (dos servidores e patronal).

TABELA 1.178
ÓRGÃO 41 – FAS/RS
PRINCIPAIS CRÉDITOS A RECEBER DO IPERGS – SALDOS ACUMULADOS NO BALANÇO PATRIMONIAL
2013/2016

Créditos a Receber	2013	2014	2015	2016	Em R\$ milhões	
					Δ (%) 2015/2014	Δ (%) 2016/2015
Devedores por Contribuições – Parte Patronal	108,69	133,29	340,62	442,56	155,55%	29,93%
Devedores por Consignações – Parte Servidor	29,22	33,10	42,00	82,52	26,88%	96,47%
Dívida Ativa Não Tributária	4.190,21	4.604,01	2.328,72	3.061,74	- 49,42%	31,48%
Dívida Ativa Não Tributária	4.190,21	4.604,01	5.401,73	6.134,75	17,33%	13,57%
(-) Ajuste de Perdas	-	-	- 3.073,01	- 3.073,01	-	-
Total Principais Créditos a Receber IPERGS	4.328,12	4.770,40	2.711,35	3.586,81	-43,16%	32,29%

Fonte: Sistema FPE, Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

O principal motivo do acréscimo de 32,29% verificado nos Créditos a Receber do IPERGS, em 2016, foi o ajuste de R\$ 733 milhões referente à atualização de valores constantes no inventário (Processo nº 000163-2442/17-2), elevando o saldo de Dívida Ativa Não Tributária para R\$ 3,06 bilhões.

Na Tabela anterior, também merece destaque o aumento nominal em 2015 (155,55%) e 2016 (29,93%) dos saldos inscritos em Devedores por Contribuições - Parte Patronal. Esse comportamento é reflexo do aumento dos restos a pagar da referida contribuição pelos órgãos públicos e da parcela não empenhada, situações inicialmente abordadas neste Relatório.

Diversos créditos a receber podem vir a prescrever, em razão do prazo legal de cinco anos, contados a partir do fato gerador (art. 1º do Decreto nº 20.910/1932, art. 2º do Decreto-Lei nº 4.597/1942 e arts. 165 e 168 do Código Tributário Nacional).

Ressalta-se que o total de créditos inscritos em Dívida Ativa Não Tributária no IPERGS é de R\$ 3,096 bilhões (deduzido o ajuste de perdas), sendo que a parcela de R\$ 34,665 milhões (1,12%) encontra-se lançada no Órgão 40 – RPPS, e o restante (98,9%) no Órgão 41 – FAS (R\$ 3,061 bilhões, segundo consta na Tabela anterior).

Na avaliação da atual gestão (2015/2016), com relação aos fatos apontados no presente Relatório e Parecer Prévio, concluiu-se que:

a) no tocante à falta de empenhamento das contribuições patronais ao IPE-Saúde, especialmente das pensionistas vinculadas a servidores falecidos do Poder Executivo, as pendências anuais de 2011 a 2016 acumularam R\$ 89,9 milhões, sendo a parcela de R\$ 66,4 milhões de competência de 2016;

b) no caso daquelas contribuições patronais, onde ocorreram os respectivos empenhos em 2016, e os pagamentos não foram realizados até o prazo previsto, houve um crescimento expressivo do montante acumulado em Restos a Pagar (de R\$ 188,645 milhões) comparado ao exercício de 2014 (com R\$ 23,246 milhões).

c) houve um agravamento da falta de regularidade dos repasses mensais. Em 2013, ocorreram atrasos nos três primeiros meses, e, em 2014, esse comportamento melhorou, com atrasos em janeiro e julho. Em 2015 e 2016, os atrasos voltaram com maior intensidade, tanto em volume de recursos (conforme explicado na letra “b”) quanto em frequência de meses.

d) a movimentação dos saldos bancários não correspondeu ao resultado da execução orçamentária. No acumulado dos últimos seis anos, a divergência foi desfavorável ao Fundo em torno de R\$ 41,251 milhões; no período de julho de 2004 a dezembro de 2010, essa divergência desfavorável foi em torno de R\$ 332,652 milhões, denotando a utilização dos recursos do FAS para outros fins.

Do exposto, cabe atenção do Governador para o fato de que a falta de regularidade nos repasses dos recursos ao IPE-Saúde dificulta o gerenciamento do fluxo de caixa do Fundo, além de prejudicar sobremaneira o exame anual do equilíbrio entre as receitas e despesas do FAS, e a adoção das medidas necessárias pelo gestor para uma melhor administração do sistema.

Os créditos em Dívida Ativa Não Tributária, a receber pelo FAS dos demais Poderes e Órgãos do Estado, embora tenham sido parcialmente baixados a título de ajuste por perdas, permanecem com valores atualizados acima de R\$ 3 bilhões no Ativo Não Circulante. Tal situação requer providências, tanto do Governo como do IPERGS, para que a apuração dessas quantias nos últimos cinco anos venha representar um ativo recuperável a fim de garantir as operações de assistência à saúde dos seus beneficiários, evitando-se prejuízos reais ao fundo, pois o montante registrado na contabilidade representa quantia inalcançável dentro das condições de desequilíbrio

estrutural das finanças públicas, e merecem reavaliação quanto a ser de fato créditos apenas do FAS ou relacionadas às demais operações do IPERGS.

Atenção também deve ser dada ao projeto “Plano de Centros de Custos”, na resolução do rateio adequado dos custos entre o IPE-Saúde e o IPE-RPPS, e quanto à reincidência dos atrasos da contribuição mensal paritária (3,1%) das pensionistas vinculadas a servidor falecido do Poder Executivo.

Quanto ao gestor do IPE-Saúde, reitera-se as considerações do Controle Interno - CAGE, constantes no Processo de Contas de 2012 (nº 4437-0200/13-8, fl. 294), para que adote as providências necessárias ao reestabelecimento de seu equilíbrio, tanto em relação aos aspectos de controle, monitoramento e ajustes das despesas do Fundo, quanto em relação ao acompanhamento, cobrança e ingresso da totalidade das receitas devidas ao FAS.

Não basta o Gestor oferecer uma estrutura operacional que permita o controle e o registro individualizado da execução financeira e orçamentária do FAS, condição compartilhada com a legislação pertinente, pois o eventual acúmulo de sobras financeiras na sua operação não pode ser entendido como uma fonte de financiamento para outras finalidades que não para a melhoria do serviço prestado, que foi justamente o objetivo da lei de criação.

A assistência à saúde e à previdência (abordada no item anterior) compõem um “conjunto de benefícios” de relevante importância na composição da remuneração, e cuja sustentabilidade, no âmbito da Administração Pública, deve ser enfrentada com responsabilidade por ambas as partes, do empregador e do empregado.

1.26 – Publicidade

A Constituição Federal, em seu artigo 37, parágrafo 1º, explicita que as atividades de divulgação, publicidade e propaganda promovidas pelo Estado devem ser desenvolvidas no sentido de levar ao conhecimento da sociedade os atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos, sempre com caráter educativo, informativo ou de orientação social.

O foco dessas ações deve estar dirigido para possibilitar o maior nível de transparência dos atos da Administração Pública, pois somente com a consecução desse pressuposto a sociedade estará apta para exercer na plenitude o controle sobre os atos protagonizados pelos Agentes Públicos.

No âmbito Estadual, o atual Governo realizou modificações na estrutura administrativa do Executivo com a edição e publicação da Lei nº 14.672, a qual alterou a Lei nº 13.601/11.

Posteriormente, a Lei nº 14.733, de 15 de setembro de 2015, promoveu novas alterações na estrutura administrativa, e, nesse sentido, devolveu as ações de comunicação ao nível de Secretaria vinculada à Governadoria e expandiu sua área de competência com a definição de novas atribuições, especialmente no monitoramento e na fiscalização das atividades desenvolvidas com patrocínios e publicidades (Anexo 1, letras “h” e “i” do item dedicado à Secretaria da Comunicação – SECOM).

a) formular, coordenar e executar a política de comunicação do Poder Executivo, bem como suas diretrizes de comunicação, tanto da Administração Direta quanto da Administração Indireta;

- b) coordenar o sistema de comunicação do Governo;
- c) unificar a linguagem dos órgãos e das ações governamentais;
- d) produzir e distribuir informações de interesse público referentes a atos e ações governamentais;
- e) formular, executar e acompanhar o Plano Anual de Publicidade e Propaganda Governamental;
- f) assessorar e orientar os eventos e as atividades institucionais de relações públicas dos órgãos da Administração Estadual;
- g) coordenar a elaboração, produção e distribuição de informações de interesse público, por meio das redes sociais e dos canais digitais de comunicação;
- h) monitorar todo e qualquer tipo de patrocínio, coordenando a divulgação e utilização das marcas da Administração Direta e Indireta do Estado; e
- i) administrar, executar e fiscalizar a publicidade do Governo, coordenando a divulgação das demais áreas da gestão, envolvendo as atividades de agências de publicidade e contratos pertinentes.

Portanto, as ações do Executivo Estadual (Administração Direta e Indireta), tanto de publicidade institucional como legal, e, ou de patrocínios, com todas as implicações que a matéria envolve – monitoramento, controle, uniformidade e identidade com os programas de Governo – passaram a ser atribuição da Secretaria da Comunicação.

A Portaria nº 01/2015, de 21 de outubro de 2015, aprovou o Manual de Procedimentos das Ações de Publicidade e no item 3 determinou o fluxo a ser cumprido em cada Processo Administrativo de despesas em publicidade e comunicação.

3. Do processo administrativo

3.1. O procedimento de autorização, de desenvolvimento, de liquidação e de pagamento de despesas com ações de publicidade serão iniciados mediante a aprovação da **Solicitação de Autorização de Ação de Comunicação - SAAC**, que será encaminhada ao Comitê Executivo da SECOM.

3.2. Deverá constar como anexo da SAAC, conforme a demanda: "briefing", Formulário de Avaliação da ação selecionada pela Comissão (quando houver ocorrência), orçamentos, plano de mídia, "layouts" e/ou roteiros das peças.

No item 4, referente à Elaboração, Análise e Aprovação da Demanda de Comunicação, a Portaria estabelece a necessidade de encaminhamento do "*briefing*" que acompanha a SAAC para exame e aprovação ou não, do Comitê Executivo da SECOM, bem como a atuação dos fiscais de contratos, e as formas de contratação (correspondente ao nível definido pelo valor dos recursos envolvidos).

Nos próximos itens, são delineados os procedimentos que devem ser atendidos na seleção das agências, na aprovação das produções publicitárias contratadas, nas comprovações das peças produzidas, do planejamento e contratação da mídia e do recebimento do material publicitário. Por fim, no item 10, define que o Fiscal do Contrato é servidor do órgão ou de entidade demandante, nomeado pelo ordenador de despesas para acompanhar a execução do contrato devendo registrar em relatório todas as ocorrências, as deficiências, as irregularidades ou as falhas porventura observadas na execução dos serviços, informando à SECOM que tem poderes, entre outros, para notificar as contratadas, objetivando sua imediata correção, nos termos do contrato.

Tais circunstâncias, ainda que recentes, atendem ao antigo questionamento desta Corte de Contas quanto à realização de monitoramentos e controles sobre as ações de Comunicação do Executivo Estadual. Da mesma forma, cumpre ressaltar a iniciativa do Governo de instituir o Fiscal do Contrato, agente público responsável por atuar nessas atividades.

Quanto à contratação dos serviços de publicidade e propaganda, na maior parte de 2016, o Executivo Estadual permaneceu atuando de acordo com o homologado no processo licitatório encerrado em junho de 2013, pois o expediente nº 2827-08.01/15-4, referente ao certame para contratação de Agências de prestação de serviços de publicidade para Administração Direta e Indireta do Estado, exceto Banrisul, só foi concluído em 31/08/2016.

Assim sendo, até 31/08/2016, as empresas fornecedoras desses serviços ao Governo do Estado foram as vencedoras do edital de concorrência nº 116/2012 e discriminadas a seguir:

- Agencia Escala Comunicação e Marketing Ltda.
- Agência Matriz Comunicação e Marketing Ltda.
- Dez Comunicação Ltda.
- GlobalComm Comunicação e Marketing Ltda.
- Morya Comunicação e Propaganda Ltda.

A partir de 31/08/2016, com a publicação das súmulas dos contratos firmados com as empresas vencedoras do processo licitatório iniciado em 2015, as empresas responsáveis por atuar na prestação de serviços de publicidade para o Governo Estadual foram as seguintes:

- Pública Comunicação
- CPL Centro de Propaganda Ltda.
- Dez Comunicação Ltda.
- Agência Matriz Comunicação e Marketing Ltda.
- GlobalComm Comunicação e Marketing Ltda.
- SPR Comunicação Ltda.

Com relação às ações de publicidade promovidas pelo Banrisul, até abril de 2016, elas foram direcionadas às empresas contratadas em 2011, com base no resultado do Edital nº 1138/2011, a saber:

- Escala Comunicação e Marketing Ltda.
- Competence Comunicação e Marketing Ltda.
- Martins & Andrade S/S Ltda. Comunicação.

Após abril de 2016, com a conclusão do processo licitatório nº 469/2015, o Banrisul passou a contar com as seguintes empresas

- CPL Centro de Propaganda Ltda.
- Pública Comunicação Ltda.
- Agência Matriz Comunicação e Marketing Ltda.

Os contratos vigentes estão formalizados de acordo com as premissas dispostas na Lei nº 12.232/10, diploma responsável por introduzir no cenário administrativo as normas gerais para licitação e contratação de serviços de publicidade prestados por intermédio das agências de propaganda.

Além de definir a abrangência do conceito de serviços de publicidade, a Lei nº 12.232/10 dispõe que os contratos de serviços de publicidade deveriam ser destinados somente às atividades especificadas como tal, ficando *“vedada a inclusão de quaisquer outras atividades, em especial as de assessoria de imprensa, comunicação e relações públicas ou as que tenham por*

finalidade a realização de eventos festivos de qualquer natureza, as quais serão contratadas por meio de procedimentos licitatórios próprios, respeitado o disposto na legislação em vigor.”

Sobre as despesas de publicidade obrigatória e institucional realizadas pela Administração Estadual Direta e Indireta, excluindo as Empresas Estatais, o procedimento adotado na elaboração deste trabalho para obtenção dos valores aplicados considerou as despesas processadas e contabilizadas nos Projetos específicos de Publicidade, bem como as contabilizadas em outros Projetos nas rubricas:

- 3029 - Material de Divulgação Promocional e Institucional;
- 3902 - Serviço de Divulgação Promocional e Institucional; e
- 3933 - Serviços de Divulgação Obrigatória.

O critério adotado para análise das despesas de publicidade na elaboração deste Parecer Prévio não incluiu a rubrica 3934 – Serviços Gráfico pois, embora ela possa registrar algumas despesas características de publicidade, regularmente deve ser utilizada para fim diverso, ou seja, para apropriar despesas correspondentes a serviços gráficos em geral (reprografia, microfilmagem, encadernação, emolduração e talonários para diversos expedientes, entre outros).

Considerando esses critérios, os gastos da Administração Direta (incluindo-se os Poderes Legislativo, Judiciário e o Ministério Público), acrescidos dos realizados pelas Autarquias e Fundações, resultaram num empenhamento de R\$ 35,670 milhões durante o exercício de 2016. Desse montante, somente 54,70% foram pagos, como demonstrado na tabela a seguir.

TABELA 1.179
DESPESAS COM PUBLICIDADE DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA
2016

PODER / ADMINISTRAÇÃO	DESPESA COM PUBLICIDADE							Em R\$
	EMPENHADA	PART %	LIQUIDADADA	PART %	PAGO+RETIDO	PART %	% PAG/EMP	
PODER LEGISLATIVO	7.337.807,80	20,57	5.253.927,52	21,06	5.068.024,58	25,97	69,07	
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	7.073.500,00	19,83	5.005.068,86	20,06	4.830.765,92	24,76	68,29	
TRIBUNAL DE CONTAS	264.307,80	0,74	248.858,66	1,00	237.258,66	1,22	89,77	
TRIBUNAL DE JUSTICA	35.030,68	0,10	30.648,30	0,12	30.648,30	0,16	87,49	
MINISTERIO PUBLICO	16.000,00	0,04	6.609,98	0,03	6.609,98	0,03	41,31	
DEFENSORIA PUBLICA ESTADO	49.920,39	0,14	23.490,46	0,09	23.490,46	0,12	47,06	
PODER EXECUTIVO	28.231.285,99	79,15	19.636.035,14	78,70	14.383.407,11	73,72	50,95	
ADMINISTRAÇÃO DIRETA	20.243.860,86	56,75	14.654.947,04	58,74	10.340.575,74	53,00	51,08	
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	7.987.425,13	22,39	4.981.088,10	19,96	4.042.831,37	20,72	50,61	
AUTARQUIAS	6.106.870,98	17,12	3.303.755,26	13,24	2.795.335,86	14,33	45,77	
FUNDAÇÕES	1.880.554,15	5,27	1.677.332,84	6,72	1.247.495,51	6,39	66,34	
TOTAL	35.670.044,86		24.950.711,40		19.512.180,43		54,70	

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE (valores empenhados nas rubricas 3029, 3902 e 3933)

O Poder Legislativo empenhou R\$ 7,337 milhões, correspondendo 20,57% do total do valor empenhado. A Assembleia Legislativa respondeu por 19,83% e o Tribunal de Contas por 0,74%. O Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública empenharam recursos em publicidade e propaganda, num percentual de 0,10%, 0,04% e 0,14%, respectivamente.

A maior participação no empenhamento das despesas com publicidade coube ao Poder Executivo (79,15%), cuja Administração Direta, com as Secretarias de Governo, respondeu por 56,75%. Os restantes 22,39% foram efetuados pela Administração Indireta (exceto as empresas estatais), sendo 17,12% pelas Autarquias e 5,27% pelas Fundações.

A seguir, são comparados os valores e a participação dos Órgãos e Entidades da Administração Direta e Indireta (exceto as empresas estatais) no total de recursos empenhados pelo Poder Executivo Estadual nos exercícios de 2011 e 2016, obedecendo aos critérios propostos para a elaboração deste Relatório (rubricas 3029, 3902 e 3933).

TABELA 1.180
DESPESAS COM PUBLICIDADE DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL 2011-2016

						Em R\$
ÓRGÃOS	2011	2012	2013	2014	2015	2016
DIRETA / RS GOVERNO DO ESTADO	13.929.724,32	37.828.882,92	51.826.321,15	32.637.059,17	7.656.284,50	20.243.860,86
SEC INFRA-ESTRUTURA LOGIS	249.771,99	125.731,40	42.573,64	9.274,59	0,00	
SEC. MEIO AMBIENTE	148.400,98	178.207,53	256.612,18	120.014,19		
SEC.AMBIENTE E DESENV					189.444,23	65.633,54
SEC. POLITICAS MULHERES	300,25	1.685,77	315.960,13	31.083,79	0,00	
GOVERNO DO ESTADO	4.867.936,31	18.346.092,41	28.689.765,69	17.914.177,99	2.543.102,43	14.789.143,19
PROCURADORIA GERAL ESTADO	31.287,25	71.389,10	43.761,42	96.343,60	36.764,48	34.313,16
SECRETARIA CULTURA	10.701,75	87.185,64	65.254,11	49.509,68	6.791,24	15.037,41
SEC. DA SEGURANCA PUBLICA	424.639,82	661.143,32	429.130,72	470.083,71	140.493,58	124.007,10
SEC PLANEJ DESEV					48.968,15	111.024,59
SEC PLANEJAMENTO E GESTAO	206.944,83	937.392,48	949.363,99	588.526,10		
SECRETARIA DA FAZENDA	165.361,63	913.843,62	488.344,32	468.461,30	107.142,82	179.077,40
SAP					416.713,33	362.475,13
SEAPA	358.042,11	594.048,33	1.004.768,43	326.394,46		
SEC. DESENV ECON					20.076,13	80.700,43
SEC. ECONOMIA SOLIDARIA	281.738,54	321.893,98	117.404,87			
SESAMPE				138.055,23		
SME					430,11	34.206,84
STM					3.229,91	27.648,56
SECRETARIA DA EDUCACAO	356.396,10	2.488.484,61	1.808.858,32	1.007.548,22	367.030,00	377.719,49
SECRETARIA DA SAUDE	4.812.732,91	6.084.791,66	9.804.338,08	5.955.837,20	2.940.850,70	1.747.090,47
SEC.TRABALHO E DES SOCIAL	169.338,76	362.149,86	1.422.200,09	15.600,55	49.119,57	99.583,52
SEC OBRAS SAN HAB					6.314,48	6.864,78
SEC.O PUBL IRR E DESENV	84.985,47	156.636,29	11.879,67	43.755,16		
SECRETARIA DO TURISMO	763.458,30	1.055.253,12	1.361.938,87	3.158.015,92	329.524,51	1.797.315,27
SEC MODERNIZ ADM E RH					392.070,38	234.319,54
SEC. ADMINIST. E REC.HUM.	417.901,85	897.964,27	1.001.299,43	660.278,52		
SEC CIENCIA E TECNOLOGIA	19.346,24					
SEC CIENCIA, INOVACAO		73.517,19	328.180,54	80.592,09	0,00	
SEC. DESENVOLVIMENTO	107.793,88	355.284,72	137.345,31	33.576,06		
CONSELHO ESTAD. EDUCACAO	2.010,94	3.377,23	2.093,89	2.292,78	4.254,09	2.949,00
SEC. JUSTICA E DIR. HUM					5.482,83	143.724,91
SEC. JUSTICA E DIR. HUM.	79.663,90	1.078.100,48	815.435,37	182.853,31		
SEC. ESPORTE E LAZER	286.323,33	2.653.733,87	2.242.260,09	1.034.036,12	0,00	
SEC. DES. RURAL COOP					48.245,53	11.026,53
SEC. DES. RURAL PESCA	55.637,01	248.065,85	330.941,30	207.481,08		
SEHADUR	29.010,17	132.910,19	156.610,69	43.267,52		
ENCARGOS FINANC. ESTADO					236,00	0,00
AUTARQUIAS	10.334.653,79	26.353.625,23	23.506.422,85	30.225.915,26	5.943.562,17	6.106.870,98
SPH	62.745,92	83.565,12	99.257,04	42.639,86	38.537,40	18.529,89
IPERGS	178.644,28	103.192,74	644.192,93	81.849,10	45.683,00	31.307,98
DAER	1.345.509,45	3.150.380,11	2.097.806,36	1.659.248,87	776.038,34	824.541,20
IRGA	1.153.284,54	2.241.892,67	2.978.928,10	3.028.636,35	1.474.595,71	1.575.894,82
FOSPA	23.712,99	35.542,34	48.994,69	49.072,53	21.708,52	3.061,08
FIGTF	31.146,56	9.138,76	8.305,05	7.893,77	5.293,98	0,00
SPRG	920.340,48	767.695,91	944.094,66	898.591,79	558.728,94	498.355,71
AGERGS	741.893,97	932.489,63	841.987,19	957.126,24	28.861,69	27.509,52
DETRAN	5.875.627,74	18.867.968,47	15.210.606,11	22.866.310,19	2.864.521,93	3.008.009,23
ESCRITORIO DE DESENV.DE PROJETOS	1.747,86	161.759,48	558.475,23	521.130,85	12.291,51	2.146,71
JUNTA COML INDLE E SERVS DO RS			73.775,49	113.415,71	117.301,15	117.514,84
FUNDAOES	1.491.582,33	2.271.605,74	3.350.608,62	3.739.940,85	1.696.496,85	1.880.554,15
FAPERGS	41.379,66	91.370,25	224.065,07	475.166,19	82,80	169.907,87
FASE RS	3.610,00		101.464,52	313.221,38	159.744,03	101.289,94
FGTASL	112.540,39	39.528,34	131.970,79	150.328,39	68.792,88	63.987,77
FTSP	3.070,56	3.062,98	3.851,73	7.229,29	4.222,09	5.112,27
FUNDAOAO ZOOBOTANICA DO RS	53.585,08	68.028,77	35.059,44	122.900,67	19.059,14	18.404,85
FUND DE CIENCIA E TECNOLOGIA	104.998,82	192.235,98	96.938,46	119.183,63	55.466,30	36.180,65
FUND DE ECONOMIA E ESTATISTICA	27.456,24	28.613,13	27.213,25	182.590,17	45.187,83	76.052,13
FUND METROPOLITANO	139.071,27	157.175,57	571.254,19	247.776,01	222.940,11	202.483,67
FDRHS	73.991,48	129.652,83	289.044,75	18.684,84	77.608,79	207.179,89
FUND PIRATINI	50.513,40	135.265,21	181.110,51	255.783,55	41.817,02	95.798,52
FUND DE ARTICUL.E DESENV. DE POLIT	29.564,41	80.976,93	85.002,44	50.181,91	33.895,32	28.857,35
FEPAM	151.299,00	225.809,32	336.104,61	315.497,61	125.570,33	125.000,00
FETLSVC	41.800,00	50.735,34	52.100,00	68.619,92	43.477,60	40.800,00
FEPAGRO	150.406,66	169.870,74	128.994,15	232.883,72	103.431,57	104.983,58
FEPPS	169.984,72	229.575,70	272.175,17	535.785,35	218.695,11	185.853,42
UERGS	253.481,34	640.175,48	456.247,06	468.058,77	377.942,35	310.193,45
FUND ESPORTE E LAZER DO RS	1.984,80	17.654,44	10.845,00	13.372,41		
FUND DE PROTECAO ESPECIAL RS	82.844,50	11.874,73	347.167,48	162.677,04	98.563,58	108.468,79
TOTAL GERAL	25.755.960,44	66.454.113,89	78.683.352,62	66.602.915,28	15.296.343,52	28.231.285,99

FONTE: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE (valores empenhados nas rubricas 3029, 3902 e 3933)

Após a relevante redução das despesas de publicidade presenciada entre os exercícios de 2014 e 2015 (quase 80%, em valores nominais), em 2016, na relação com 2015, ocorreu um incremento de mais de 84%, passando de um pouco mais de R\$ 15 milhões para uma aplicação superior a R\$ 28 milhões. Nesse aspecto, a Administração Direta, correspondente ao Governo e as Se-

cretarias de Estado, é identificada como a principal responsável pelo aumento da despesa, pois saiu de R\$ 7,6 milhões do ano anterior para R\$ 20,2 milhões no exercício em exame.

Ressalta-se, por oportuno, o fato da evolução das despesas com publicidade apresentarem um dinamismo peculiar, ou seja, no primeiro ano de Governo os Executivos eleitos ainda não possuem identidade nem ações desenvolvidas para apresentar à sociedade. A partir do segundo ano, com a necessidade de mostrar o que está sendo feito e justificar o que pretende fazer, de acordo com o seu Plano de Governo, o Executivo passa a aplicar mais recursos em ações de publicidade.

De outra banda, mesmo regidas pela Lei nº 6.404/76, e por esse motivo afastadas do cumprimento das fases da despesa pública (empenhamento, liquidação e pagamento), as **empresas públicas ou de economia mista** podem ser consideradas como braços operacionais do Executivo, logo devem atender às normas constitucionais previstas para a realização das despesas com publicidade e propaganda no âmbito da Administração Pública.

Como comentado anteriormente, a Portaria nº 01/2015, registra a permanência do controle da SECOM sobre as ações de Comunicação promovidas pelas sociedades de economia mista pertencentes à Administração Indireta do Governo Estadual, havendo a necessidade de aprovação das SAACs – Solicitação de Autorização para Ações de Comunicação correspondentes.

Em 2016, as despesas das companhias estatais com publicidade, somando as institucionais e legais, alcançaram o montante de R\$ 41.537.788,58, conforme dados fornecidos pela Secretaria da Comunicação, em resposta a Requisição de Documento da Equipe.

TABELA 1.181
DESPESAS COM PUBLICIDADE COMPANHIAS – 2016

			Em R\$
INSTITUIÇÃO	INSTITUCIONAL	LEGAL	TOTAL
BANRISUL	0	0,00	28.984.303,01
CADIP*	0	0,00	0,00
BADESUL/CE/AF	937.377,94	21.077,30	958.455,24
CEASA/RS	0	84.705,31	84.705,31
CEEE-GT	0	1.014.667,51	1.014.667,51
CEEE-D	639.441,00	672.262,52	1.311.703,52
CESA*	0	0,00	0,00
COM*	0	0,00	0,00
CORAG	0	0,00	0,00
CORSAN	3.559.423,52	1.086.206,37	4.645.629,89
EGR	0	185.113,00	185.113,00
CRM	1.511.957,11	173.412,22	1.685.369,33
PROCERGS	0	276.186,23	276.186,23
SULGÁS	2.083.949,02	307.706,52	2.391.655,54
TOTAL	8.732.148,59	3.821.336,98	41.537.788,58

Fonte: Secretaria de Comunicação

Notas: * As Companhias não informaram a SECOM, razão pela qual os dados não puderam ser disponibilizados à Equipe

Aponta-se aqui o regramento previsto na Carta Estadual, artigo 24, inciso III, quando trata da obrigatoriedade do executivo publicar anualmente “*relatório pormenorizado das despesas mensais realizadas pelo Estado e pelas entidades da administração indireta na área de comunicação, especialmente em propaganda e publicidade*”. Portanto, o Executivo Estadual tem a obrigatoriedade de realizar o controle e dar transparência aos gastos efetuados nesse segmento.

A **publicidade institucional** destina-se a institucionalizar a marca, não existindo a preocupação com a venda do produto em si, o que se anuncia é a própria empresa, e não o produto; a **publicidade legal** é identificada como aquela destinada à publicação, por exigência de lei ou

regulamento, de avisos, balanços, relatórios e outros documentos dos órgãos e entidades da administração pública.

Assim, os valores registrados pelo Banrisul em publicidade e propaganda, a partir de 2012, passaram a não incluir as verbas destinadas a Patrocínio de Eventos, uma vez que o Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro (COSIF) possibilita sua apropriação como verba de relações pública. Da mesma sorte, em 2016, as informações trazidas pela SECOM não possibilitaram a abertura das ações de publicidade do Banrisul nas categorias Institucional e Publicidade Legal.

Diante dos critérios estabelecidos para elaboração deste Parecer Prévio, a tabela a seguir apresenta a análise do conjunto das despesas realizadas pelo Estado do Rio Grande do Sul nos últimos cinco anos.

TABELA 1.182
DESPESAS COM PUBLICIDADE - ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS, FUNDAÇÕES E ESTATAIS
EXERCÍCIOS DE 2012 A 2016

EXERCÍCIO	PODER EXECUTIVO		DEMAIS PODERES		TOTAL EMPENHADO (1)		ESTATAIS (2)		PODER EXECUTIVO (Empenhado+Estatais)		TOTAL GERAL (Todos Poderes + Estatais)	
	(empenhado)		(empenhado)									
	A	Δ % Anual	B	Δ % Anual	C = A+B	Δ % Anual	D	Δ % Anual	E = A+D	Δ % Anual	F = C+D	Δ % Anual
2012	78.789.560		7.055.530	9,47	85.845.089	103,95	59.654.454	-53,52	138.444.015	-14,87	145.499.545	- 14,63
2013	82.896.265	11,61	7.236.979	8,81	90.133.244	11,38	80.067.069	41,52	162.478.358	24,50	169.715.337	24,09
2014	66.602.915	- 15,35	7.413.358	7,92	74.016.273	-13,48	40.106.314	- 47,23	106.709.229	- 30,81	114.122.587	-29,16
2015	15.296.343	-77,03	7.504.603	1,23	22.800.946	-69,14	34.535.132	-13,89	49.831.475	-53,30	57.336.078	-49,76
2016	28.231.286	84,56	7.438.759	-0,88	35.670.045	56,44	41.537.788	20,28	69.769.074	40,01	77.207.833	34,66

Fonte: (1) Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE (valores empenhados nas rubricas 3029, 3902 e 3933);

(2) Informações fornecidas pela Secretaria de Comunicação

A partir da análise da evolução no período recente, em 2016, constata-se a retomada de incremento das despesas com publicidade, situação provocada, principalmente, pelo Executivo Estadual. Ou seja, após a redução registrada em 2015, de mais de 50% em relação ao ano anterior, em 2016 o acréscimo das despesas realizadas pelo Governo (incluindo as Estatais) superou 40%.

Por outro lado, importante destacar o fato das despesas com publicidades realizadas pelo Governo atual, anos 2015 e 2016, serem bem inferiores às praticadas no período de 2012 a 2014. Nesse sentido, em razão da frágil situação financeira do Estado não permitir a realização de gastos descomedidos, ganha maior relevância a redução das despesas suportadas por recursos orçamentários (da Administração Direta e Indireta, incluindo Fundações e Autarquias).

Promoção MPC nº 342/2016

Com relação às despesas do Executivo Estadual com publicidades, em 11 de novembro de 2016, o Ministério Público de Contas apresentou a Promoção MPC nº 342/2016, a qual tem o objetivo de questionar o fato do Governo Estadual estar patrocinando ações publicitárias quando enfrenta agudização da crise nas Finanças Públicas.

O procedimento em tela teve seus primeiros passos no encaminhamento da Recomendação Conjunta nº 01/2017, da lavra do Ministério Público de Contas e da Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, encaminhada à Secretaria de Estado da Comunicação – SECOM, ainda no início do exercício.

Nesse documento, os autores registraram o posicionamento de que a situação financeira enfrentada pelo Estado não legitima o dispêndio de recursos com publicidade institucional, pois, segundo eles, existiriam despesas mais prementes a serem adimplidas – pagamento em dia dos servidores públicos, a melhoria na segurança e nos serviços públicos de educação e saúde.

Fundamentalmente, no documento, os procuradores do MPE e do MPC Resolvem:

Recomendar á Secretaria de Comunicação Social do Estado do Rio Grande do Sul, na pessoa de seu titular que:

a - ABSTENHA-SE, enquanto perdurar a crise financeira do Estado, **de efetuar quais quer despesas com publicidade institucional**, em qualquer meio, inclusive digital (seja grandes portais, seja em veículos alternativos) **para noticiar à população sobre as medidas realizadas para superar a crise financeira do Estado**; e

b - RESTRINJA, enquanto perdurar a crise financeira do Estado, **a publicidade oficial do Poder Executivo**, tanto **da administração direta como de autarquias e fundações**, seja na grande mídia, sejam em mídias alternativas, **a informações essenciais em situação de emergência ou calamidade**, com estrita observância às disposições constitucionais pertinentes (os grifos e sublinhados constam do original).

No enfretamento desta situação, o Secretário Adjunto da SECOM solicitou análise da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) tendo como base os seguintes quesitos:

- a) A análise jurídica da recomendação expedida e confirmação da atuação da Secretaria de Comunicação, nos moldes até então desempenhados,
- b) Análise sobre a possibilidade de eventual responsabilização do gestor em caso de descumprimento da recomendação
- c) Análise sobre a viabilidade da medida imediata a ser adotada com fim de sustar a recomendação proferida,
- d) Análise em relação a outras questões relevantes a ser destacadas.

No Processo Administrativo nº 17/0801-0000478-5, com a Informação nº 002/17/GAB, a PGE respondeu ao Secretário sobre as situações que haviam sido suscitadas, dentre as quais destacam-se as transcritas a seguir:

Inicialmente, há que se destacar que o Princípio da Publicidade, do qual a Transparência é um dos feixes, é observância cogente pela Administração Pública, conforme se deduz do disposto no art.37, *caput* da Constituição da República, materializando-se no direito de todos os indivíduos a receber do Poder Público informações do seu interesse, bem como a serem informados acerca dos atos, programas e decisões adotados pelos gestores públicos. As únicas restrições impostas ao Princípio da Publicidade têm sede constitucional (e não poderia ser diferente) e se verificam quando ficar comprovado que o sigilo se mostra imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (artigo 5º, inciso XXXIII, c/c 37 parágrafo 3º, inciso II, da CR-88) nos casos em que a defesa da intimidade ou interesse social o exigirem (artigo 5º, inciso X, c/c 37 parágrafo 3º, inciso II, da CR-8) e em ponderação com o Princípio da Impessoalidade (artigo 37 parágrafo 1º, da CR-8), na hipótese de restar demonstrado que publicidade veiculada pelo Governo objetivou a promoção pessoal de determinado agente público.

Ora, no caso vertente, não se vislumbra a incidência de quaisquer das restrições acima. Observe-se que as despesas com publicidade nos exercícios de 2015 e 2016 sofreram redução, comparativamente àquelas de 2014 (Parecer nº 0052/2016 do MPE) ressaltando-se que, em 2014, as finanças públicas já estavam combalidas e nenhuma “Recomendação” de caráter preventivo, no que tange (aí sim) às elevadas despesas com publicidade, foi expedida. Vê-se, portanto, que o montante aplicado em publicidade nos exercícios de 2015 e 2016 foi o mínimo necessário a bem informar a população acerca das

medidas adotadas pelo Governo ao combate da crise financeira não havendo se falar em excesso de despesa nesta rubrica.

[...]

Nesse sentido, tal como destacado pelo Exmo. Secretário Adjunto de Comunicação, a política de contenção de gastos adotada pela SECOM, antes mesmo da Recomendação Conjunta 001/2007, revelou expressiva redução nas verbas destinadas à publicidade na gestão do atual governo. O comprometimento da Secretaria com o cenário da crise, contudo, não implica na eliminação de suas atividades, uma vez que essenciais para transmissão de informações de interesse da sociedade.

Em suma, a publicidade questionada atende às exigências constitucionais de transparência e à demanda do povo gaúcho de saber o que está sendo feito pelo Poder Público para que, uma vez recomposta as finanças públicas, possa-se usufruir de maiores segurança, educação e saúde, não incluindo, no caso concreto, quaisquer das restrições normativas dantes mencionadas.

Por fim, o trabalho elaborado pela PGE, registra a seguinte conclusão:

2.Conclusão

Em face da natureza jurídica da recomendação, aliado aos aspectos dantes suscitados acerca dos requisitos de validade do ato administrativo em questão, conclui-se que a Secretaria de Estado da Comunicação – SECOM possa continuar atuando nos moldes desempenhados, devendo-se, outrossim, informar a Procuradoria-Geral de Justiça e o Ministério Público de Contas acerca do conteúdo da presente manifestação e das medidas adotadas.

É a Informação

27 de março de 2017.

Diante do exposto, frisa-se que, no ano de 2016 ocorreu aumento nas despesas do Executivo Estadual com publicidade na comparação com 2015, porém os números desses dois últimos exercícios (de responsabilidade do atual Governador) são bem mais modestos dos que os registrados na gestão anterior. Ou seja, se a avaliação for concentrada nas despesas realizadas por gestão, temos que a média empenhada no atual Governo (R\$ 21,763 milhões) é bem inferior à média atingida na gestão anterior (R\$ 63,511 milhões).

TABELA 1.183
VALOR EMPENHADO COM PUBLICIDADE - ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS,
FUNDAÇÕES E ESTATAIS EXERCÍCIOS DE 2012 A 2016

Em R\$ nominais			
EXERCÍCIO	VALOR EMPENHADO (R\$)	VAR % ANO	MEDIA DA GESTÃO
2011	25.755.960	---	
2012	78.789.560	205,9	63.511.175
2013	82.896.265	11,61	
2014	66.602.915	-15,35	
2015	15.296.343	-77,03	21.763.815
2016	28.231.286	84,56	

Fonte: Sistema Cubos DW da SEFAZ/CAGE (valores empenhados nas rubricas 3029, 3902 e 3933);

Quanto ao atendimento dos princípios constitucionais condizentes com a realização de despesas com publicidade, como bem alerta a PGE, as ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Comunicação, até o momento deste Relatório, não registram qualquer tipo de transgressão.

Por outro lado, a análise sobre o aspecto da oportunidade ou da discricionariedade do Governo na realização de determinada despesa em detrimento de outras implica ponderações que devem ser avaliadas pelo agente público responsável. Portanto, o Secretário de Comunicação do Estado, em sintonia com o Plano de Governo proposto pelo Chefe do Poder Executivo, possui competência para decidir sobre a aplicação de recursos públicos, porém, observando os princípios constitucionais pertinentes.

1.27 – CAGE

As atribuições previstas no artigo 74 da Constituição Federal, combinadas com o artigo 76 da Constituição Estadual, são determinantes para explicitar a forma de atuar do Controle Interno no Estado do Rio Grande do Sul, como se comprova no dispositivo transcrito:

Constituição Federal.

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

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

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

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Constituição Estadual.

Art. 76 - O sistema de controle interno previsto no art. 74 da Constituição Federal terá, no Estado, organização una e integrada, compondo órgão de contabilidade e auditoria-geral do Estado, com delegações junto às unidades administrativas dos três Poderes, tendo sua competência e quadro de pessoal definidos em lei.

A Lei nº 13.451/2010 dispôs que a Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE) passaria a ser uma Subsecretaria da Pasta Fazendária e o Órgão Constitucional responsável pelo Sistema de Controle Interno do Estado de todos os Poderes. De acordo com suas concepções institucionais, tem a missão de **zelar pela boa e regular gestão dos recursos públicos**.

Para realização das suas atribuições, a CAGE conta com 17 Seccionais situadas dentro dos três Poderes e demais Órgãos Autônomos, como Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública, as quais viabilizam o acompanhamento prévio, concomitante e a posteriori das execuções de despesas e as captações de receitas. Com o apoio das 8 (oito) Coordenações de Auditoria Setorial, executa auditorias nas entidades da Administração Indireta,.

Ainda sobre as atividades desenvolvidas, a CAGE atua no assessoramento e orientação dos gestores, apoiando-os em questões fundamentais como fornecimento de suporte em soluções administrativas, financeiras, patrimoniais, operacionais e contábeis.

Quanto à Estrutura Funcional, em 2016, o Órgão de Controle Interno contou com um grupo de 233 colaboradores, composto por 99 Auditores, 50 Técnicos e 84 terceirizados.

O enfrentamento da crise nas Finanças Públicas do Estado coloca a CAGE em situação de permanente vigilância e contínua busca de aperfeiçoamentos, sempre no sentido de obter melhorias para a gestão financeira e operacional, bem como na captação, aplicação e fiscalização dos recursos públicos.

Assim, no ano em análise, entre as diversas ações, destaca-se a atuação da CAGE nos seguintes procedimentos:

a. Orientação aos Gestores Públicos: publicação diária da *Newsletter*; atualização constante do Sistema de Informações da CAGE (SINCAGE), portal com a legislação estadual consolidada; assessoramento à Administração Direta e Indireta; emissão de Informações, Instruções Normativas, Pareceres, etc. sobre procedimentos a serem aplicados e cumpridos pelos gestores públicos.

b. Auditorias e Fiscalizações: nas Contas de Gestão e Prestação de Contas, de Acompanhamento, de Exercício e Fiscalizações na execução orçamentária, contribuindo na análise de performance dos gastos gerenciados pelos gestores.

c. Transparência: gestão e manutenção do Portal da Transparência RS que teve mais de 760 mil acessos em 2016; em outubro/2016 lançamento do aplicativo para dispositivos móveis chamado Plataforma de Informações de Livre Acesso à Sociedade (PILA\$ RS), com mais de 10 mil downloads e ótima avaliação dos usuários tanto no sistema Android como no IOS; lançamento em dezembro/2016 do Portal de Convênios e Parcerias, aumentando a transparência e as informações sobre o cumprimento das novas regras aos cidadãos gaúchos.

d. Sistema Custos-RS: implantação em mais 10 unidades no exercício, totalizando 46 no Estado.

e. Controle de Inadimplentes: gestão e manutenção de sistemas para controle de inadimplentes e fornecedores impedidos de licitar com o Estado, como CADIN, CFIL e SisCHE.

f. Solução em Tecnologia da Informação: desenvolvimento e suporte de sistemas corporativos do Estado, como o Finanças Públicas do Estado (FPE – execução orçamentária e financeira do Estado), Administração do Patrimônio do Estado (APE – controle dos bens móveis do Estado), Integração Estado-Fornecedor (IEF – controle eletrônico de fornecedores como água e energia elétrica), Sistema de Administração de Materiais (SAM – controle dos estoques de materiais utilizados pelo Estado), entre outros.

g. Implantação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP): continuidade na implantação das NBCASP no Estado.

Todavia, apesar dos significativos avanços apresentados pela CAGE, há de ressaltar a continuidade da situação apontada em Relatórios anteriores, ou seja, o fato do não atendimento da Decisão do Tribunal Pleno desta Corte de Contas que estabeleceu a obrigatoriedade de Parecer do Controle Interno do Estado (CAGE) em todas as Tomadas de Contas das Entidades da Administração Indireta do Estado, inclusive no Banco do Estado e nas Sociedades de Economia Mista.

1.28 – Sustentabilidade na Administração Pública

A sustentabilidade compreende a noção de capacidade de manutenção da vida humana no planeta, que pode ser alcançada por meio do desenvolvimento sustentável, adotando-se um comportamento ético e melhorando a qualidade ambiental e a de vida dos servidores públicos e, em especial, da sociedade como um todo. Para cumprir com seu papel, a administração pública deve ter a capacidade de atualização do seu modelo de gestão, adequando-o às inovações em prol da sustentabilidade.

A Constituição Federal de 1988 incorpora esse conceito em seu art. 225, quando determina que *"todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações"*. Assim, é dever do Estado e da sociedade buscar seu desenvolvimento sem, no entanto, esgotar os recursos naturais, reconhecendo que esses recursos são finitos. Afinal, não só o crescimento econômico como também, em última instância, a própria existência humana depende da preservação do meio ambiente.

Essa regra da Constituição Federal coloca o Poder Público e a coletividade como corresponsáveis pela defesa do meio ambiente, tendo o dever de preservá-lo, ou seja, a Constituição já prevê o desenvolvimento sustentável baseado na perpetuação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações, todavia, calcado no incentivo da participação, educação e interação do povo com o Poder Público, centrado na consciência de um ente coletivo.

O art. 37 da Constituição Federal determina que é dever da Administração Pública direta e indireta obedecer, dentre outros, ao princípio da eficiência. Este princípio visa garantir a boa gestão e administração dos recursos naturais e financeiros.

O renomado jurista José Afonso da Silva ensina que o princípio da eficiência orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo: *"Logo, o princípio da eficiência administrativa consiste na organização racional dos meios e recursos humanos, materiais e institucionais para a prestação de serviços públicos de qualidade em condições econômicas e de igualdade de consumidores"*³.

O princípio da eficiência, contemplado na Constituição Federal, consiste na organização racional dos recursos públicos primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a prestação de serviços públicos de qualidade, de forma a evitar desperdícios. Por outro lado, a otimização ou obtenção da excelência no desempenho da atividade pública constitui-se num valor fundamental e como requisito da validade jurídica da atuação administrativa.

Na função de agente responsável pela formulação e fiscalização do cumprimento de quaisquer leis, inclusive as ambientais, o setor público tem um papel fundamental na execução dessas mesmas leis, pois precisa ser coerente com o que cobra do setor privado, agindo dentro dos padrões da ética socioambiental.

Em dezembro de 2014 foi finalizado o Plano Estadual de Resíduos Sólidos, documento responsável por apresentar um conjunto de diretrizes e novos arranjos e modelos de gestão para todos os resíduos sólidos gerados no Estado.

³ SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 342.

O Decreto nº 53.307, de 24 de novembro de 2016, tratou de instituir e regulamentar o Programa SUSTENTARE, o qual tem como foco a destinação dos descartes de ativos eletroeletrônicos de órgãos e de entidades do Estado do Rio Grande do Sul, em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS, instituída pela Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e a Política Estadual de Resíduos Sólidos.

Recentemente, a Lei nº 14.960, de 13 de dezembro de 2016, institui a Política Estadual de Mobilidade Urbana Sustentável, cujo objetivo visa promover a integração dos modais de transporte e a melhoria dos sistemas de acessibilidade e mobilidade dos cidadãos, em consonância com os dispositivos da Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012.

Com relação à ação direta da Administração Pública Estadual, o Decreto nº 51.770/14 institui o Sistema de Gestão Ambiental, envolvendo todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta. O Sistema teria o objetivo de instruir, capacitar, divulgar, implementar e supervisionar o cumprimento da gestão ambiental, com a coordenação da Comissão Interinstitucional de Gestão Ambiental, formada por representantes de todos os órgãos e entidades da administração pública estadual. A implementação de um sistema de gestão ambiental traduz-se numa ferramenta imprescindível na construção de uma organização pública ético-ambiental integrada com base no princípio da eficiência.

No mesmo diapasão, o Decreto nº 51.771/14 foi responsável por instituir o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis cuja finalidade estaria vinculada à implantação, promoção e articulação de ações que promovam a inserção de critérios socioambientais, compatíveis com os princípios de desenvolvimento sustentável, considerando os processos de extração ou fabricação, utilização e descarte dos produtos e matérias-primas, nas contratações a serem efetivadas no âmbito da Administração Pública Estadual, direta e indireta, sendo observado os termos do art. 3.º da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993.

Logo, com exceção de algumas ações pontuais, ainda é baixo o grau de institucionalização das ações de sustentabilidade no âmbito das Secretarias Estaduais, sendo que a grande maioria não inseriu o tema na sua agenda. Dessa forma, algumas ações existentes foram realizadas por medidas isoladas imprimidas pelo gestor à frente da área administrativa do órgão ou entidade estadual.

Na maioria dos órgãos e entidades estaduais não há comissão ou um responsável designado formalmente para implantar e controlar um programa de gestão socioambiental com a implantação de ações de uso racional e de redução de consumo, principalmente de energia elétrica, água e papel. Constata-se sim, a presença de comitês de racionalização que visam buscar a simples redução dos custos originados pelas despesas de caráter continuado, como as mencionadas anteriormente.

Considerando os princípios da legalidade e da eficiência e a importância da adoção de práticas sustentáveis para garantir o uso racional dos recursos naturais e a vedação ao desperdício dos recursos públicos, faz-se necessário recomendar ao Governo Estadual que incentive os órgãos e instituições públicas a adotarem um modelo de gestão organizacional estruturado na implantação de ações socioambientais, principalmente no que se refere ao cumprimento dos Decretos nº 51.770/2014 e nº 51.771/2014 por todos os órgãos da administração pública estadual. Com a otimização da gestão administrativa, a partir da adoção de um modelo de gestão mais estruturado e eficiente, espera-se conquistar um uso mais racional dos recursos naturais, agregando economia aos cofres públicos e gerando benefícios para o meio ambiente e para a sociedade.

2 – Vinculações Constitucionais

As Vinculações Constitucionais estão disciplinadas nas Constituições Federal e Estadual e têm por finalidade garantir um mínimo de recursos a ser aplicado em determinadas funções de governo. As funções contempladas com essas vinculações são: a Educação; a Saúde; a Pesquisa Científica e Tecnológica; e o Ensino Superior, nos percentuais evidenciados no Quadro abaixo:

Vinculações Constitucionais	Bases de Cálculo para as Vinculações		
	Receita Líquida de Impostos e Transferências - RLIT	Receita Tributária Líquida - RTL	Receita Líquida de Impostos Próprios - RLIP
Constituição Federal:			
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE CF. art. 212	25 %		
Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS EC 29/00	12 %		
Constituição Estadual:			
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE CE. Art. 202	35 %		
Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS EC 25/99		10 %	
Ensino Superior CE. Art. 201 3º			0,5 %
Pesquisa Científica e Tecnológica CE. Art. 236			1,5 %

Considerando-se as diferentes bases de cálculo: Receita Líquida de Impostos e Transferências - RLIT, Receita Tributária Líquida - RTL e Receita Líquida de Impostos Próprios - RLIP, será demonstrada na próxima tabela a composição de cada uma delas, a saber: a primeira não inclui taxas e inclui as transferências da União; a segunda inclui taxas e não inclui transferências da União; a terceira não inclui taxas nem transferências da União, e em todas são excluídas as transferências aos Municípios.

TABELA 2.1
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
BASES DE CÁLCULO PARA AS VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS
EXERCÍCIO DE 2016

Em Milhões de R\$

RECEITAS	Receita Líquida de Impostos e Transferências RLIT (=1+4-5-6)			Receita Tributária Líquida RTL (=1+2+3-5)	Receita Líquida de Impostos Próprios RLIP (=1-5)	
ICMS	29.605,8			29.605,8	29.605,8	
IPVA	2.339,0			2.339,0	2.339,0	
IRRF	2.234,4			2.234,4	2.234,4	
ITCD	420,6			420,6	420,6	
ITBI	-			3,4	3,4	
Multas e Juros de Mora	286,9			286,9	286,9	
Dívida Ativa	355,2			355,2	355,2	
Multas e Juros de Mora s/ Dívida Ativa	335,7			335,7	335,7	
1 - Total Impostos	35.577,5			35.580,9	35.580,9	
Restituição de ICMS						
Restituição de ITCD						
Restituição de ITBI						
2 - Total de Restituições de Impostos						
Taxas				329,9		
Multas e Juros s/Taxas				0,4		
Dívida Ativa de Taxas				0,4		
Multas e Juros s/ Dívida Ativa				0,7		
3 - Total Taxas				331,3		
FPE	1.974,1					
IPI	379,6					
Lei Kandir	146,9					
IOF Ouro	0,0					
4 - Total Transferências da União	2.500,6					
ICMS (25%)	7.543,0*			7.596,4	7.596,4	
IPVA (50%)	1.263,8			1.263,8	1.263,8	
ITBI (50%)				1,7	1,7	
5 - Transferências aos Municípios de Impostos Estaduais	8.806,8			8.862,0	8.862,0	
IPI (25%)	94,9					
6 - Transferências aos Municípios de Impostos Federais	94,9					
7 - TOTAL GERAL (1 + 2 + 3 + 4 - 5 - 6)	29.176,4			27.050,3	26.719,0	
APLICAÇÕES	RLIT			RTL	RLIP	
	MDE Const. Federal	MDE Const. Estadual	ASPS Const. Federal	ASPS Const. Estadual	Ensino Superior	Pesquisa Científica
Total Aplicado	8.541,7	8.541,7	3.538,9	3.538,9	-	26,4
Índice de Aplicação	29,28%	29,28%	12,12%	13,08%	-	0,10%
Aplicação Mínima	25%	35%	12%	10%	0,5%	1,5%
Base Legal	CF. art. 212	CE. art. 202	EC 29/00	EC 25/99	CE art. 201 §3º	CE. art. 236
Valor Aplicado a Maior / (Menor)	1.247,6	(1.670,0)	37,4	833,9	(133,6)	(374,4)

Fonte: Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

*O valor é o efetivamente transferido aos Municípios, pois o Estado tirou da base de cálculo o valor do ICMS - AMPARA/RS (item 1.7.2.2 deste Parecer).

2.1 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Os meios financeiros pelos quais o poder público atenderá seus deveres educacionais relacionados à oferta, permanência, qualidade e garantia de ensino aos cidadãos estão definidos no artigo 212 da Constituição Federal, da seguinte forma:

Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **vinte e cinco por cento**, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na **manutenção e desenvolvimento do ensino (grifo nosso)**.

§ 1º - A parcela de arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

A Constituição Estadual, no artigo 202, elevou esse percentual para 35% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências, a ser aplicado em MDE, nas despesas elencadas no artigo 70 da Lei nº 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

A base de cálculo (Receita) dos limites constitucionais mínimos a serem aplicados em MDE é a RLIT, demonstrada na Tabela 2.1, e importou em R\$ 29,18 bilhões em 2016.

A seguir, na Tabela 2.2, serão demonstradas as despesas liquidadas (totais) na Função 12 – Educação, em todas as fontes de recursos consideradas pelo Executivo Estadual no cálculo para apuração da aplicação mínima em MDE:

TABELA 2.2
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
APURAÇÃO DO ÍNDICE DE APLICAÇÃO EM
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE
EXERCÍCIO DE 2016

Em Milhões de R\$

DESPESA LIQUIDADA TOTAL na FUNÇÃO 12 - EDUCAÇÃO						
GRUPOS DE DESPESA	002 - MDE	012 - CONSULTA POPULAR	1185 - FUNDEB	5004 – Contrap. Tesouro Universidades (*)	TOTAL	%
01 - Pessoal e Encargos Sociais	3.075,2	-	4.074,1	-	7.149,3	83,7
Inativos	2.069,9	-	1.378,3	-	3.448,2	40,4
Ativos	1.005,4	-	2.695,8	-	3.701,1	43,3
03 - Outras Despesas Correntes	28,7	-	180,0	-	208,7	2,4
04 – Investimentos	3,2	0,4		0,9	4,5	0,1
Total geral	3.107,1	0,4	4.254,1	0,9	7.362,5	86,2
Total das despesas em MDE na Função 12 – Educação, em todos os Recursos: (**)					7.362,5	
(+) Perda para o FUNDEB (***)					1.180,9	13,8
(-) Cancelamento de Restoa a Pagar inscritos com Disponibilidade Financeira					(1,7)	(0,0)
(-) Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB					(0,0)	(0,0)
(=) 1 - APLICADO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO- MDE					8.541,7	100,0
2 - RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS					29.176,4	
3 - ÍNDICE DE APLICAÇÃO EM MDE					29,28%	
4 - VALOR APLICADO A MAIOR: Nos termos do art. 212 da CF [(ITEM 2X 25%)-ITEM 1]					1.247,6	
5 - VALOR APLICADO A MENOR: Nos termos do art. 202 da CE [(ITEM 2X 35%)-ITEM 1]					(1.670,0)	

Fonte: Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG

(*) Despesa realizada em ensino superior e não utilizada para fins do cumprimento prescrito no artigo 201 da Const. Estadual (vide item 2.2).

(**) As despesas por Grupo divergem do RREO e do Balanço do Estado, que foram apuradas pelo liquidado do exercício somadas aos restos a pagar não-processados.

(***) A perda do FUNDEB foi apurada conforme entendimento mantido no Processo nº 926-0200/07-0 (retorno cód. 1724.0199.0000)

(-) deduções de receita para formação do FUNDEB (contribuição: cód.9000.0000.0000 a 9999.9999.9999)

Para o cálculo dos gastos em MDE, foram consideradas as **despesas liquidadas totais**, isto é, computadas as despesas liquidadas do exercício e de exercícios anteriores, seguindo o entendimento desta Corte exarado no Parecer Coletivo nº 01/03, aprovado pelo Tribunal Pleno em 01-12-2003.

O gasto lançado no Recurso 5004 totalizou **R\$ 900 mil** e foi **incluído** nas aplicações em MDE tendo em vista que estas despesas **não foram** utilizadas para comprovação do cumprimento do prescrito no art. 201 da Constituição Estadual, que em seu parágrafo 3º determina que o Estado deve aplicar 0,5% de sua Receita Líquida de Impostos Próprios no **Ensino Superior**, fato esclarecido adiante, no Item 2.2 deste Relatório Técnico.

Em 2016, de acordo com a Tabela 2.2, a despesa executada em MDE totalizou **R\$ 8,54 bilhões**, representando **29,28%** da RLIT, a qual alcançou R\$ 29,18 bilhões. No montante de gastos apurado em MDE, foi computado R\$ 1,18 bilhão, relativo à redistribuição de recursos do FUNDEB (perda), e os gastos com inativos, correspondendo a 40,37% (R\$ 3,45 bilhões) do total da despesa executada em Educação, no cálculo do percentual mínimo constitucional.

Dessa forma, com base no índice da Constituição Estadual (art. 202), deixaram de ser aplicados, em 2016, **R\$ 1,67 bilhão** em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, ou seja, **inferior** em 5,72 pontos percentuais ao limite mínimo de 35% previsto. Por outro lado, com base no índice estabelecido na Constituição Federal (art. 212), foram aplicados **R\$ 1,25 bilhão** a mais, **superior**, em 4,28 pontos percentuais ao mínimo de 25% previsto.

O percentual aplicado teve uma redução, comparando com o último exercício, interrompendo a tendência de crescimento na aplicação em MDE dos últimos exercícios analisados. Na tabela a seguir analisamos comparativamente com o ano anterior:

TABELA 2.3
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
COMPARAÇÃO DO ÍNDICE DE APLICAÇÃO EM
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
EXERCÍCIOS DE 2015 A 2016

Em Milhões de R\$			
GRUPOS DE DESPESAS	2015	2016	Δ% 2015-2016
Pessoal e Encargos	7.471,2	7.149,3	-4,3
Outras Despesas Correntes	327,6	208,7	-36,3
Investimentos	4,3	4,5	4,8
Perda para o FUNDEB	1.042,0	1.180,9	13,3
Cancelamento Restos a Pagar	(0,3)	(1,7)	527,2
Receita Aplicação Finan. FUNDEB	(1,7)	(0,0)	-98,8
Total Aplicado em MDE	8.843,1	8.541,7	-3,4

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Verifica-se uma queda de 301,4 milhões na aplicação em MDE de 2015 para 2016. A mais significativa foi de R\$ 321,9 milhões no grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, sendo explicado, em parte, pelo baixo número de vínculos na Secretaria da Educação. Analisando apenas o cargo de Professor, tem-se a seguinte situação:

TABELA 2.4
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
VÍNCULOS SECRETARIA DE EDUCAÇÃO
CARGO DE PROFESSOR
EXERCÍCIOS DE 2012 A 2016

	2012	2013	Δ% 13/12	2014	Δ% 14/13	2015	Δ% 15/14	2016	Δ% 16/15	Δ% 16/12
Professor – cargo efetivo	55.232	54.498	-1,33	56.872	4,36	53.945	-5,15	49.815	-7,66	-9,81
Professor – cargo temporário	21.253	20.510	-4,71	19.079	-6,98	18.245	-4,37	17.686	-3,06	-17,83
Total Professores	76.755	75.008	-2,28	75.951	1,26	72.190	-4,95	67.501	-6,50	-12,06

Fonte: Consulta Sistema RHE, por servidores ativos nos cargos acima listados com provimento na SEDUC, folha de pagamento mensal de dezembro/2016.

A partir de 2014, segundo relato da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado-CAGE, alguns elementos integrantes do cálculo dos gastos em MDE sofreram alteração na apuração realizada e publicada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, em razão de critérios impostos pela União no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE. Um deles é a perda para o FUNDEB e outro é a despesa a ser considerada no cálculo do montante dos gastos em MDE, que, no caso da União, vem a ser a despesa liquidada, relativa a empenhos do exercício, somada aos restos a pagar não processados.

Este critério não apropriava as liquidações de empenhos efetuados em exercícios anteriores e foi novamente utilizado pela CAGE em 2016, resultando em uma diferença de R\$ 28.459,82 a menos entre o liquidado somente do exercício em análise e o liquidado total em 2016, não provocando diferença no percentual de 29,28%, apurado tanto pela CAGE quanto pelo TCE.

No cálculo da perda para o FUNDEB, conforme a orientação seguida por este Tribunal de Contas, são deduzidas das “Receitas de Transferências” **contabilizadas** pelo Estado, oriundas do Fundo, as contribuições **efetuadas** ao Fundo, que são aquelas representadas pelos **lançamentos contábeis** em “Deduções da Receita”, chegando-se então à apuração da perda.

Em 2016, o cálculo da perda, publicada no RREO pela CAGE, coincide com o montante apurado por esta área técnica (R\$ 1,18 bilhões).

Quanto à “Fase”, ou estágio da despesa, para apuração dos gastos em MDE, a inserção de dados no SIOPE é feita de acordo com a orientação seguida na União, ou seja, o cálculo é com base na despesa liquidada (somente de empenhos do exercício) somada aos restos a pagar não processados, divergindo do critério adotado por esta Corte de Contas, que calcula o montante de gastos em Educação pela **despesa liquidada total**, correspondendo à liquidação de empenhos do exercício analisado e de exercícios anteriores, conforme metodologia definida no Parecer Coletivo nº 01/2003.

Tal critério, adotado por este Tribunal, já foi objeto de estudo na Informação da Consultoria Técnica nº 025/2013, com Decisão do Pleno deste Tribunal no Processo nº 7761-02.00/13-3, onde traçou novas diretrizes acerca dos gastos em **Saúde**, a partir da edição da Lei Complementar nº 141/2012. Dentre outras questões trazidas pela legislação em comento, está a forma de cálculo para a verificação da aplicação de recursos em **ASPS**, que passou a ser feito pela despesa liquidada, referente a empenhos do exercício, somados aos restos a pagar não processados inscritos com disponibilidade financeira. Não houve, contudo, a análise das despesas em **Educação**, permanecendo a orientação contida no Parecer Coletivo nº 01/2003, para apuração dos gastos em MDE.

Outro ponto a ser destacado nas divergências detectadas entre os dados inseridos no SIOPE e os Publicados no RREO, em relação à apuração efetuada por este Tribunal de Contas, diz

respeito à apropriação dos gastos com inativos e pensionistas da Secretaria da Educação. A posição adotada pela União, expressa no Item 03.08.05.02 da 7ª Edição do “Manual de Demonstrativos Fiscais –MDF”, às folhas. 301 a 303, válido a partir de 2017 e aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, é de que tais despesas não devem compor a apuração do limite mínimo constitucional de gastos em MDE.

Conforme relato da CAGE, o entendimento, consolidado em nível federal, foi incorporado ao SIOPE, impedindo a participação de tais gastos no total das despesas inseridas no sistema pelo Executivo Estadual. Dessa forma, o resultado das aplicações em MDE, apurado a partir do SIOPE, diverge daquele apresentado por esta Corte de Contas, resultando no não cumprimento do mandamento Constitucional junto aos Sistemas de controle da União.

O Poder Executivo, utilizando os critérios da **despesa liquidada**, somada aos restos a pagar não processados, apurou o montante de **R\$ 8,54 bilhões**, tendo em **2016** o percentual de **29,28%** sobre a RLIT, ressalvando-se que, com a **exclusão dos gastos com inativos e pensionistas (R\$ 3,45 bilhões)**, a despesa reduziria para **R\$ 5,09 bilhões e o percentual passaria para 17,46%.**

A situação apresentada para MDE, relativamente às despesas com inativos e pensionistas, coincide com aquela analisada pela Consultoria Técnica na Informação CT nº 025/2013, que tratou da LC nº 141/2012 no âmbito do Proc. 7761-0200/13-3, relativamente à apuração dos gastos em Ações e Serviços Públicos de **Saúde**, no qual foi anexada a Informação nº 24/13/GAB da Procuradoria-Geral do Estado, manifestando assim sobre a matéria:

[...]

A norma acima referida, portanto, por desconsiderar premissa fundamental e histórica de custeio dos inativos pelo Tesouro do Estado, em face da ausência de contribuição por parte dos servidores públicos, por longo período, o que impossibilitou a constituição de fundo suficiente para manter tais benefícios, acaba também por se tornar inconstitucional, por irrazoável, violando o disposto no art. 5º, LIV, da CF, bem como o estabelecido nos artigos 1º, 18, 25 e 196 da CF, como acima já se expôs.

No pedido de **Certidão** quanto ao cumprimento do gasto mínimo em **Saúde**, relativa ao exercício de **2013**, formalizado pelo Executivo Estadual no Proc. 1415-0200/14-5, em 31-01-2014, foi ressalvado que, na esteira da orientação técnica geral traçada na Informação CT nº 025/2013, caberia, concomitantemente, a análise de caso a caso, com a interpretação mais ajustada à realidade local. Com isso, foi decidido que, no caso concreto do Poder Executivo Estadual, na linha das ponderações trazidas no trabalho técnico da Procuradoria-Geral do Estado, a Certidão de ASPS seria expedida com a inclusão das despesas com inativos e pensionistas da Secretaria da Saúde. O mesmo entendimento foi aplicado no Relatório e Parecer Prévio sobre as contas de 2013, apreciado em 30-07-2014, havendo o seguinte destaque nas conclusões do voto do Relator para implementação pelo Poder Executivo Estadual:

[...]

d) atender a recomendação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) quanto a pleitear junto ao Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade de Lei Complementar nº. 141/2012, haja vista o entendimento de que essa norma veda o aproveitamento das despesas com o pagamento de assistência à saúde de servidores públicos do Estado, bem como o pagamento de aposentadorias e encargos sobre a folha de inativos e pensionistas da Secretaria da Saúde, descritas como “controversas” e que foram aproveitadas junto aos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), tendo culminado com o atendimento dos gastos com a saúde, embora, na concepção da PGE, carecessem de medida legal, cabível e concreta;

A **Certidão do exercício de 2013**, alusiva aos gastos com **Educação**, a exemplo dos exercícios anteriores, foi emitida com a inclusão das despesas com inativos e pensionistas na apuração do percentual mínimo de aplicação de recursos em MDE.

Porém, embora esteja sob análise a possibilidade de inclusão de despesas com inativos e pensionistas das Secretarias da Educação e da Saúde, tanto nos gastos em MDE quanto em ASPS, respectivamente, a legislação que **vedou expressamente** a apropriação de tais despesas em **Saúde**, para fins de cumprimento do percentual de aplicação mínima de recursos em ASPS (Lei Complementar nº 141/12), não é a mesma que embasa a orientação da União quanto à exclusão destes gastos na apuração do percentual mínimo de aplicação de recursos em **Educação** (MDE), tratando-se, neste caso, de interpretação dada pela União ao art.70 da Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes Básicas – LDB), quando define as despesas **que devem ser consideradas no cálculo**, entendimento este expresso no Item 03.08.05.02 da 7ª Edição do “Manual de Demonstrativos Fiscais –MDF”, em suas folhas de. 301 a 303, válido a partir de 2017 e aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

A redação do Inciso I do art.70 da LDB, assim definiu como despesa em MDE **a ser apropriada** no cálculo do gasto mínimo em Educação: “Com **remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação**.”(grifo nosso).

No Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, é interpretada a palavra **remuneração** à luz da redação dos arts. 37 e 40 da Constituição Federal:

[...]

Art. 37.

...

XI – **a remuneração** e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões [...]

Art. 40.

[...]

§ 2º **Os proventos de aposentadoria e as pensões**, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referências para a concessão da pensão.

§ 3º Para o cálculo dos **proventos de aposentadoria**, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdências de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei.” (**grifos nossos**)

Nessa linha, a interpretação conjunta dos artigos citados, **de acordo com o Manual em comento**, permite concluir que somente a despesa com os servidores ativos estaria incluída no gasto elencado no inciso I do art.70 da LDB (**remuneração**), pois as despesas com aposentadorias deveriam estar representadas pela palavra **proventos**.

Portanto, embora o cerne da questão resida em aceitar ou não a interpretação (restrita) dada pela União, e expressa no MDF, à palavra “**remuneração**”, inscrita no inciso I do art.70 da LDB, cabe ponderar também, por outro viés, a exemplo do mesmo entendimento formalizado pela PGE na Inf. nº 24/13/GAB (quanto aos gastos em **Saúde**), que as despesas com inativos e pensionistas da Secretaria da Educação, **quando custeadas por recursos orçamentários correntes**, como é o caso do Estado do Rio Grande do Sul, deveriam, pelas mesmas razões, compor o montante apurado para verificação do cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos em **Educação**.

Com as divergências aqui relatadas, quanto aos critérios de cálculo aplicados na apuração dos gastos em MDE, provocadas recentemente pela necessidade de adequação da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado às exigências impostas pela União, a partir dos entendimentos consolidados nos Sistemas de controle e apuração de gastos em Educação pelos

Órgãos Federais junto aos entes federados, o pedido de **Certidão** relativa aos gastos mínimos em Educação e Saúde em 2014, tratado no Proc. nº 001525-0200/15-3, resultou na Decisão nº AD-0006/2015, do Pleno desta Corte de Contas, onde restou consignado, a pedido deste SAIPAG:

[...]

c) determinar a **autuação de pedido de orientação técnica** a fim de que sejam apreciadas as matérias relativas à apropriação das despesas com inativos e pensionistas no montante dos recursos aplicados em MDE; aos critérios de apuração da perda para o FUNDEB; à continuidade ou não da utilização da despesa liquidada total para o cálculo dos gastos em educação; e à apuração da base de cálculo (RLIT) a ser aplicada nas vinculações constitucionais de impostos, em acolhimento à proposição da Instrução Técnica. (grifo nosso)

Esclarecidas as divergências em relação aos critérios utilizados pelo Executivo Estadual na apuração dos gastos em MDE em 2014, 2015 e 2016, este Tribunal de Contas, até a competente análise da matéria, seguirá os procedimentos amparados em Normativas e Orientações Técnicas em vigor no cálculo da perda para o FUNDEB, na utilização do critério da despesa liquidada total, e permanecerá apropriando os gastos com inativos e pensionistas no montante apurado.

Apresenta-se, a seguir, a evolução dos índices de aplicação em MDE, apurados com base no critério atualmente em vigor (Liquidado Total, Parecer Coletivo TCE nº 01/2003).

TABELA 2.4
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DO ÍNDICE NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
EXERCÍCIO DE 2016

EXERCÍCIO	BASE PARA APLICAÇÃO	CONSTITUIÇÃO FEDERAL Art. 212	CONSTITUIÇÃO ESTADUAL Art. 202	VALOR APLICADO EM MDE*	% APLICAÇÃO
	RLIT	% MÍNIMO	% MÍNIMO		
2007	11.788,7	25%	35%	3.564,2	30,23%
2008	14.123,3	25%	35%	3.612,0	25,57%
2009	14.523,9	25%	35%	4.018,4	27,67%
2010	17.787,6	25%	35%	4.801,0	26,99%
2011	18.710,7	25%	35%	5.297,2	28,31%
2012	20.274,3	25%	35%	6.073,2	29,96%
2013	22.819,6	25%	35%	7.115,0	31,18%
2014	24.753,9	25%	35%	8.110,5	32,76%
2015	26.256,7	25%	35%	8.843,1	33,68%
2016	29.176,4	25%	35%	8.541,7	29,28%

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

* A partir de 2003, o critério de cálculo da despesa com MDE passa a ter como base a despesa liquidada total no exercício (liquidação de despesas do exercício + liquidação de restos no exercício), conforme Parecer Coletivo nº 01/2003. Os valores apresentados são nominais.

Usando como critério a Despesa Liquidada Total, o índice de 35%, exigido pela Constituição Estadual, não foi atingido em nenhum dos exercícios da série analisada. No entanto, se for considerado o índice da Constituição Federal, ou seja, 25% da RLIT, constata-se que houve o atendimento em todos os exercícios.

Na série analisada, o percentual apurado não diz respeito somente ao montante de gastos em Educação **acrescido** a cada ano, mas, por outro lado, também sofre a influência da variação, maior ou menor, de crescimento da Receita Líquida de Impostos e Transferências – RLIT. Exemplificativamente, o ano de 2008 apresentou o menor percentual de aplicação, entretanto, este

fato não foi decorrente de uma redução na despesa com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e sim, ao incremento da RLIT, de 19,8%, em relação a 2007.

Em 2015, houve um **incremento de R\$ 732,7 milhões** no montante de recursos aplicados em Educação, representando **9,03%** a mais, quando comparado ao volume das despesas em 2014. Este incremento no montante da despesa, em 2015, foi menor que o aumento observado em 2014 (**R\$ 995,5 milhões e 13,99%**).

Já em 2016, houve uma **redução de R\$ 301,4 milhões** no montante de recursos aplicados na área da Educação, representando **3,41%** a menos, quando comparado ao volume das despesas em 2015. Foi a primeira redução na aplicação em MDE na série analisada.

A Receita vinculada (RLIT) evoluiu mais, alcançando 11,12% de crescimento em 2016, evidenciando, diferentemente de 2015, uma queda do esforço na busca do atingimento do percentual mínimo de 35% sobre a RLIT, exigido na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

2.1.1 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB

O FUNDEB é um Fundo de natureza contábil, instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

Sua duração será de 14 anos, com início fixado em 1º de janeiro de 2007, estendendo-se até 31-12-2020. A implantação deu-se de forma gradual até 2009, quando o Fundo passou a contar com todo o universo de alunos da educação básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem alcançaram o patamar de 20% de contribuição.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, 25% das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios encontram-se vinculados à Educação. Com a Emenda Constitucional nº 14/1996, 60% desses recursos da educação passaram a ser subvinculados ao Ensino Fundamental (60% de 25% = 15% dos impostos e transferências), sendo que parte dessa subvinculação de 15% passava pelo FUNDEF, cuja partilha dos recursos, entre o Governo Estadual e seus Municípios, tinha como base o número de alunos do Ensino Fundamental, atendidos em cada rede de ensino.

Com a Emenda Constitucional nº 53/2006, a subvinculação das receitas dos impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios passou para 20% e sua utilização foi ampliada para toda a educação básica, a qual compreende a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio.

O FUNDEB promove a distribuição dos recursos proporcionalmente ao número de alunos da educação básica pública, a partir dos dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211 da Constituição Federal). Ou seja, os Municípios receberão os recursos do FUNDEB com base no número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, e os Estados de acordo com o número de alunos dos ensinos fundamental e médio.

2.1.2 – Composição do Fundo

O FUNDEB, nos termos do inciso II do artigo 60 do ADCT, é constituído por 20% (vinte por cento) dos impostos e transferências elencados a seguir. Esse percentual foi alcançado, gradativamente, no terceiro ano de vigência do Fundo.

RECEITAS	PERCENTUAL		
	2007	2008	A partir de 2009
ICMS - (CF, art. 155, inciso II, e art. 158, inciso IV) FPE e FPM - (CF, art. 159, inciso I, letras a e b) IPI-exp - (CF, art. 159, inciso II; LC nº 61/89) LC nº 87/96 - (Lei Kandir)	16,66%	18,33%	20%
ITR - (CF, art. 158, inciso II) IPVA - (CF, art. 155, inciso III, e art. 158, inciso III) ITCD - (CF, art. 155, inciso I)	6,66%	13,33%	20%
Base Legal: CF, art. 60, § 5º, do ADCT.			

A Lei nº 11.494/2007, em seu artigo 3º, inciso IX, veio ratificar o entendimento vigente nesta Corte de Contas quanto à inclusão, no FUNDEB, das receitas da dívida ativa tributária relativa aos impostos acima relacionados, bem como das receitas de multas e juros de mora deles decorrentes.

Os Fundos de cada Estado e do Distrito Federal poderão contar com recursos advindos da complementação da União, nos termos da Seção II da mencionada norma.

Com base na legislação citada, o Estado, a partir de 2009, passou a contribuir para a formação do FUNDEB com 20% dos impostos elencados a seguir:

- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS;
- Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA;
- Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação – ITCD;
- Fundo de Participação dos Estados – FPE;
- Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI Exportação – proporcional às exportações;
- Desoneração de Exportações, Lei Complementar nº 87/1996 (Lei Kandir).

As transferências constitucionais da União (FPE, IPI Exportação e Lei Kandir), vinculadas ao Fundo, sofrem retenção automática, efetuada pelo Banco do Brasil, no ato do repasse. O valor descontado é depositado numa conta especial criada pelo próprio Banco em nome de cada Ente.

A arrecadação dos recursos que compõem o Fundo é realizada pela União e pelos Estados e a disponibilização dos recursos gerados é efetuada periodicamente, pelo Tesouro Nacional e pelos Órgãos Fazendários dos Governos Estaduais, ao Banco do Brasil, o qual procede à distribuição dos recursos em favor dos Estados e Municípios beneficiários.

A **movimentação financeira** da contribuição e distribuição de recursos do FUNDEB, relativamente aos impostos arrecadados no Estado, ocorre da seguinte forma:

IMPOSTO	ARRECAÇÃO VIA Banrisul	ARRECAÇÃO VIA BANCO DO BRASIL	ARRECAÇÃO VIA OUTROS BANCOS
ICMS estadual + cota parte municipal (retenção de 20% sobre o total arrecadado: Estado + Município)	<u>Sobre o total arrecadado:</u> 1. Da parcela de 75% pertencente ao Estado, 80% fica disponível ao Estado no Banrisul e 20% é retido e recolhido ao Banco do Brasil, conta FUNDEB; 2. Da parcela de 25% pertencente aos Municípios, 80% é repassado à conta Banrisul FAMURS e 20% é retido e recolhido ao Banco do Brasil, conta FUNDEB.	<u>Sobre o total arrecadado:</u> 1. Da parcela de 75% pertencente ao Estado, 80% fica disponível ao Estado no Banco do Brasil e 20% é retido e permanece no Banco do Brasil, conta FUNDEB; 2. Da parcela de 25% pertencente aos Municípios, 80% é repassado à conta Banrisul FAMURS e 20% é retido e permanece no Banco do Brasil, conta FUNDEB.	Repassam o total da arrecadação ao Banrisul e este faz a distribuição nos moldes da sua própria arrecadação.
IPVA estadual + cota parte municipal (retenção de 20% sobre o total arrecadado: Estado + Município)	<u>Sobre o total arrecadado:</u> 1. Da parcela de 50% pertencente ao Estado, 80% fica disponível ao Estado no Banrisul e 20% é retido e recolhido ao Banco do Brasil, conta FUNDEB; 2. Da parcela de 50% pertencente aos Municípios, 80% é repassado à conta Banrisul FAMURS e 20% é retido e recolhido ao Banco do Brasil, conta FUNDEB.	O Banco do Brasil repassa todo o valor arrecadado para o BANRISUL. Após a rotina diária de arrecadação, a PROCERGS encaminha ao Banrisul um arquivo diário com os critérios de rateio do IPVA entre o Estado e Municípios e os valores de contribuição ao FUNDEB. A parcela relativa ao Fundo é devolvida ao Banco do Brasil, conta FUNDEB.	Repassam o total da arrecadação ao Banrisul e este faz a distribuição nos moldes da sua própria arrecadação.
ITCD	20% do total arrecadado é retido e destinado para o Banco do Brasil, conta do FUNDEB. O restante fica disponível ao Estado, no Banrisul.	Não é agente arrecadador de ITCD.	Não são agentes arrecadadores de ITCD.

Nesse caso, a contribuição ao FUNDEB (20%), referente à arrecadação de ICMS (100%), é equivalente ao montante efetivamente depositado na conta 31027.89.02-3, Agência 3798 do Banco do Brasil, denominada FUNDEB.

Deve-se, entretanto, proceder ao devido ajuste, pois, em virtude do lapso temporal existente entre a data de arrecadação (diária) e a data de transferência dos recursos ao Fundo (semanal), do Banrisul para o Banco do Brasil, o montante depositado na conta do FUNDEB, em determinado exercício, pode estar composto de uma parcela correspondente à arrecadação de impostos do exercício anterior, ao mesmo tempo em que lhe faltam valores relativos ao exercício em análise, os quais são repassados nos primeiros dias do exercício seguinte.

O total depositado na conta do FUNDEB RS em 2016, no montante de R\$ 6,60 bilhões, está composto de valores que competem a 2015, faltando, ao mesmo tempo, montantes pertencentes a 2016 que foram depositados em 2017.

De acordo com as informações obtidas junto à CAGE/DILEG, há valores creditados em janeiro de 2016 (R\$ 73,8 milhões) que se referem a 2015, e valores creditados em janeiro de 2017 (R\$ 98,0 milhões), que são de 2016.

Após os ajustes, o valor efetivamente recolhido à conta bancária do Fundo, relativo a 2016, somou R\$ 6,62 bilhões, demonstrado a seguir na Tabela 2.5.

TABELA 2.5
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
FORMAÇÃO E DISPONIBILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB
EXERCÍCIO DE 2016

Em Milhões de R\$ (*)

	CLASSIFICAÇÃO DA RECEITA E VALORES		
	ICMS RECEITA TOTAL	IPVA RECEITA TOTAL	ITCD RECEITA TOTAL
Total da Receita	30.172,0	2.527,7	429,7
Imposto	29.394,9	2.339,0	420,6
Dívida Ativa	258,7	93,1	1,3
Multas e Juros de Mora	518,4	95,6	7,9
CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS AO FUNDEB:			
ICMS RECEITA TOTAL	30.172,0		
(-) Parcela ICMS dos Municípios (25%)	7.543,0		
(=) Base de cálculo dos 20% do FUNDEB (Estado)	22.629,0		
Valor da contribuição do Estado ao FUNDEB sobre o ICMS (Base de Cálculo X 20%)	4.525,8		
Valor da contribuição dos Municípios ao FUNDEB sobre o ICMS (Parcela Municípios X 20%)	1.508,6		
1. TOTAL DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB sobre o ICMS	6.034,4		
IPVA RECEITA TOTAL	2.527,7		
(-) Parcela IPVA dos Municípios (50%)	1.263,8		
(=) Base de cálculo dos 20% do FUNDEB (Estado)	1.263,8		
Valor da contribuição do Estado ao FUNDEB sobre o IPVA (Base de Cálculo X 20%)	252,8		
Valor da contribuição dos Municípios ao FUNDEB sobre o ICMS (Parcela Municípios X 20%)	252,8		
2. TOTAL DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB sobre o IPVA	505,5		
ITCD RECEITA TOTAL	429,7		
(=) Base de cálculo dos 20% do FUNDEB (Estado)	429,7		
Valor da contribuição do Estado ao FUNDEB sobre o ITCD (Base de Cálculo X 20%)	85,9		
3. TOTAL DA CONTRIBUIÇÃO AO FUNDEB sobre o ITCD	85,9		
CONTRIB. ESTADO ao FUNDEB= ICMS+IPVA+ITCD	4.864,5		
CONTRIB. MUNICÍPIOS ao FUNDEB= ICMS+IPVA	1.761,4		
4. TOTAL DA CONTRIBUIÇÃO DEVIDA AO FUNDEB: (ESTADO +MUNICÍPIO)	6.625,9		
4.1) VALOR CREDITADO EM 2016	6.599,6		
4.2) (-) CREDITADOS EM 2016, DE COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO DE 2015	73,8		
4.3) (+) CREDITADOS EM 2017, DE COMPETÊNCIA DO EXERCÍCIO DE 2016	98,0		
5. TOTAL DA CONTRIBUIÇÃO APÓS AJUSTE (5= 4.1 - 4.2 + 4.3)	6.623,8		
6. REPASSE A MENOR EM 2016 (6= 4 - 5)	(2,1)		

Fonte: Informação da CAGE/DILEG, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ e extratos bancários.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Nominais.

Obs. Extratos bancários do Banco do Brasil, Agência 3798-2, conta 31027.89.02-3 e Extratos bancários do BANRISUL, Agência 0100, contas FUNDEB arrecadação ICMS, IPVA e ITCD, respectivamente: 03.294229.0-0 e 03.274230-0.

De acordo com a Portaria nº 565, de 20 de abril de 2017, para o ajuste financeiro anual na distribuição dos recursos do FUNDEB, o Ministério da Educação - MEC, em parceria com a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, realizou o comparativo entre o total da arrecadação **devida**, calculada sobre as receitas informadas pelos Estados, com o total da arrecadação efetivamente realizada, **depositada** na conta do Fundo.

A referida Portaria chega ao montante de **R\$ 6,625 bilhões devidos ao Fundo**, mesmo valor apurado na Tabela 2.5 acima.

Quanto ao montante **depositado na conta bancária do FUNDEB**, o Demonstrativo do MEC informa **R\$ 6,67 bilhões**, divergindo do montante informado pela CAGE/SEFAZ (R\$ 6,60 milhões), que, após os ajustes, aumentou para **R\$ 6,62 bilhões** depositados no Fundo.

Dessa forma, no comparativo entre o valor **devido** e o efetivamente **depositado** pelo Estado na conta bancária do Fundo, o MEC acusa na Portaria em comento que foi depositado **a mais** para o FUNDEB o montante de **R\$ 44,1 milhões** enquanto o Estado chega ao total de **R\$ 2,1 milhões** disponibilizados a menor, conforme demonstrado na Tabela 2.5.

Porém, se realizarmos os mesmos ajustes determinados pela CAGE no valor depositado à conta do Fundo informado pelo MEC (R\$ 6,67 bilhões), o montante depositado a mais, consignado na citada Portaria, chega a **R\$ 68,3 milhões**.

Frente à apuração de repasse divergente ao FUNDEB, agravada pelo fato de haver dois valores divergentes: um repasse a maior calculado pelo MEC (R\$ 44,1 milhões) e outro repasse a menor apurado pela CAGE/SEFAZ (R\$ 2,1 milhões), os quais **não se igualam** mesmo com os ajustes informados pela Contadoria-Geral do Estado, quais sejam, a **exclusão** de valores que foram depositados em 2016 e se referem a contribuições de 2015 (R\$ 73,8 milhões) e o **acréscimo** de valor depositado em 2017 que diz respeito a 2016 (R\$ 98,0 milhões), torna-se necessária a conciliação da conta corrente do Banco do Brasil onde são depositadas pelo Estado as respectivas contribuições ao Fundo, para que sejam identificadas e esclarecidas as causas das divergências constatadas.

2.1.3 – Retorno do FUNDEB

O retorno das retenções incidentes sobre os impostos estaduais e transferências da União, que formam o Fundo, dá-se em conta bancária específica do FUNDEB de cada Município ou Estado e é proporcional ao número de alunos matriculados em suas respectivas redes de ensino, de acordo com o último Censo Escolar.

Os recursos foram distribuídos, a partir de 2009, com base em 100% das matrículas da educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos – EJA. Dessa forma, o Ente poderá obter um retorno a maior ou a menor do que lhe foi retido para contribuição ao Fundo.

Demonstram-se a seguir os valores ingressados em 2016 e ajustes efetuados.

TABELA 2.6
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
ACOMPANHAMENTO MENSAL DA MOVIMENTAÇÃO
DOS RECURSOS DO FUNDEB
EXERCÍCIO 2016

Em Milhões de R\$					
MÊS	RETORNO	RETENÇÃO	DIFERENÇA	APLICAÇÃO FINANCEIRA	TOTAL DOS RECURSOS
	(1)	(2)	(3=1-2)	(4)	(5=1+4)
Janeiro	380,7	(471,0)	(90,3)	0,0	380,7
Fevereiro	320,1	(437,9)	(117,8)	0,0	320,1
Março	350,5	(429,0)	(78,5)	0,0	350,5
Abril	389,7	(505,1)	(115,4)	0,0	389,7
Maio	366,8	(448,7)	(81,9)	0,0	366,8
Junho	313,0	(407,8)	(94,7)	0,0	313,0
Julho	304,2	(410,6)	(106,3)	0,0	304,2
Agosto	320,5	(423,8)	(103,3)	0,0	320,5
Setembro	310,2	(422,3)	(112,1)	0,0	310,2
Outubro	322,2	(426,1)	(103,9)	0,0	322,2
Novembro	366,9	(446,2)	(79,3)	0,0	366,9
Dezembro	413,2	(510,5)	(97,3)	0,0	413,2
TOTAL	4.158,1	(5.339,1)	(1.180,9)	0,0	4.158,2

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da CAGE/SEFAZ

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS

Receita de transferência do FUNDEB (cód. 1724.0199.0000)

Dedução de Receita para formação do FUNDEB (cód. 9000.0000.0000 a 9999.9999.9999). Recursos do FUNDEB redistribuídos.

Receita de Aplicação Financeira de recursos vinculados ao FUNDEB (cód. 1325.0102.0002)

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, houve uma contribuição de R\$ 5,34 bilhões, conforme os **lançamentos contábeis** em “Deduções da Receita”, e um retorno de R\$ 4,16 bilhões, representados pelas “Receitas de Transferências” oriundas do Fundo, **contabilizadas** pelo Estado, ocasionando uma diferença a menor (perda) no valor de R\$ 1,18 bilhão, valor esse redistribuído aos Municípios e, igualmente considerado como aplicação na educação básica pública, para efeito do cumprimento ao art. 212 da CF.

2.1.4 – Movimentação Financeira dos Fundos

Os recursos ainda não aplicados do FUNDEF encontram-se registrados na conta contábil vinculada nº 001/3798/580201 do Banco do Brasil, com saldo de R\$ 317,71, e na conta contábil de Aplicação Financeira-SIAC nº 041/0100/03.267219.04 do Banrisul, com saldo de R\$ 117,7 mil, perfazendo o total de R\$ 118 mil.

O registro relativo ao retorno de recursos do FUNDEB para aplicação no Estado ocorre na conta contábil vinculada nº 52140 do Banco do Brasil, dividida em duas subcontas: aplicação de curto prazo (001/3798/952140), com saldo no montante de R\$ 37,1 milhões em 31-12-2016, e centralizadora (001/3798/52140) com saldo de R\$ 46 mil ao final do exercício analisado. Entretanto, esta conta bancária também está vinculada ao Recurso 006 (Saúde) e 001 (Tesouro Livres), colocando em risco a utilização, com exclusividade, de seu saldo para o custeio de despesas em Educação, tal qual definido em Lei.

A conta corrente nº 041/0100/03.274232.06 do Banrisul, que compõe o Sistema Integrado de Administração de Caixa – SIAC, é centralizadora dos recursos do Fundo e recebe as transferências da conta corrente FUNDEB nº 001/3798/52140, do Banco do Brasil. Os registros destas movimentações financeiras ocorrem em três subcontas contábeis do Banrisul distintas: conta contábil vinculada de Aplicação Financeira-SIAC (041/0100/03.274232.06) com saldo equivalente a R\$ 72,8 milhões, e contas contábeis vinculadas: centralizadora (041/0100/03.274232.06) e pagadora (041/0100/03.274232.96), com saldos zerados em 31-12-2016, respectivamente.

A partir dos registros contábeis de recursos ainda pertencentes ao FUNDEF, (R\$ 118 mil), somados aos saldos contábeis de recursos do FUNDEB no Banco do Brasil (R\$ 37,1 milhões) e no Banrisul (R\$ 72,8 milhões), chega-se ao montante de R\$ 110 milhões, disponível no Ativo Financeiro, demonstrado adiante na Tabela 2.7.

TABELA 2.7
DEMONSTRATIVO DO PATRIMÔNIO FINANCEIRO
FUNDEF – RECURSO 1025
FUNDEB -RECURSO 1185
EXERCÍCIO DE 2016

		Em Milhões de R\$	
ATIVO FINANCEIRO		PASSIVO FINANCEIRO	
Total Ativo Financeiro	110,0	Total Passivo Financeiro	83,0
Vinculado em C/C Bancária	110,0	Restos a Pagar	72,9
Aplicações Financeiras:	37,0	Processados:	72,9
Rec.1185 – Bco.Brasil Cta.001/3798/952140	37,0	Recurso 1025	-
		Recurso 1185	72,9
Bancos conta vinculada:	0,0	Não processados:	72,9
Rec. 1025 - Bco. Brasil Cta.001/3798/580201 (FUNDEF)	0,0		
Rec. 1185 – Bco. Brasil Cta.001/3798/52140	0,0		
Rec. 1185 – Banrisul Cta.041/0100/03.274232.06 (centralizadora)	0,0		
Rec. 1185 – Banrisul Cta.041/0100/03.274232.96 (pagadora)	0,0		*
		Depósitos ¹	*
Aplicação Financeira – SIAC:	72,9	Retenções - Rec. 1025	*
Rec. 1025 – Banrisul Cta.041/0100/13.267219.04 (FUNDEF)	0,1	Retenções - Rec. 1185	
Rec. 1185 – Banrisul Cta.041/0100/13.274232.06 (aplic.financ.)	72,8		
Continua			

Continuação	
	Passivo Potencial 10,1
	Recursos a Empenhar 1025 – FUNDEF 0,1
	Recursos a Empenhar 1185 – FUNDEB 10,0
	Ativo Financeiro (depósitos a maior em 27,0 conta bancária)

Fonte: Informação da CAGE/DILEG, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ e FPE/SEFAZ e extratos bancários.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(¹)- SECCIONAL DA CAGE JUNTO A SEDUC

*A CAGE não informou os valores de retenções

No confronto do passivo real mais o passivo potencial com os valores depositados nas contas-correntes vinculadas ao FUNDEF/FUNDEB, constatou-se a existência de um saldo bancário de R\$ 110,0 milhões, sendo suficiente para cobertura dos Restos a Pagar inscritos no Balanço (R\$ 72,9 milhões) e para executar a despesa **ainda não empenhada**, representada pelo **Passivo Potencial** (R\$ 10,1 milhões). Portanto, para honrar os compromissos já assumidos e executar a despesa ainda não empenhada, o Poder Executivo tem uma sobra nas contas correntes vinculadas ao FUNDEF/FUNDEB de R\$ 27 milhões.

Quanto ao valor do Passivo Potencial (Receita ainda não empenhada) foi realizado um ajuste pela CAGE, após recomendações em pareceres anteriores. O saldo do Passivo Potencial dos recursos 1185 – FUNDEB e 1025 – FUNDEF existentes no sistema FPE coincidem com os valores deste parecer.

Em 2016, o total registrado nas receitas de retorno do Fundo, somadas aos rendimentos de aplicação financeira, às anulações de restos a pagar e restituições diversas do Recurso 1185 (FUNDEB), foi de R\$ 4,16 bilhões que, acrescido do Passivo Potencial apurado em 2015 (R\$ 105,2 milhões) alcançou o montante de R\$ 4,26 bilhões para aplicação no âmbito da educação básica. Deduzida a quantia empenhada em 2016, no valor de R\$ 4,25 bilhões, não foram empenhados R\$ 10 milhões das receitas do FUNDEB, que deveriam ter sido aplicados em 2016 na Educação Básica, conforme demonstrado a seguir:

TABELA 2.8
EXECUÇÃO NO RECURSO 1185 – FUNDEB

	Em Milhões de R\$
Saldo Inicial do Passivo Potencial para 2015:	64,1
(+) Total de Ingressos do Fundo no Recurso 1185 em 2015:	3.868,4
(=) Total Disponível em 2015 para execução da Despesa:	3.932,6
(-) Total empenhado no Recurso 1185 em 2015	3.827,4
Saldo Inicial do Passivo Potencial para 2016:	105,2
(+) Total de Ingressos do Fundo no Recurso 1185 em 2016:	4.158,9
(=) Total Disponível em 2016 para execução da Despesa:	4.264,1
(-) Total empenhado no Recurso 1185 em 2016	4.254,1
Saldo Inicial do Passivo Potencial para 2017:	10,0

Diferentemente de 2015, quando o ingresso **superou** a Dotação da LOA, em 2016 houve uma **frustração** de receitas oriundas de retorno do Fundo. A Dotação Inicial da LOA era de R\$ 4,3 bilhões e foi alterada para R\$ 4,41 bilhões, sofrendo, portanto um aumento de R\$ 83,7 milhões na **expectativa de retorno** de recursos do Fundo para aplicação no Estado.

TABELA 2.9
DESPESA AUTORIZADA (DOTAÇÃO LOA)
X
RECEITA EFETIVA (INGRESSOS NO RECURSO 1185 - FUNDEB)

	Em milhões de R\$
Dotação Orçamentária inicial da LOA (Alterada) para execução da despesa no exercício de 2016 :	4.406,9
(-) Total de Ingressos efetivos no Recurso:	4.158,9
(=) Ingresso abaixo da Dotação Orçamentária correspondente:	248,0

Confrontando as expectativas de despesas e receitas do FUNDEB em 2016, a Dotação Alterada para 2016, no Recurso 1185, foi de R\$ 4,41 bilhões, quando, por outro lado, o ingresso efetivo de recursos foi de R\$ 4,16 bilhões, revelando uma **receita menor** que a expectativa no montante de **R\$ 248 milhões**.

Em 2016, a falta de prudência na estimativa da Receita do FUNDEB permitiu que a Dotação da LOA ficasse acima do valor que veio a ingressar efetivamente, permitindo o empenhamento da despesa além do condizente com a realidade observada.

Quanto à movimentação financeira bancária, houve um melhor controle na movimentação das contas pelo administrador, constatando-se em 2016, ao final de exercício, recursos financeiros suficientes para cobertura do Passivo Financeiro do FUNDEB.

2.1.5 – Utilização dos Recursos

De acordo com o artigo 21 da Lei nº 11.494/07, os recursos do FUNDEB serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro de seu efetivo ingresso, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, como dispõe o artigo 70 da Lei nº 9.394/96 – LDB.

Todavia, os recursos deverão ser aplicados pelos entes distintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, nos termos dos §§ 2º e 3º do artigo 211 da Constituição Federal, que assim disciplina quanto à atuação prioritária.

A Constituição Federal disciplina:

Art. 211 [...]

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º - Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

Por seu turno, a Lei nº 9.394/96, a qual estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, assim dispõe:

Art. 10 – Os Estados incumbir-se-ão de:

[...]

VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio;

Do anteriormente citado, o Estado deverá aplicar os recursos do FUNDEB **exclusivamente no ensino fundamental e médio e, prioritariamente, neste último.**

Ao estabelecer a prioridade de aplicação no ensino médio, o legislador não determinou parâmetros para medi-la, se percentualmente, ou pelo pleno atendimento de todos os itens necessários ao desempenho satisfatório do ensino, deixando uma lacuna a ser preenchida e oportunizando, dessa forma, como critério possível de aferição, a supremacia monetária do valor aplicado no ensino médio sobre o ensino fundamental.

A Lei nº 11.494/07 determinou a vinculação de 60% dos recursos recebidos à conta do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, ou seja, aqueles profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica.

Outra questão conceitualmente definida é o termo remuneração, abarcando, inclusive, encargos incidentes sobre a mesma. A Lei nº 11.494/07 determina a aplicação dos recursos para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, afastando o pagamento de inativos com recursos do FUNDEB.

2.1.6 – Remuneração dos Profissionais do Magistério

TABELA 2.10
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
APURAÇÃO DO PERCENTUAL APLICADO EM REMUNERAÇÃO
DE PROFISSIONAIS NO MAGISTÉRIO NA EDUCAÇÃO BÁSICA
RECURSO 1185 – FUNDEB
EXERCÍCIO 2016

Em Milhões de R\$		
COMPONENTES	VALOR	%
Recursos do FUNDEB	4.158,1	
(+) Rendimentos de Aplicações Financeiras das Contas do FUNDEB	0,0	
Total de Recursos Oriundos do FUNDEB	4.158,2	100,0
60% dos Recursos Oriundos do FUNDEB	2.494,9	60,0
Total dos Gastos Efetuados c/ Profissionais do Magistério	4.074,1	
(-) Contrib. Previdenciárias ao RPPS e cobertura do déficit no pagamento dos inativos	1.378,3	
Gastos Efetuados c/ Profissionais do Magistério em efetivo exercício na Rede Pública	2.695,8	64,8
Valor Acima do Limite	200,9	

Fonte: Sistema Cubos DW da CAGE/SEZ E FPE/SEFAZ

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS

Como evidencia a Tabela 2.10, tendo o Estado recebido de retorno do FUNDEB o valor total de R\$ 4,16 bilhões, consideradas as aplicações financeiras que devem ser empregadas na mesma finalidade, conclui-se que o montante de R\$ 2,70 bilhões de despesa liquidada com a remuneração dos profissionais da educação básica pública, por conta dos recursos do Fundo, ajustada com a exclusão de gastos com inativos (R\$ 1,38 bilhão), correspondeu a 64,83%, sendo plenamente obedecido o mandamento legal.

Finalmente, dos 40% restantes dos recursos do Fundo, como a lei veda a utilização dos mesmos no financiamento de despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, previstas no artigo 71 da Lei nº 9.394/96– LDB, conclui-se que os

mesmos deverão ser aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica em despesas que se coadunem com aquelas arroladas no artigo 70 da Lei nº 9.394/96 e, logicamente, sempre respeitando a etapa de atuação prioritária de cada Ente.

Porém, o Executivo vem empenhando despesas com contribuição previdenciária de inativos para o RPPS e contribuições ao IPERGS para cobertura do déficit no pagamento dos inativos, em desacordo com a Lei do FUNDEB. Neste exercício, o montante apurado nestas despesas totalizou R\$ 1,38 bilhão e não foi levado em conta para fins da apuração dos 60% (sessenta por cento), como demonstrado na tabela 2.7.

2.1.7 – Salário-Educação

Nos termos do Site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, o salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para o financiamento da educação básica pública. Também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica.

A contribuição social do salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas Leis nºs 9.424/1996, 9.766/1998, Decreto nº 6.003/2006 e Lei nº 11.457/2007, sendo calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. A mesma é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Receita Federal do Brasil.

A Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53/2006, estendeu a arrecadação do salário-educação para toda a educação básica pública. Porém, tratando-se de “contribuição social” e não de “imposto”, esses recursos não podem ser conceituados para cálculo dos 25% da receita líquida de impostos destinados a despesas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

O Decreto nº 6.003/2006 regulamenta a arrecadação, fiscalização e cobrança da contribuição social do salário-educação e institui no § 1º do artigo 9º:

[...]

§ 1º - A quota estadual e municipal da contribuição social do salário-educação será integralmente redistribuída entre o Estado e seus Municípios na forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino no exercício anterior ao da distribuição, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação.

As quotas estadual e municipal correspondem a 2/3 (dois terços) do montante dos recursos arrecadados em cada unidade da federação e serão creditadas mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica.

Os coeficientes de participação do Estado e seus Municípios no Salário-Educação, para 2016, foram divulgados por meio do Anexo I, na Portaria do FNDE nº 335, de 22 de julho de 2016, em complemento à Portaria nº 43, de 04 de fevereiro de 2016, e foram calculados a partir da divisão do número de alunos da educação básica pública, urbana e rural, das redes estaduais,

distritais e municipais de ensino, pelo total de matrículas do mesmo segmento de ensino, apurados com base no Censo Escolar de 2015, nos termos legais, e são os seguintes:

EXERCÍCIO DE 2016	
Estado	0,5008203789
Municípios	0,4991796211

2.1.8 – Recurso 292 – Quota Estadual

Os valores repassados pela União são depositados mensalmente na Ag. 3798-2 do Banco do Brasil, conta nº 5031-8, e transferidos para a Ag. 100 do Banrisul, conta nº 03.202768.0-1, a qual integra o Sistema Integrado de Administração de Caixa - SIAC.

TABELA 2.11
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
QUOTA-PARTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO
EXERCÍCIO DE 2016

DISTRIBUIÇÃO PELO FNDE E INSS		CONTABILIZAÇÃO PELO ESTADO	
Distribuição da Quota Estadual 2016		2. Receita Quota-Parte Recurso 292 em 2016	
337,5		Código 1721.35.01.0001	338,3
		Ajustes da Receita:	
		2.1 (+) Quota Ref. Dez 2016 (Ingresso Jan 2017)	26,7
		2.2 (-) Quota Ref. Dez 2015 (Ingresso Jan 2016)	26,4
		3. SALÁRIO-EDUCAÇÃO/QUOTA ESTADO	338,5
		RECURSO 292 (= 2 + 2.1 – 2.2)	
TOTAL	337,5	TOTAL	338,5

Fonte: Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Segundo a página eletrônica (*site*) do FNDE, o total repassado ao Estado, em 2016, foi equivalente a R\$ 337,5 milhões. Em virtude dos valores serem depositados sempre no mês seguinte ao qual se referem e de a receita ser apurada pelo regime de caixa, o ingresso verificado no período (R\$ 338,3 milhões) deverá ser ajustado com o acréscimo de R\$ 26,7 milhões, ingressado em janeiro de 2017, mas pretencente ao mês de dezembro de 2016, e a dedução de R\$ 26,4 milhões, ingressado em janeiro de 2016 e, no entanto, relativo ao mês de dezembro de 2015.

Resta uma diferença de R\$ 972.527,38 a maior contabilizada pelo Estado, que se refere ao seguinte:

<u>- Setembro:</u>	Distribuído pelo FNDE:	R\$ 26.316.073,58
	Contabilizado pelo Estado:	R\$ 26.460.573,58
	Diferença:	R\$ 144.500,00
<u>- Dezembro:</u>	Distribuído pelo FNDE:	R\$ 26.360.559,38
	Contabilizado pelo Estado:	R\$ 27.188.586,76
	Diferença:	R\$ 828.027,38

A Secretaria da Fazenda informou que estes valores se referem a ingressos de receitas na conta corrente do Banrisul, mas não necessariamente vinculadas ao Salário Educação. Foi feito o ajuste na receita do exercício de 2017, pois o exercício de 2016 já foi encerrado.

A origem e a aplicação dos recursos referentes ao salário-educação em 2016 estão demonstradas na Tabela 2.12 a seguir.

TABELA 2.12
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
RECEITA X DESPESA
SALÁRIO-EDUCAÇÃO – RECURSOS 092 E 292
EXERCÍCIO DE 2016

Em Milhões de R\$

RECEITAS		DESPESA: RECURSOS 92 E 292					
DENOMINAÇÃO	VALOR	GRUPOS DE DESPESAS	EMPENHADA	LIQUIDADA	PAGA	RESTOS A PAGAR EXERCÍCIO ATUAL	
						NÃO PROCESSADOS	PROCESSADOS
RECURSOS 092	0,00	Outras Despesas Correntes	368,5	358,0	325,8	10,5	32,2
Multas e Juros	0,00	Investimentos	45,9	43,1	18,1	2,9	25,0
Anulação de Restos a Pagar	0,00						
RECURSOS 292	346,3						
Quota-Parte Salário Educação	338,3						
Rendimentos MDE/FNDE	0,0						
Multas Contratuais	0,2						
Restituições	2,6						
Anulação de Restos a Pagar	5,3						
1 - Total das Receitas	346,3	2 - Total das Despesas	414,4	401,1	344,0	13,3	57,2
		3 - APLICAÇÃO A MAIOR	68,1	54,8	2,4		

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da CAGE/SEFAZ

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS

Do total da receita vinculada ao Salário-Educação, de R\$ 346,3 milhões (quota Estado + aplicações financeiras + anulação de restos + restituições), foram empenhados R\$ 414,4 milhões, ocorrendo uma aplicação **a maior** no valor de R\$ 68,1 milhões.

O somatório dos valores registrados em Restos a Pagar Processados e Não Processados sem o correspondente pagamento, alusivos a empenhos efetuados em 2016, no montante de R\$ 70,5 milhões, equivaleu a 17,01% do total da despesa empenhada no exercício em análise.

O saldo da receita acumulada e não empenhada, até 31-12-2016, totalizou R\$ 749,4 milhões, representando o Passivo Potencial dos Recursos 092 e 292 e estão aplicados no SIAC.

2.1.9 – Recurso 298 – Quota Municípios

A partir de 2004, a distribuição do salário-educação, da parcela que compete aos Municípios, passou a ser repassada diretamente para esses, não transitando pela contabilidade do Estado, existindo, entretanto, valores a empenhar e valores a pagar relativos ao período 1998 a 2003.

Em 2011, o Estado pagou parte dos atrasados aos Municípios (R\$ 312 mil), um valor significativamente inferior ao montante regularizado em 2010 (R\$ 11,9 milhões). No exercício de 2012, novamente o volume de pagamentos (R\$ 110 mil) foi muito abaixo dos valores anuais pagos desde 2004 e, a partir de 2013, não foi mais efetuado nenhum repasse do montante do Salário Educação devido aos Municípios.

TABELA 2.13
RECURSO 0298 – SALÁRIO-EDUCAÇÃO MUNICÍPIOS

Em Milhões de R\$				
EXERCÍCIOS	SALDO A REPASSAR AOS MUNICÍPIOS AO FINAL DO EXERCÍCIO (A)	VALORES PAGOS (B)	% SOBRE O TOTAL PAGO NO PERÍODO	% PAGO EM RELAÇÃO AO SALDO DEVEDOR AO FINAL DO EXERCÍCIO (B/A)
	(1)	(2)	(3=1-2)	(4)
2004	83,1	15,0	25,2	18,0
2005	85,8	11,7	19,7	13,6
2006	80,1	5,7	9,6	7,1
2007	79,0	1,1	1,9	1,4
2008	72,0	6,8	11,5	9,5
2009	65,2	6,8	11,4	10,4
2010	53,2	11,9	20,0	22,3
2011	52,6	0,3	0,5	0,6
2012	52,5	0,1	0,2	0,2
TOTAL		59,4	100,0	

A série histórica revela os valores nominais pagos de 2004 a 2012 (R\$ 59,4 milhões), o percentual que cada montante representa em relação ao total restituído neste período de nove anos e o quanto o valor pago a cada ano representa em percentual quando confrontado com o saldo não repassado aos Municípios até o final do exercício. Nos dois últimos anos, o Estado interrompeu a política que, até 2010, garantiu, em média, pagamentos na ordem de 12% ao ano em relação ao saldo devedor.

Em 2011 e 2012, o volume dos repasses não atingiu 1%: 0,59% e 0,21%, respectivamente e, a partir de 2013, nada foi repassado. A posição do Salário-Educação/Quota Municípios, em 31-12-2016, está demonstrada na tabela a seguir.

TABELA 2.14
SALÁRIO-EDUCAÇÃO - RECURSO 0298 - QUOTA MUNICÍPIOS
SALDO ACUMULADO EM 31-12-2016

Em Milhões de R\$	
Passivo Potencial em 2012 (Receita não empenhada)	34,5
(+) Anulação de Restos a Pagar em 2013	18,0
(=) Valor a repassar aos Municípios em 31-12-2016	52,5

Fonte: Sistemas FPE e Cubos DW da CAGE/SEFAZ
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Da quantia ainda não empenhada e dos valores inscritos em Restos a Pagar anulados em 2013, resta ser repassado o montante de R\$ 52,5 milhões da quota Municípios/Salário-Educação, procedimento que pode vir a comprometer uma série de projetos municipais na área de educação, vindo a se configurar em retenção indevida de recurso previsto na Constituição, cuja distribuição está regulamentada na Lei nº 9.766/1998 e Lei nº 11.126/1998, situação esta agravada sobremaneira nos cinco últimos exercícios.

2.1.10 – Salário-Educação – aplicação no SIAC

TABELA 2.15
SALÁRIO-EDUCAÇÃO – RECURSOS 092, 292 E 298 - QUOTA ESTADUAL E MUNICIPAL
SALDO ACUMULADO EM 31-12-2016

			Em Milhões de R\$
SALÁRIO-EDUCAÇÃO	RECURSOS 92 E 292 QUOTA ESTADUAL	RECURSOS 298 QUOTA MUNICIPAL	TOTAL
1 - Saldo do Passivo Potencial (Receita não empenhada)	749,4	52,5	801,9
2 - Saldo acumulado em Restos a Pagar	74,2	-	74,2
3 - Saldo não desembolsado (1+2)	823,6	52,5	876,1
4 - Saldo no SIAC (4.1+4.2+4.3)			738,9
4.1 - Conta 041/0100/0320276801 (Recurso 292 e 0092)			619,3
4.2 - Conta 041/0100/0324446809 (Recurso 298)			51,1
4.3 - Conta 041/0100/0323580005 (restituição Rec. 292)			68,6
5 - Diferença a menor no SIAC (4-3)			(137,2)
6 - Rendimentos acumulados da Aplicação no SIAC, não apropriados nas contas do Salário-Educação			157,4
7 - Saldo não desembolsado, acrescido da remuneração não apropriada (3+6)			1.033,5

Fonte: Sistemas FPE e Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Item 6 – Dados fornecidos pela Secretaria da Fazenda.

Os recursos excedentes do Salário-Educação (quota Municípios e Estado), ou seja, a diferença entre os valores recebidos e pagos passaram a compor as aplicações financeiras do SIAC a partir de 2000. Em 31-12-2016, os valores aplicados alcançaram o montante de R\$ 738,9 milhões, representando o equivalente a 4,8% do total aplicado no SIAC (R\$ 15,43 bilhões).

De acordo com a informação encaminhada pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, os rendimentos acumulados da aplicação financeira no Caixa Único, relativos ao Salário-Educação, representam R\$ 157,4 milhões no exercício em análise, não sendo os mesmos incorporados aos recursos. Esses valores são conhecidos como “Passivos de Remuneração” e constituem-se em dívida não registrada contabilmente a ser resgatada no Caixa Único e aplicada no objeto de sua vinculação.

Desse modo, o total da receita não empenhada (quota estadual e municipal), adicionada dos restos a pagar, atinge um saldo não desembolsado equivalente a R\$ 876,1 milhões, o qual, acrescido das remunerações do SIAC, **totaliza R\$ 1,03 bilhão**.

A diferença de R\$ 137,2 milhões a menor no SIAC deve ser conciliada, a fim de garantir que todos os valores a empenhar e inscritos em Restos a Pagar, registrados na Contabilidade, tenham consignados nas respectivas contas bancárias saldo suficiente para cobertura das despesas correspondentes, sugerindo-se que a diferença apurada seja transferida das contas bancárias de recursos livres para os vinculados ao Salário Educação.

2.1.11 – Aspectos Qualitativos e Ações Governamentais na Área da Educação

No intuito de apreciar os resultados alcançados com a aplicação dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no Estado, procedeu-se, a partir de 2012, à análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, indicador de qualidade estabelecido pelo Ministério da Educação – MEC, bem como destacamos algumas ações relevantes de governo na área da Educação Básica.

A divulgação dos dados referentes à medição do IDEB em 2015 foi liberada pelo INEP em 2016, permitindo a inclusão dos resultados da série analisada no Parecer Prévio relativo às contas de 2016.

2.1.11.1 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB

Segundo definição no Site do MEC, o IDEB é um indicador de qualidade educacional que combina informações de desempenho em exames padronizados, obtido pelos estudantes no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb/Prova Brasil) ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio), com informações sobre rendimento escolar (aprovação).

O índice é medido a cada dois anos, com a última medição correspondendo a 2015, e o objetivo é que o País, a partir do alcance das metas municipais e estaduais, tenha nota 6 em 2022 – similar à qualidade do ensino em países desenvolvidos.

É importante, de acordo com o MEC, combinar as informações produzidas por esses dois tipos de indicadores nas análises sobre qualidade educacional, pois a complementaridade entre elas é evidente: *“O ideal seria um sistema de ensino em que todas as crianças e adolescentes tivessem acesso à escola, não desperdiçassem tempo com repetências, não abandonassem a escola precocemente e, ao final de tudo, aprendessem.”*

O Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb/Prova Brasil é uma avaliação externa em larga escala aplicada desde 1990, a cada dois anos, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, cuja metodologia baseia-se na aplicação de testes padronizados de Língua Portuguesa e Matemática e de Questionários Socioeconômicos a estudantes de 5º ano (4ª Série) e 9º ano (8ª Série) do Ensino Fundamental e 3ª série do Ensino Médio. Além dos estudantes, diretores e professores também preenchem o Questionário Socioeconômico.

O objetivo do Saeb/Prova Brasil é realizar um diagnóstico dos sistemas educacionais brasileiros. As informações produzidas por essa avaliação visam subsidiar a formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas educacionais nas esferas municipal, estadual e federal. Na edição de 2015, a divulgação dos resultados tomou como referência o Censo Escolar 2015. Somente as escolas declaradas no referido Censo Escolar têm seus dados divulgados.

Quanto aos dados dos “Resultados e Metas” do IDEB, extraídos do Site do MEC:

Em relação à 4ª Série do Ensino Fundamental

- **2005:** O Estado situava-se em 6º lugar, na primeira medição do IDEB, com índice de 4,2, devendo alcançar 6,3 em 2021;
- **2007:** alcançou o índice de 4,5 superando a meta proposta para o exercício, que era de 4,2, deslocando-se então para o 5º lugar;

- **2009:** superou novamente o índice proposto (4,6), atingindo 4,8 e ficando em 6º lugar;
- **2011:** ultrapassou a meta, mais uma vez, alcançando o índice de 5,1, colocando-se na 6ª posição, junto com Mato Grosso. Obtiveram os maiores índices de rendimento os Estados de Minas Gerais (6,0), Santa Catarina (5,7), Distrito Federal e São Paulo (5,4), Goiás (5,3) e Paraná (5,2), sendo que este último não atingiu a sua própria meta para o exercício;
- **2013:** o Estado superou a meta novamente, alcançando o 5º maior índice, de 5,5. Obtiveram melhores resultados os Estados de Minas Gerais e Paraná (6,2), Goiás (6,0), Santa Catarina e São Paulo (5,7) e Distrito Federal (5,6).
- **2015:** o Estado manteve o índice de 5,5, alcançando assim a meta para o período. São Paulo (6,4), Minas Gerais (6,3), Paraná (6,2), Goiás (6,1) e Santa Catarina (5,9) tiveram os melhores desempenhos.

Em relação à 8ª Série do Ensino Fundamental

- **2005:** O Estado situava-se em 4º lugar, na primeira medição do IDEB, com índice de 3,5, junto com Acre, Amapá e Espírito Santo, devendo alcançar 5,5 em 2021;
- **2007:** alcançou o índice de 3,7 superando a meta proposta para o exercício (3,5) deslocando-se então para o 4º lugar, junto com Minas Gerais;
- **2009:** superou novamente o índice proposto (3,6), atingindo 3,8 e ficando em 5º lugar, junto com Espírito Santo;
- **2011: constatou-se ser o RS um dos 12 Estados brasileiros que não atingiu a meta proposta**, obtendo índice de 3,8, mesmo índice de 2009, colocando-se na 7ª posição, com índice inferior ao de Santa Catarina, Minas Gerais, Mato Grosso, São Paulo, Acre, Goiás, Paraná, Amazonas, Distrito Federal e Tocantins.
- **2013:** 19 Estados brasileiros **não atingiram a meta proposta**, entre eles o RS, que obteve índice de 3,9, quando a meta para o Estado era de 4,4, colocando-se na 7ª posição, junto com Amazonas e Ceará, e com índice inferior ao de Minas Gerais, Goiás, Acre, São Paulo, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Espírito Santo.
- **2015:** assim como em 2013, a maioria dos Estados não atingiram suas metas, 21 no total, sendo o RS um deles (4,0), caindo para a 12ª posição, juntamente com o Distrito Federal, Espírito Santo e Rondônia. Goiás, Santa Catarina e São Paulo foram os melhores colocados, com índice de 4,7.

Quanto à 3ª Série do Ensino Médio da Rede Estadual de Ensino

- **2005:** na primeira medição do IDEB realizada em 2005, o Estado, situava-se em 2º lugar, junto com Minas Gerais, com índice de 3,4, devendo alcançar 5,3 em 2021;
- **2007:** repetiu o mesmo índice de 3,4, **não atingindo a meta proposta para o exercício** (3,5), deslocando-se para o 4º lugar, junto com Mato Grosso do Sul e São Paulo;

- **2009:** recuperou-se e atingiu a meta proposta, de 3,6, ocupando o 3º lugar, junto com Minas Gerais e São Paulo;
- **2011: constatou-se ser o RS um dos 7 Estados brasileiros que não atingiu a meta proposta**, obtendo índice de 3,4, inferior à medição anterior, feita em 2009, colocando-se, então, na 6ª posição, junto com os Estados do Amazonas e Ceará, ficando com índice inferior ao de Santa Catarina (4,0), São Paulo (3,9), Minas Gerais e Paraná (3,7), Goiás (3,6), Mato Grosso do Sul, Roraima e Tocantins (3,5);
- **2013:** 21 Estados brasileiros **não atingiram a meta proposta**, entre eles o RS, que obteve índice de 3,7, quando a meta para o Estado era de 4,0, passando, ainda assim, para a 2ª posição, junto com São Paulo, que também não atingiu a sua própria meta (3,9), superados pelo Estado de Goiás, com índice de 3,8.
- **2015:** situação parecida com a anterior, 23 estados não alcançaram a meta, entre eles o RS, com 3,3 e ocupando a 15ª posição junto com Rondônia e Tocantins. Pernambuco e São Paulo foram os melhores colocados, com 3,9.

Comparando os resultados de 2015, nas séries finais das três etapas da educação básica na Rede Estadual de Ensino do Estado, com o resultado geral (ou total) obtido pela média de todos os Estados brasileiros, em suas respectivas redes de ensino estaduais, verifica-se:

- na 4ª Série do Ensino Fundamental, a **meta nacional** a ser atingida era de 5,3 e o índice geral verificado foi de 5,8, superando as expectativas. O IDEB no RS foi de 5,5, ou seja, o Estado está **abaixo da média nacional** e atingiu sua própria meta (5,5);
- na 8ª Série do Ensino Fundamental, a **meta nacional** a ser atingida era de 4,5 e o índice geral verificado foi de 4,2, abaixo da expectativa. O IDEB no RS foi de 4,0, ou seja, o Estado está com índice **abaixo da média nacional** e abaixo da sua própria meta (4,8);
- na 3ª Série do Ensino Médio, a **meta nacional** a ser atingida era de 3,9 e o índice geral verificado foi de 3,5, abaixo da expectativa. O IDEB no RS foi de 3,3, ou seja, o Estado está **abaixo da média nacional** e da sua própria meta (4,4).

O desempenho nacional do IDEB na 3ª Série do Ensino Médio em 2015 (3,5) vem se repetindo desde 2009 e vem sendo duramente criticado, desde então, pois permitiu ver quantificada a baixa qualidade da educação nesta última etapa da educação básica, causando inquietude e constrangimento. Quanto ao Estado do Rio Grande do Sul, agrava-se a situação por ser um dos Estados, juntamente com Santa Catarina e Minas Gerais, que têm as maiores metas a serem atingidas até 2021 (5,3).

Cumprir referir o Acordo de Cooperação Técnica pactuado em 2013 por esta Corte de Contas com os demais Tribunais de Contas brasileiros, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e o Instituto Rui Barbosa (Processo 004430-0200/13-9), pertinente à realização de auditoria coordenada em ações de governo na área da educação, com a finalidade de identificar os principais problemas que afetam a qualidade e a cobertura do ensino médio no Brasil, bem como avaliar as ações governamentais que procuram eliminar ou mitigar suas causas.

2.1.11.2 – Indicadores Educacionais - INEP

Os indicadores educacionais atribuem valor estatístico à qualidade do ensino, atendo-se não somente ao desempenho dos alunos, mas também ao contexto econômico e social em que as escolas estão inseridas. Eles são úteis principalmente para o monitoramento dos sistemas educacionais, considerando o acesso, a permanência e a aprendizagem de todos os alunos. Dessa forma, contribuem para a criação de políticas públicas voltadas para a melhoria da qualidade da educação e dos serviços oferecidos à sociedade pela escola.

O Instituto Nacional de estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, divulga em seu site (<http://porta.inep.gov.br/indicadores-educacionais>) alguns indicadores da área da Educação, das Unidades federativas do Brasil.

Seguem os principais indicadores educacionais de **2015**, o último ano apresentado pelo INEP:

TABELA 2.16
INDICADORES EDUCACIONAIS - IDEB
TAXA APROVAÇÃO, REPROVAÇÃO E ABANDONO
ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO
EXERCÍCIO DE 2015

UF	Total Aprovação Ensino Fundamental	Total Aprovação Ensino Médio	Total Reprovação Ensino Fundamental	Total Reprovação Ensino Médio	Total Abandono Ensino Fundamental	Total Abandono Ensino Médio
Acre	90,6	78,7	6,4	11,2	3,0	10,1
Alagoas	72,7	71,5	17,2	11,9	10,1	16,6
Amapá	82,2	73,3	14,1	14,7	3,7	12,0
Amazonas	91,1	82,5	5,0	5,5	3,9	12,0
Bahia	69,1	74,3	25,7	17,5	5,2	8,2
Ceará	84,5	84,4	9,9	7,5	5,6	8,1
Distrito Federal	85,6	77,5	12,5	17,1	1,9	5,4
Espírito Santo	84,6	76,5	13,9	17,8	1,5	5,7
Goiás	91,1	84,0	6,6	9,0	2,3	7,0
Maranhão	82,8	79,4	11,4	11,8	5,8	8,8
Mato Grosso	97,1	65,1	2,2	20,0	0,7	14,9
Mato Grosso do Sul	81,1	73,6	15,4	16,3	3,5	10,1
Minas Gerais	90,6	79,6	7,4	13,0	2,0	7,4
Pará	76,7	70,4	15,6	11,0	7,7	18,6
Paraíba	79,5	76,2	12,9	9,9	7,6	13,9
Paraná	85,5	78,9	11,4	12,2	3,1	8,9
Pernambuco	85,9	88,1	12,5	9,4	1,6	2,5
Piauí	81,3	78,7	13,9	7,8	4,8	13,5
Rio de Janeiro	80,7	80,4	17,0	15,0	2,3	4,6
Rio Grande do Norte	76,0	69,4	19,1	17,1	4,9	13,5
Rio Grande do Sul	84,1	73,0	14,6	18,9	1,3	8,1
Rondônia	84,4	75,3	12,9	14,2	2,7	10,5
Roraima	84,5	79,5	10,6	10,1	4,9	10,4
Santa Catarina	89,9	76,9	9,3	14,2	0,8	8,9
São Paulo	94,8	85,9	4,0	10,3	1,2	3,8
Sergipe	70,7	66,7	22,7	16,9	6,6	16,4
Tocantins	83,4	79,6	13,5	12,1	3,1	8,3

Fonte: SITE INEP: <http://porta.inep.gov.br/indicadores-educacionais>

Analisando os indicadores de 2015 divulgados pelo INEP, conclui-se:

- O Ensino Fundamental no RS ocupa a 15ª colocação com relação à Taxa de Aprovação, e a 22ª colocação em relação ao Ensino Médio;
- Em contrapartida, verificando a Taxa de Reprovação, o Estado ocupa a 8ª colocação no Ensino Fundamental e a 2ª no Ensino Médio.
- A Taxa de Abandono no RS é uma das menores do país, com o Estado ocupando a 24ª posição no Ensino Fundamental e 20ª no Ensino Médio.

Constata-se a baixa taxa de aprovação do Estado em contrapartida com uma alta taxa de Reprovação, principalmente no Ensino Médio, onde o Estado tem uma das piores médias.

Estes indicadores são condizentes com a queda na aplicação em gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2016, pois não há como ter qualidade sem investimentos.

Outro dado interessante encontra-se na média de horas-aula diária:

TABELA 2.17
INDICADORES EDUCACIONAIS - IDEB
MÉDIA DE HORAS-AULA DIÁRIAS
ENSINO FUNDAMENTAL E MÉDIO
EXERCÍCIO DE 2015

UF	Ensino Fundamental	Ensino Médio
Acre	4,2	4,4
Alagoas	4,7	4,7
Amapá	4,6	4,5
Amazonas	4,4	4,6
Bahia	4,8	4,2
Ceará	4,4	5
Distrito Federal	5,1	5
Espírito Santo	5,1	4,9
Goiás	5,1	4,8
Maranhão	4,3	4,7
Mato Grosso	4,4	4,4
Mato Grosso do Sul	4,5	4,5
Minas Gerais	4	4,1
Pará	4,5	4,2
Paraíba	4,6	4,9
Paraná	4,5	6,2
Pernambuco	4,8	4,8
Piauí	4,4	4,3
Rio de Janeiro	5,3	5,6
Rio Grande do Norte	4,5	4,2
Rio Grande do Sul	4,5	5,2
Rondônia	4,3	4,3
Roraima	4,4	4,9
Santa Catarina	4	4,1
São Paulo	4,5	4,5
Sergipe	5,3	5
Tocantins	4,6	4,7

Fonte: SITE INEP: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-educacionais>

O RS ocupa a 22ª posição no Ensino Fundamental, com uma média de 4,5 horas diária de aula. A média nacional foi de 4,58 em 2015, ficando o Estado um pouco abaixo da mesma.

No Ensino Médio, o RS é o 8º colocado, com 4,9 horas-aulas diárias. A média nacional foi de 4,69, ou seja, o Estado esteve acima durante o ano de 2015.

2.1.11.3 – Ações Governamentais na Área da Educação

2.1.11.3.1 – Programa “Novo Mais Educação” e “Escola de Tempo Integral”

Dentre as demais ações divulgadas pela Secretaria da Educação do Estado – Seduc, no intuito de reduzir o alto índice de evasão escolar, a defasagem idade/série, a vulnerabilidade social e o baixo IDEB, destacamos a ampliação das adesões ao Programa Federal “Novo Mais Educação”, instituído pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE nº 5/2016.

Para 2017, o programa surge com nova formatação, direcionado à ampliação da jornada escolar das crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de no máximo 15 horas semanais, no turno inverso.

Segundo dados divulgados pela Secretaria Estadual de Educação em resposta à requisição de informações nº 01/2017 deste Tribunal, o Programa “Novo Mais Educação” abrange atualmente 606 escolas, atendendo 79.769 alunos e alunas, e objetiva: *“a redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria do rendimento e desempenho escolar”*.

O Departamento Pedagógico/SEDUC/RS fará o assessoramento às CRE com vista à execução e o efetivo cumprimento das metas do Programa.

Cumprir, ainda, a manutenção, com recursos próprios, do Projeto “Escola de Tempo Integral”, em escolas da Rede Estadual, com estrutura física de CIEP ou CAIC, de acordo com a Ordem de Serviço nº 5/2004 e Decreto nº 43.260/2004, destinado a crianças e adolescentes de baixo poder aquisitivo. Segundo a Seduc: *“Além de profissionais capacitados e materiais didáticos, cada estudante recebe no mínimo três refeições diárias, garantindo melhores condições para o seu aprendizado”*.

Quanto aos resultados da “Escola de Tempo Integral”, a SEDUC informa que o Programa está em consonância com o Plano Estadual de Educação, o qual prevê na Meta 6 a oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica até 2025.

O número de escolas da Rede Estadual funcionando em tempo integral saltou de 46, em 2015, para 104, em 2016. Com a medida, o número de estudantes atendidos passou de 9,9 mil para 20,5 mil. Em 2017, o Projeto está atendendo 103 escolas, totalizando 18.800 alunos.

2.1.11.3.2 – Programa “Escola Melhor: Sociedade Melhor”

O Programa “Escola Melhor: Sociedade Melhor” foi instituído pela Lei nº 14.734, de 15 de setembro de 2015, e regulamentado pelo Decreto nº 52.605, de 15 de outubro de 2015, bem como pela Portaria nº 316, de 11 de dezembro de 2015.

Por meio deste programa, empresas e pessoas físicas poderão firmar parcerias com as escolas do Estado. Primeiro a escola se cadastra mediante termo de adesão, enviando este termo para a Secretaria de Educação. Após esta etapa, as empresas ou pessoas físicas poderão procurar essas escolas, disponibilizadas em uma lista no Site da Secretaria de Educação, para efetuarem doações de recursos materiais, assim como livros e equipamentos; patrocínio para a manutenção, conservação, reforma e ampliação da infraestrutura física; disponibilização de banda larga, equipamentos de informática, entre outras doações.

A primeira parceria do programa foi efetuada no dia 16 de dezembro de 2015, entre a empresa Braskem S/A e a Escola Estadual Alvarenga Peixoto, da Ilha Grande dos Marinheiros, em Porto Alegre. A empresa irá custear um projeto para substituir o atual prédio da escola, com a construção de um CIEP verde, com atendimento em tempo integral para crianças e jovens da comunidade. O projeto está em andamento.

Atualmente, de acordo com dados da Secretaria de Educação, são 490 escolas cadastradas no programa e 50 parcerias firmadas no ano de 2016, distribuídas em 10 Coordenadorias Regionais de Educação.

2.1.11.3.3 – Programa “RS Território Livre de Analfabetismo”

O Programa RS Território Livre do Analfabetismo, antigo Programa Brasil Alfabetizado - PBA, tem o objetivo de contribuir para a superação do analfabetismo entre jovens com 15 anos ou mais, adultos e idosos e para a universalização do Ensino Fundamental no Brasil. Cabe à Seduc, com suas Coordenadorias Regionais, selecionar alfabetizadores, coordenadores de turmas e tradutores-intérpretes de Libras, além de localizar, identificar e cadastrar o público alvo.

2.1.11.3.4 – Política Salarial

Conforme já relatado nos Pareceres anteriores, com a Decisão do Supremo Tribunal Federal - STF, passou a vigorar, em 27 de abril de 2011, a Lei nº 11.738, sancionada em 16-07-2008, que trata do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público na educação básica, implicando num cálculo de diferenças a serem cobradas pelos professores, desde então, em relação aos valores pagos pelo Estado. Os Ministros do Supremo fixaram esta data para entrada em vigor da Lei do Piso Nacional tendo em vista ter sido o dia da sessão em que foi considerada constitucional, em Decisão quanto a uma Ação de Inconstitucionalidade dos governos estaduais. O Rio Grande do Sul passou a pagar uma parcela complementar em 2012, para professor receber abaixo do piso, **mas não utiliza este valor na base de cálculo para as demais vantagens**, como a lei determina.

De acordo com o Governo do Estado, os 31.825 vínculos com vencimentos inferiores ao valor do Piso Nacional recebem um completivo. Hoje, nenhum professor da Rede Estadual recebe menos de R\$ 2.135,64 (jornada de 40 horas) ou R\$ 1.067,82 (jornada de 20 horas).

Nos últimos dois anos, o Governo do Estado reajustou o completivo de acordo com o índice nacional (13,01%, em 2015, e 11,36%, em 2016).

Diante do anúncio feito pelo Ministério da Educação de reajuste de 7,64% para o ano de 2017, a Secretaria da Fazenda deverá fazer a avaliação da repercussão financeira.

Apesar do esforço no sentido de implementar e manter o “completivo” para a categoria não receber abaixo do piso salarial nacional, não houve o cumprimento da Lei Federal nº 11.738, de 16-07-2008. Em que pesem as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Executivo Estadual, a situação repercute no acúmulo de dívida líquida e certa a ser cobrada futuramente.

2.1.11.4 – Conclusão

Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, a apuração realizada em 2015 está sendo divulgada somente agora no Relatório do Parecer Prévio de 2016, em razão dos prazos para encerramento e divulgação pelo MEC, cumprindo a periodicidade de dois anos entre uma avaliação e outra.

Conforme foi alertado nos anos anteriores, o desempenho obtido no IDEB nos últimos exercícios, aliado ao persistente cenário de crise nas finanças do Estado, restringindo os investimentos na área da Educação, não formava um cenário favorável ao atingimento das metas definidas para a Rede Estadual de Ensino em 2015.

De fato, com índices de 4,0, na 8ª Série do Ensino Fundamental, e de 3,3, na 3ª Série do Ensino Médio, o Estado não conseguiu alcançar as suas metas (de 4,8 e 4,4, respectivamente), revelando um ensino no Estado carente de maiores investimentos, tanto na área de Recursos Humanos quanto materiais. Na 4ª Série, última Série dos primeiros anos do Ensino Fundamental (1ª a 4ª Série), observa-se que o Estado tem atingido as Metas estabelecidas pelo IDEB.

Sendo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB o método de avaliação oficial, estabelecido pelo MEC para todos os Estados brasileiros, espera-se que se constitua de fato em uma ferramenta capaz de medir com eficiência a qualidade do ensino.

Considerando-se o desempenho do Estado do Rio Grande do Sul no IDEB como referência para avaliar a qualidade do Ensino Público Estadual, há necessidade da adoção de medidas visando promover melhores resultados, a exemplo do Programa Federal “Mais Educação” e do Programa Estadual “Escola de Tempo Integral”, com objetivos de possibilitar aos alunos a permanência durante mais tempo nas escolas, promovendo uma educação mais abrangente e eficaz, e também acolhendo e atendendo às necessidades dos alunos mais carentes, no intuito de diminuir a evasão e a repetência.

É dever do Executivo Estadual zelar pela boa aplicação dos recursos públicos, financeiros e materiais, bem como valorizar, remunerar adequadamente e qualificar os Recursos Humanos, de forma a suprir as necessidades de atendimento às demandas imprescindíveis à garantia de acesso ao ensino público de qualidade no Estado.

2.2 – Financiamento do Ensino Superior Público

A Constituição Estadual (§3º do art. 201), posteriormente alterada pela Emenda nº 29/2001, determina que o Estado aplicará 0,5% da Receita Líquida de Impostos Próprios: “[...] na manutenção e desenvolvimento do ensino superior **comunitário**, através de crédito educativo e de bolsa de estudos, integral ou parcial, cabendo à lei complementar regular a alocação e fiscalização deste recurso.” (grifo nosso)

A recente Emenda Constitucional nº 66, de 21 de dezembro de 2012, alterou a redação do parágrafo 3º do art. 201 da Constituição Estadual, dando maior abrangência à aplicação dos recursos, dispondo que O Estado passaria a aplicar 0,5% (meio por cento) da Receita Líquida de Impostos Próprios: “[...] na manutenção e desenvolvimento do **ensino superior público** e, através

de crédito educativo e de bolsas de estudos, integral ou parcial, no ensino superior comunitário, cabendo à lei complementar regular a alocação e fiscalização deste recurso”. (grifos nossos)

A Lei Complementar nº 10.713, de 16-01-1996, alterada pelas Leis Complementares nº 11.977, de 07-10-2003, e nº 12.198, de 29-12-2004, ainda em vigor, regulamenta o Sistema Estadual de Financiamento do **Ensino Superior Comunitário**, integrado pelo Programa de Crédito Educativo – PROCRED e pelo Programa Comunitário de Ensino Superior – PROCENS, que atuam em parceria com as empresas apoiadoras do ensino superior, estabeleceu a alocação dos recursos previstos no parágrafo 3º do art. 201 da Carta Estadual, distribuindo-os da seguinte forma: 45% para o PROCRED, 10% para bolsa de estudos e 45% para o PROCENS, limitados a 0,5% da RLIP.

Constata-se que persiste a situação relatada nas Contas do Governador relativas a 2015, pois a LC nº 10.713/96 não contempla, até o presente momento, a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS na distribuição dos recursos previstos no parágrafo 3º do art. 201 da Constituição Estadual, para aplicação **no ensino superior comunitário**.

Por outro lado, a Lei nº 11.646, de 10 de julho de 2001, atualizada até a Lei nº 14.631, de 16 de dezembro de 2014, que autorizou o Poder Executivo a criar a Universidade Estadual, ainda veda expressamente em seu art. 14 a utilização dos recursos previstos no §3º do art. 201 para custeio das despesas e investimentos da UERGS.

O Sistema Estadual de Financiamento do **Ensino Superior Comunitário** tem como finalidade a concessão de recursos aos alunos de graduação com insuficiência de recursos próprios ou familiares, visando ao custeio de matrículas e mensalidades escolares nas Instituições de Ensino Superior Comunitário em que os mesmos estiverem inscritos.

Em 2016, conforme consulta ao Sistema Cubo DW da Secretaria da Fazenda, as despesas executadas nos Recursos 004 – Recursos do Tesouro – Ensino Superior, 014 – Ensino Superior Consulta Popular, e 5004 – Contrapartida com Recursos do Tesouro do Estado, pertencentes ao **Ensino Superior**, dizem respeito a gastos realizados **na UERGS**, não podendo ser consideradas no cálculo para fins de cumprimento do mandamento constitucional, por força da Lei nº 11.646, de 10 de julho de 2001.

O Estado do RS deveria aplicar no exercício em análise o montante mínimo de 0,5% (R\$ 133,6 milhões) da Receita Líquida de Impostos Próprios – RLIP (R\$ 26,7 bilhões) no **ensino superior público** e no **ensino superior comunitário**, nos termos da EC nº 66/2012, que alterou a redação do parágrafo 3º do art. 201 da Constituição Estadual, o que não ocorreu, situação esta recorrente desde 2004, apesar de ter sido empenhado o equivalente a R\$ 74,9 milhões na Unidade Orçamentária UERGS, representando 0,28% da RLIP, pois tal gasto, além de insuficiente, **não** se constitui em atendimento ao que se encontra ordenado na Constituição Estadual, enquanto não for alterado o artigo 14 da Lei nº 11.646/2001 que **veda expressamente** a utilização dos recursos previstos no §3º do art. 201 da Constituição Estadual (0,5% da RLIP) **na UERGS**.

2.3 – Fomento à Educação e à Pesquisa Científica e Tecnológica

O artigo 236 da Constituição Estadual determina que o Estado deverá destinar, no mínimo, o equivalente a 1,5% de sua Receita Líquida de Impostos Próprios à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) para aplicação no Fomento ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica.

As condições e periodicidade dos repasses, assim como o gerenciamento e o controle democráticos das dotações previstas, foram disciplinados pela Lei Complementar nº 9.103/1990.

No ano de 2016, a Receita Líquida de Impostos Próprios foi de R\$ 26,7 bilhões e a aplicação mínima no Fomento à Educação e Pesquisa Científica e Tecnológica (1,5% da RLIP) correspondeu a R\$ 400,8 milhões.

TABELA 2.18
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
APURAÇÃO DO PERCENTUAL APLICADO EM FOMENTO À PESQUISA
CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA
EXERCÍCIO DE 2016

Em Milhões de R\$								
EXERCÍCIO	RLIP	APLICAÇÃO MÍNIMA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ALTERADA	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO	EFETIVAMENTE APLICADO
	(1)	(2 = (1) x 1,5%)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = (6 / 1)
2006	9.862,5	147,9	118,8	16,1	6,1	6,1	3,2	0,06 %
2007	10.443,7	156,7	124,1	10,4	8,2	8,2	3,9	0,08 %
2008	12.547,6	188,2	10,7	10,7	4,7	4,7	3,9	0,04 %
2009	13.061,2	195,9	11,3	11,3	9,0	9,0	4,2	0,07 %
2010	16.163,2	242,4	11,5	29,5	23,9	23,9	16,2	0,15 %
2011	16.788,5	251,8	24,5	24,5	24,1	24,1	23,0	0,14%
2012	18.399,7	276,0	30,3	32,2	32,1	32,1	23,9	0,17%
2013	20.840,5	312,6	50,5	33,3	28,9	28,9	22,3	0,14%
2014	22.549,6	338,2	56,7	54,2	36,4	36,4	33,3	0,16%
2015	23.916,2	358,7	63,5	27,7	26,7	26,7	23,3	0,11%
2016	26.719,0	400,8	29,1	27,4	26,4	26,4	15,8	0,10%

Fonte: Sistemas Cubos DW da CAGE/SEFAZ

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

Com base na Despesa Liquidada Total, a aplicação no Ensino e Fomento à Pesquisa Científica e Tecnológica, correspondeu a R\$ 26,4 milhões, representando 0,10% da Receita Líquida de Impostos Próprios, deixando de atingir o limite mínimo estabelecido no artigo 236 da Constituição Estadual, de 1,5%, ou seja, uma aplicação a menor de R\$ 374,4 milhões.

Conforme demonstrado na Tabela 2.18 houve um crescimento significativo dos gastos nos exercícios de 2010 a 2014 e uma redução nos montantes aplicados em 2015 e 2016. Em nenhum exercício da série analisada, o percentual mínimo foi alcançado, propondo-se que o Executivo tome as devidas providências para dar cumprimento a esse comando constitucional.

2.4 – Financiamento da Saúde

2.4.1 – Emendas Constitucionais Estadual nº 25/1999 e Federal nº 29/2000

As aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS estão disciplinadas, no âmbito estadual, pela Emenda Constitucional nº 25, de 22-06-1999, e, no âmbito federal, pela Emenda Constitucional nº 29, de 13-09-2000.

A Emenda Constitucional Estadual nº 25/99, que alterou o art. 244 da Constituição Estadual, acrescentou o parágrafo 3º: “o Estado deverá aplicar, em ações e serviços de saúde, no mínimo 10% (dez por cento) da Receita Tributária Líquida, excluídos os repasses federais oriundos do Sistema Único de Saúde, considerando ações e serviços de saúde os Programas Saúde no Orçamento do Estado.”

Em âmbito federal, a Emenda Constitucional nº 29, de 13-09-2000 alterou os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescentou o artigo 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabeleceu a base de cálculo e definiu os recursos mínimos a serem aplicados pelo Estado nas Ações e Serviços Públicos de Saúde. Porém, deixou à

Lei Complementar a fixação das normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas estadual, distrital e municipal.

Desse modo, a Lei Complementar nº 141 de 13/01/2012 definiu quais as despesas a serem consideradas como ações e serviços públicos de saúde. A retrocitada Lei Federal foi objeto de exame em Pedido de Orientação Técnica tratado no Processo nº 7761-02.00/13-3, resultando na Informação nº 25/2013.

Dentre outras questões, ao analisar o critério de apuração da aplicação do percentual mínimo de recursos em ASPS a que se refere à Lei Complementar nº 141/2012, este Tribunal, a exemplo da União, decidiu por ser considerado no cálculo as despesas liquidadas somadas às despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar não processados até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

Consequentemente, o cálculo do montante dos gastos em ASPS, efetuado nesta Corte de Contas, tanto para elaboração do Parecer Prévio quanto para emissão de Certidão relativa à aplicação em Saúde no Estado, foi realizado, até 2012, com base nas liquidações totais, isto é, computadas todas as despesas liquidadas no exercício, tanto relativas a empenhos do exercício em análise quanto de exercícios anteriores, tendo em vista o entendimento desta Corte exarado no Parecer Coletivo nº 01/2003, divergindo, assim, do preconizado na LC nº 141/2012 que teve o critério de cálculo por ela definido implementado no SIOPS a partir do ano de 2013.

2.4.2 – Cálculo dos Gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A seguir, será demonstrado o percentual de aplicação em ASPS no Estado, em 2016, com base no novo critério de cálculo definido na LC nº 141/12, aplicado a partir de 2013, constituindo-se no somatório da **despesa liquidada**, relativa a empenhos somente do exercício em análise, com a **despesa inscrita em Restos a Pagar não Processados** (despesas empenhadas no exercício e não liquidadas), até o limite das disponibilidades financeiras, calculado em relação às duas receitas (RLIT e RTL) permanecendo como bases de cálculo para verificação do cumprimento dos percentuais mínimos determinados nas Emendas Constitucionais nº29/2000 e 25/1999, nos âmbitos Federal e Estadual, respectivamente.

TABELA 2.19
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
APURAÇÃO DO ÍNDICE DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE
EMENDAS CONSTITUCIONAIS: FEDERAL Nº 29/2000 E ESTADUAL Nº 25/1999
EXERCÍCIO DE 2016

Em Milhões de R\$

GRUPOS DE DESPESAS (RECURSOS 006, 016, 026 E 5006, TODOS VINCULADOS À SAÚDE):	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	LIQUIDADO (+) INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5 = 2+4)
1. Pessoal e Encargos Sociais	1.264,1	1.263,9	1.040,5	0,2	1.264,1
1.1. Pessoal Ativo SES e FEPPS	442,9	442,9	395,0	-	442,9
1.2. Pessoal Ativos Demais Órgãos	98,9	98,9	98,9	-	98,9
1.3. IPE Saúde SES e FEEPS (1)	16,8	16,8	11,3	-	16,8
1.4. IPE Saúde Demais Órgãos (1)	411,2	411,0	244,6	0,2	411,2
1.5. Contrib.Previd.Inativos (2)	23,0	23,0	19,4	-	23,0
1.6. Cobertura Déficit Pensões (3)	58,6	58,6	58,6	-	58,6
1.7. Cobertura Déficit Inativos (4)	212,7	212,7	212,7	-	212,7

Continua

Continuação

GRUPOS DE DESPESAS (RECURSOS 006, 016, 026 E 5006, TODOS VINCULADOS À SAÚDE):	EMPENHADO	LIQUIDADO	PAGO	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	LIQUIDADO (+) INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5 = 2+4)
2. Outras Despesas Correntes	2.190,7	2.171,5	1.858,1	19,2	2.190,7
2.1. SES e FEPPS	2.150,4	2.134,5	1.835,5	15,9	2.150,4
2.2. Demais Órgãos	40,3	37,0	22,5	3,3	40,3
3. Investimentos	23,0	22,1	9,4	0,9	23,0
3.1. SES e FEPPS	22,5	22,0	9,2	0,5	22,5
3.2. Demais Órgãos	0,5	0,2	0,2	0,3	0,5
4. Sub-Total (1+2+3)	3.477,8	3.457,6	2.908,0	20,2	3.477,8
Ajustes do Poder Executivo nas despesas com Pessoal e Encargos Sociais:					
Adições:					
Rubrica 1301: IPE Saúde (5)	81,7	81,4	75,4	0,3	81,7
Rubrica 1318: IPE Saúde (5)	-	-	-	-	-
5. Sub-Total	81,7	81,4	75,4	0,3	81,7
6. Ajustes / Exclusões				(20,6)	
7. Total aplicado em ASPS apurado em 2015 (4+5-6)	3.559,5	3.538,9	2.983,4	-	3.538,9
8. Receita Líquida de Impostos e Transferências - RLIT					29.176,4
9. Percentual de aplicação sobre a RLIT (6/7): EC Federal nº 29/2000					12,12%
10. Receita Tributária Líquida - RTL					27.050,3
11. Percentual de aplicação sobre a RTL (6/9): EC Estadual nº 25/1999					13,08%

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(1) As despesas com IPE Saúde (Rubrica 1301) não estão desdobradas em Ativos e Inativos

(2) Contribuição Previdenciária Inativos - Rubrica 1311

(3) Cobertura Déficit Pensões - Rubrica 1309

(4) Cobertura Déficit Inativos - Rubrica 1313

(5) IPE Saúde (Ativos/Inativos) lançado em outros recursos não vinculados à Saúde (não considerados Recursos de Fundações-7000 e Autarquias-8000).

O Executivo excluiu da base de cálculo o valor de R\$ 20,6 milhões correspondentes aos Restos a Pagar não Processados, pois não havia disponibilidade de caixa ao final do período, conforme preconiza a LC 141/2012. Este assunto será abordado no próximo tópico.

Com base na Despesa Liquidada total do exercício, chega-se ao **montante de R\$ 3,54 bilhões**, correspondendo a **12,12%** da Receita Líquida de Impostos e Transferências - RLIT (**R\$ 29,18 bilhões**), tendo atingido, assim, o percentual mínimo de 12% exigido pela Emenda à Constituição Federal nº 29/2000, superior, portanto, em 0,12 ponto percentual.

Já nos termos da Emenda à Constituição Estadual nº 25/1999, foi atingido o percentual de **13,08%** da Receita Tributária Líquida -RTL (**R\$ 27,05 bilhões**), ou seja, 3,08 pontos percentuais acima do mínimo exigido (10%).

A Lei Complementar nº 141, de 13-01-2012, exige que os valores de cancelamento ou prescrição dos Restos a Pagar do exercício sejam aplicados no exercício seguinte, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% da RLIT a ser atingido a cada exercício analisado. Seguindo este raciocínio, os restos a Pagar cancelados ou prescritos em 2015, no montante de **R\$ 376 mil**, deveriam ter sido aplicados em 2016.

Nessa linha, além do percentual mínimo 12% (**R\$ 3,50 bilhões**) sobre a RLIT (**R\$ 29,18 bilhões**) o Estado deveria aplicar em 2016, a totalidade dos Restos a Pagar cancelados e prescritos no exercício anterior (**R\$ 376 mil**).

A Tabela 2.19 demonstra uma aplicação total de **R\$ 3,54 bilhões**, ou seja, **R\$ 37,4 milhões** a maior do exigido pela Lei, cumprindo assim a referida norma.

2.4.2.1 – Histórico dos Gastos em ASPS de 2001 a 2016

Na Tabela a seguir, consta a evolução dos índices de aplicação em ASPS nos termos da Emenda Constitucional Federal nº 29/2000 e da Emenda Constitucional Estadual 25/1999, com os índices atestados pelo TCE-RS e apurados com base nos critérios vigentes nos respectivos anos (liquidado total até o ano de 2012, bem como com a inclusão, a partir do exercício de 2007, dos gastos em saneamento e as despesas liquidadas somadas aos restos a pagar não processados até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício de 2013 em diante).

TABELA 2.20
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DO ÍNDICE EM ASPS
EC FEDERAL Nº 29/2000 E EC ESTADUAL Nº 25/1999
EXERCÍCIOS DE 2001 A 2016

EXERCÍCIOS DE 2001 A 2016								Em Milhões de R\$ (nominais)	
EXERCÍCIO	BASE PARA APLICAÇÃO				VALOR APLICADO EM ASPS* (3)	% APLICAÇÃO			
	EC ESTADUAL Nº 25/1999		EC FEDERAL Nº 29/2000			EC ESTADUAL Nº 25/1999 (=3/1)	EC FEDERAL Nº 29/2000 (=3/2)		
	RECEITA TRIBUTÁRIA LÍQUIDA		RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS						
	VALOR(*) (1)	% MÍNIMO	VALOR(*) (2)	% MÍNIMO					
2001	5.250,5	10%	6.526,2	8%	422,3	8,04%	6,47%		
2002	6.164,8	10%	7.321,3	9%	473,5	7,68%	6,47%		
2003	7.949,9	10%	8.646,0	10%	499,4	6,28%	5,78%		
2004	8.532,5	10%	9.175,6	12%	559,9	6,56%	6,10%		
2005	9.488,3	10%	10.612,2	12%	604,7	6,37%	5,70%		
2006	9.976,2	10%	11.073,0	12%	744,0	7,46%	6,72%		
2007	10.575,7	10%	11.788,7	12%	1.581,9	14,96%	13,42%		
2008	12.702,4	10%	14.123,3	12%	1.751,2	13,79%	12,40%		
2009	13.233,0	10%	14.523,9	12%	1.905,2	14,40%	13,12%		
2010	16.355,6	10%	17.787,6	12%	2.353,3	14,39%	13,23%		
2011	17.004,9	10%	18.710,7	12%	2.661,6	15,65%	14,22%		
2012	18.621,5	10%	20.274,3	12%	3.365,2	18,07%	16,60%		
2013	21.088,4	10%	22.819,6	12%	2.827,6	13,41%	12,39%		
2014	22.831,3	10%	24.788,5	12%	2.977,4	13,04%	12,01%		
2015	24.211,0	10%	26.256,7	12%	3.219,1	13,29%	12,26%		
2016	27.050,3	10%	29.176,4	12%	3.538,9	13,08%	12,12%		

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado e Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/Rs.

*A partir de 2002 foram computadas as multas e juros relativas aos impostos e dívida ativa (Parecer Prévio - Exercício de 2002).

A partir de 2003 o critério de cálculo da despesa com ASPS passa a ter como base o total da despesa liquidada no exercício (liquidação de despesa do exercício + liquidação de restos no exercício), conforme Parecer Coletivo nº 01/2003.

No exercício de 2006, a despesa foi ajustada de acordo com o Parecer nº 04/2007-Proc. nº 2.270-02.00/06-2.

A partir de 2007, foram consideradas as despesas com saneamento da Corsan cfe. decisão do Tribunal Pleno em 14-05-2008 - Processo nº 2274-0200/08-0

De 2008 até 2012 foi considerado o Parecer nº 04/2007, incluindo os projetos 5536, 5646 e 6306 e excluindo os projetos 5567 e 6047

Nos exercícios de 2013 a 2015, foram consideradas as despesas liquidadas do exercício mais os restos a pagar não processados, conforme LC nº 141/12, com a inclusão das “despesas controversas”, conforme explicado nos Pareceres Prévios.

Em 2016, o Executivo excluiu da base de cálculo os Restos a Pagar não Processados sem disponibilidade financeira, conforme preconiza a LC nº 141/12, considerando apenas as despesas liquidadas totais do exercício, com a inclusão das “despesas controversas”.

Considerando-se a Despesa Liquidada Total, o Estado só passou a atingir o índice mínimo de 12% da RLIT, fixado pela Emenda Constitucional nº 29/2000, com o incremento dos gastos da CORSAN, os quais foram considerados nos cálculos de 2007 até 2012.

A mesma situação é encontrada levando-se em conta a EC Estadual nº 25/1999, pois somente a partir de 2007 o mínimo de 10% foi atingido.

O Voto do Exmo. Conselheiro-Relator Cezar Miola, referente ao exame das Contas da Governadora do ano de 2009, acolhido pelo Parecer nº 15.498/2010, indicou a necessidade de o Estado promover, a partir do ano de 2011, ainda que de forma gradativa, investimentos em saúde viáveis para o atingimento do percentual mínimo, desconsiderando os gastos em saneamento da Corsan.

O Executivo Estadual afirmou, nos esclarecimentos prestados em 2012, quanto ao não cumprimento, naquele exercício, do percentual mínimo de gastos em saúde (12% da RLIT) sem o acréscimo dos gastos em saneamento da Corsan, conforme teor do Ofício nº 1440/2012 – GSF, de 25-07-2012, estar comprometido com um novo modelo de gestão fiscal, em que busca a sustentabilidade das políticas públicas, respeitando os limites da responsabilidade fiscal e ressaltando, por outro lado, que os gastos foram definidos no sentido de garantir a qualidade do serviço prestado na área da saúde.

Não obstante, e de acordo com o determinado por este Tribunal de Contas, os gastos em saneamento efetuados pela CORSAN não integraram mais o cálculo das despesas em ações e serviços públicos em saúde a partir de 2013

2.4.2.2 – Cobertura Financeira dos Restos a Pagar

O critério de apuração anual do montante a ser considerado como gasto em saúde, para fins de verificação do cumprimento do mandamento constitucional, pressupõe a existência de recursos financeiros para cobertura das despesas já liquidadas, de empenhos do exercício e dos restos a pagar processados de exercícios anteriores, bem como daquelas não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar Não Processados, condição esta explicitada no parágrafo 1º do art. 24 da LC nº 141/2012, *in verbis*: “A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde”, tratando-se de preceito já consagrado pela LC nº101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal.

Preliminarmente, é necessária a análise dos restos a pagar de exercícios anteriores e daqueles inscritos no exercício, de forma a garantir que os compromissos assumidos há mais tempo tenham precedência sobre o montante de recursos disponíveis, de acordo com o período em que foram firmados, obedecendo à correspondente fase da despesa, já que os restos a pagar processados não dependem do implemento de condição, tratando-se de empenhos já liquidados, colocando-os em condição de preferência frente às disponibilidades financeiras, em relação aos ainda não liquidados.

TABELA 2.21
RESTOS A PAGAR
EXERCÍCIOS DE 2006 A 2016

Em Milhões de R\$			
EXERCÍCIOS	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS (*)	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (*)	TOTAL INSCRITO EM RESTOS A PAGAR
2006	0,0	-	0,0
2007	0,0	-	0,0
2008	0,1	-	0,1
2009	0,0	-	0,0
2010	0,1	-	0,3
2011	0,5	1,1	1,7
2012	2,5	12,4	14,9
2013	31,0	13,2	44,2
2014	16,4	0,8	17,2
2015	56,9	2,5	59,4
Sub-Total Exercícios Anteriores	107,5	30,0	137,8
2016	549,6	20,2	569,8
Total Inscrito em Restos a Pagar	657,1	50,2	707,6

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Inscrição em Restos a Pagar de despesas executadas nos Recursos 006, 016, 026 e 5006.

Constata-se a existência de R\$ 657,1 milhões em Restos a Pagar Processados e de R\$ 50,2 milhões em Restos a Pagar Não Processados, dos quais R\$ 549,6 milhões (despesa liquidada) e R\$ 20,2 milhões (despesa não liquidada) foram inscritos em 2016.

Do total registrado em restos a pagar (**R\$ 707,6 milhões**), o montante de **R\$ 569,8 milhões (80,53%)** foi inscrito no exercício em análise, cumprindo referir que dos R\$ 654,2 milhões inscritos em 2015, foram pagos R\$ 594,8 milhões em 2016, restando R\$ 59,4 milhões a pagar somente do exercício anterior. De toda forma em 2016 novamente há um montante expressivo de compromissos assumidos, ou reconhecidos, e não pagos pelo Executivo Estadual.

As disponibilidades financeiras em contas bancárias do Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Banrisul e do Banco do Brasil, vinculadas aos recursos da saúde e ao Fundo Estadual da Saúde – FES, totalizam o montante de **R\$ 65,6 milhões** e são as seguintes, considerando os saldos de 31-12-2016 do Balancete obtido no Sistema de Finanças Públicas do Estado – FPE:

TABELA 2.22
DISPONIBILIDADES BANCÁRIAS EM 31-12-2016

Em Milhões de R\$					
BANCO(*)	CONTA CORRENTE	AGÊNCIA	TESOURARIA	SIGLA	SALDO NO BALANCETE
Banrisul	0259517705	0597	095 – Tesouro/FES	FES/MUNICÍPIOS	1,4
Banrisul	0252314701	0597	095 – Tesouro/FES	FES	0,8
Banrisul	0259551105	0597	095 – Tesouro/FES	FES/SUS	0,0
Banrisul	0320918803	0597	095 – Tesouro/FES	FES/DEMAN JUDIC	4,6
Banrisul	0320988100	0597	095 – Tesouro/FES	FES/REST REC SAL	34,1
Banrisul	0327418202	0100	005 – Tesouro/SEFAZ	DDP/CELIC IMP	1,2
Banrisul	0327426507	0100	005 – Tesouro/SEFAZ	DDP/FES BLOQ JUD	5,0
Sub-Total					47,1
Banco do Brasil	706604	3798	020 - FES	(SEM SIGLA)	0,2
Banco do Brasil	580007	3798	095 – Tesouro/FES	FES	11,1
Banco do Brasil	726443	3798	095 – Tesouro/FES	FES	7,2
Sub-Total					18,5
Total					65,6

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) As contas vinculadas à saúde do Banco do Estado do Rio Grande do Sul encontram-se no Sistema Integrado de Administração de Caixa-SIAC

Dessa forma, para fazer frente aos Restos a Pagar, no total de **R\$ 707,6 milhões**, foi encontrado à disposição do Fundo Estadual da Saúde-FES o montante de **R\$ 65,6 milhões**,

vinculado exclusivamente aos Recursos da Saúde, nos quais são empenhadas as despesas que são consideradas computáveis para a apuração do percentual mínimo de gastos em ASPS. Assim sendo, não foram vinculados e colocados à disposição do Fundo da Saúde recursos suficientes ao final do exercício para dar cobertura às inscrições em restos a pagar.

Segundo o Sistema FPE, os Recursos 006, 016 e 026 (ASPS) encontram-se vinculados a outras contas bancárias, tanto no Banrisul quanto no Banco do Brasil, porém, estas mesmas contas correntes, administradas pela Tesouraria da Secretaria da Fazenda - SEFAZ (005), estão concomitantemente vinculadas a outros recursos que não respondem pelo pagamento de despesas da área da saúde, tais como: Recurso 002 (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-MDE), Recurso 011 (Outros Poderes), Recurso 292 (Salário Educação), Recurso 1185 (FUNDEB), dentre outros. Logo, do saldo disponível nessas contas correntes (**R\$ 261,9 milhões**), listadas na Tabela a seguir, não há como distinguir o montante a ser utilizado para pagamento de despesas realizadas em ações de saúde.

TABELA 2.23
RECURSOS VINCULADOS A
DISPONIBILIDADES BANCÁRIAS EM 31-12-2016

BANCO(*)	CONTA CORRENTE	AGÊNCIA	TESOURARIA	SIGLA	Em Milhões de R\$
					SALDO NO BALANCETE
Banrisul	0208030106	0100	005 – Tesouro/SEFAZ	CONTA ARRECADAÇÃO	112,4
Banrisul	0200502703	0100	005 – Tesouro/SEFAZ	DDP/DISPOSIÇÃO	5,0
Banrisul	0303412304	0100	005 – Tesouro/SEFAZ	DDPE DEPOS JUDICIAIS	95,3
Banrisul	0327418105	0100	005 – Tesouro/SEFAZ	DDP/CELIC	0,7
Banrisul	0327426507	0100	005 – Tesouro/SEFAZ		3,9
Banrisul	0336895106	0100	005 – Tesouro/SEFAZ		0,1
Banrisul (**)	0334439205	0100	020 – PAG ESP do FES	DDP/PAG ESP/FES	0,3
Sub-Total					217,7
Banco do Brasil	52140	3798	005 – Tesouro/SEFAZ	(SEM SIGLA)	0,1
Banco do Brasil	52795	3798	005 – Tesouro/SEFAZ	(SEM SIGLA)	0,0
Banco do Brasil	700665	3798	005 – Tesouro/SEFAZ	(SEM SIGLA)	0,0
Banco do Brasil	720429	3798	005 – Tesouro/SEFAZ	(SEM SIGLA)	3,2
Banco do Brasil	720593	3798	005 – Tesouro/SEFAZ		0,1
Banco do Brasil	729825	3798	005 – Tesouro/SEFAZ		6,0
Sub-Total					44,2
Total					261,9

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) As contas do Banco do Estado do Rio Grande do Sul encontram-se no Sistema Integrado de Administração de Caixa-SIAC.

(**) Embora vinculada à Pagadoria do FES, esta conta bancária também está vinculada ao pagamento de despesas do “FUNDEB” e de “Outros Poderes”.

Somando os saldos das Contas Bancárias diretamente vinculadas aos Recursos da Saúde e à disposição do FES (**R\$ 65,6 milhões**) e as demais, vinculadas também a outros Recursos não relacionados ao custeio de ações em saúde e à disposição da Tesouraria da SEFAZ (**R\$ 261,9 milhões**), o montante é de **R\$ 327,5 milhões, insuficiente, ainda assim**, para cobertura do total inscrito em Restos a Pagar em 31-12-2016 (**R\$ 707,6 milhões**).

Conforme mostrado na Tabela 2.16, o Executivo não utilizou os Restos a Pagar não Processados na base de cálculo para aplicação em ASPS no ano de 2016, seguindo o preconizado pela LC nº 141/12 e as orientações emitidas por este Tribunal nos Pareceres Prévios anteriores.

Resta destacar que as disponibilidades financeiras para dar cobertura aos Restos a Pagar Processados e Não Processados, bem como fazer frente às despesas em ASPS no decorrer do exercício, devem ser colocadas à disposição do Fundo Estadual de Saúde, em contas bancárias sob sua administração e responsabilidade, nos termos do parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/2012.

2.4.3 – Análise das Despesas em Saúde por “Grupos de Despesas”

2.4.3.1 – Grupo de Despesas “Outras Despesas Correntes”

Em 2016, no Grupo de Despesas “**Outras Despesas Correntes**” foi empenhado **R\$ 2,19 bilhões** nos recursos vinculados à saúde, dos quais R\$ 2,15 bilhões foram gastos pela Secretaria da Saúde (98,16%) e o restante da despesa foi efetuada: pela Secretaria da Segurança Pública, sendo R\$ 27,1 milhões pela Brigada Militar (1,24%) e R\$ 214 mil pela Polícia Civil (0,01%); em “Encargos Financeiros do Estado” houve a apropriação de R\$ 13,0 milhões (0,59%) relativos a Contribuição Patronal ao Fundo de Assistência à Saúde, que diz respeito ao ressarcimento de despesas com atendimentos prestados aos Ex-Combatentes da Força Expedicionária Brasileira; e a Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde – FEPPS, ao contrário de anos anteriores, não teve nenhum valor empenhado.

Em 2016, foram realizadas despesas de custeio em Órgãos não considerados diretamente como vinculados às ações em saúde, no montante de R\$ 40,3 milhões, conforme demonstrado na Tabela a seguir:

TABELA 2.24
GRUPO DE DESPESAS
“OUTRAS DESPESAS CORRENTES”

Em Milhões de R\$ (nominais)				
EMPENHADO NOS RECURSOS 006, 016, 026 E 5006 POR ÓRGÃOS	EMPENHADO 2015	% DE PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL DO GRUPO	EMPENHADO 2016	% DE PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL DO GRUPO
Secretaria da Saúde	1.810,6	98,4%	2.150,4	98,2%
Secretaria da Segurança Pública/Brigada Militar	25,8	1,4%	27,1	1,2%
Secretaria da Segurança Pública/Polícia Civil	0,2	0,0%	0,2	0,0%
Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde – FEPPS	3,2	0,2%	0,0	0,0%
Encargos Financ. do Estado	0,8	0,0%	13,0	0,6%
Total no Grupo de Despesas	1.840,6	100,0%	2.190,7	100,0%

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

No Grupo “Outras Despesas Correntes”, houve um **aumento de R\$ 350,1 milhões** na despesa empenhada em 2016 (R\$ 2,19 bilhões), com relação a 2015 (R\$ 1,84 bilhão), equivalente a um acréscimo de 19,02%.

Logo, voltou a ocorrer um aumento no volume de recursos agregado anualmente às despesas de custeio, em valores históricos, pois o acréscimo em 2016 (19,02%) foi superior ao incremento de 6,25% nos gastos de 2015, em relação a 2014.

Ainda, com base na Tabela 2.24, existiram gastos em outras Secretarias, não ligadas a área da saúde, sendo R\$ 27,3 milhões na Secretaria da Segurança Pública e R\$ 13,0 milhões em Encargos Financeiros do Estado.

Na Secretaria de Segurança Pública, os valores foram investidos nos projetos 6132 – Manutenção Área de Saúde da Brigada Militar e 6329 – Manutenção Área de Saúde da Polícia Civil. Conforme a Informação 025/2013 deste Tribunal, as ações destinadas exclusivamente aos policiais militares, civis e inativos desta Corporação não atendem ao princípio da universalidade e igualdade, não se enquadrando então como gastos em ASPS, como preconiza a LC nº 141/2012.

Quanto aos Encargos Financeiros do Estado, o valor foi aplicado nos projetos 2668 – Contribuição Patronal ao FAZ/RS-IPERGS – PE Civil e Ex-Combatentes e 2645 – Indenização, Reembolsos, Restituições e outros Encargos.

Estas despesas acima referidas serão objeto de pedido de esclarecimento ao Governo do Estado, para verificação da possibilidade de apropriação na aplicação em ASPS.

As variações mais significativas nos gastos com custeio na área da saúde ocorreram nas seguintes rubricas, em despesas efetuadas pela Secretaria da Saúde – SES:

TABELA 2.25
RUBRICAS MAIS SIGNIFICATIVAS NO GRUPO
OUTRAS DESPESAS CORRENTES (*)

RUBRICAS DE DESPESA	EXERCÍCIOS		Em Milhões de R\$ (nominais)	
	2015	2016	Δ EM R\$	$\Delta\%$
ACRÉSCIMOS:				
4108 – FUNDOS MUNICIPAIS DE SAUDE	669,7	881,6	211,9	31,6%
3912 – ENCARGOS C/PREST SERVICOS	306,4	406,3	100,0	32,6%
3988 – GESTÃO PLENA SUS – PJ	80,5	170,2	89,8	111,6%
4503 – OUTRAS EQUAL JUROS	-	15,1	15,1	
3018 – PRODUTOS FARMACEUTICOS	60,3	73,9	13,6	22,6%
9324 – RESSARC DESP SAUDE EX-COM	0,8	10,2	9,5	1216,1%
3924 – PROC DE DADOS	11,1	18,8	7,7	69,9%
9305 – INDENIZACOES	7,4	13,0	5,6	75,1%
3702 – VIGILANCIA E/OU ZELADORIA	6,6	11,0	4,3	65,7%
DEMAIS RUBRICAS	124,9	156,1	31,3	25,0%
TOTAIS	1.267,5	1.756,3	488,7	
REDUÇÕES:				
9102 – PAG DETERM SENT JUD – MED	179,7	121,3	-58,4	-32,5%
9104 – PAG SENT JUD-TRAT N MEDIC	77,9	36,6	-41,2	-53,0%
9118 – AQ SENT JUD – AQ MED C ES	125,3	109,3	-16,1	-12,8%
3939 – MEDICINA	18,7	8,0	-10,7	-57,4%
4301 – SUBVENCOES SOCIAIS	77,5	74,1	-3,4	-4,4%
3921 – LOCACAO DE MAQUINAS E EQU	48,3	46,3	-2,0	-4,1%
3003 – ARTIGOS CIRURGICOS E LABO	2,0	0,6	-1,4	-69,3%
3019 – MEDICAMENTOS EXCEPCIONAIS	25,5	24,2	-1,3	-5,1%
3025 – PRODUTOS QUIMICOS, FISICO	1,6	0,4	-1,2	-74,0%
DEMAIS RUBRICAS	16,5	13,6	-2,9	-17,6%
TOTAIS	573,1	434,4	-138,7	
TOTAL DO GRUPO	1.840,6	2.190,7	350,1	19,0%

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Empenhado nos Recursos 006, 016, 026 e 5006.

Nessa linha, quanto às variações nas despesas de custeio efetuadas em 2016, cumpre ressaltar o **aumento** de R\$ 211,9 milhões no volume de pagamentos para os **Fundos Municipais de**

Saúde, matéria tratada no item 2.4.4. Importante destacar também o aumento na **Rubrica 3912 – Encargos com Prestações de Serviços**, de R\$ 100,0 milhões, aumento este principalmente nos projetos de Incentivos aos Hospitais, matéria também tratada no item 2.4.5. Nas Rubricas, que sofreram **reduções**, os gastos foram de R\$ 115,7 milhões a menos com **Pagamentos de Sentenças Judiciais**, Rubricas 9102, 9104 e 9118.

2.4.3.2 – Grupo de Despesas “Investimentos”

No Grupo de Despesas “**Investimentos**”, nos recursos vinculados à saúde, foram empenhados R\$ 23,0 milhões, dos quais R\$ 22,5 milhões (97,79%) foram investimentos realizados pela Secretaria da Saúde e o restante foi lançado pela Secretaria da Segurança Pública, onde foram investidos R\$ 500 mil (2,21%), como consta na Tabela a seguir:

TABELA 2.26
GRUPO DE DESPESAS “INVESTIMENTOS”

Em Milhões de R\$		
ÓRGÃO	EMPENHADO NOS RECURSOS 006, 016, 026 E 5006	% DE PARTICIPAÇÃO SOBRE O TOTAL DO GRUPO INVESTIMENTOS
Secretaria da Saúde	22,5	97,8%
Secretaria da Segurança Pública	0,5	2,2%
Total no Grupo de Despesas “Investimentos”	23,0	100,0%

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

No Grupo “Investimentos”, houve um aumento (de **R\$ 14,0 milhões**) na despesa empenhada em 2016 (R\$ 23,0 milhões), em relação a 2015 (R\$ 9,0 milhões), ou seja, um incremento de 156,35%. Apesar deste significativo aumento, o valor investido ainda está muito abaixo em relação aos anos anteriores, comprometendo a qualidade no atendimento à população.

TABELA 2.27
GRUPO INVESTIMENTOS
RECURSOS VINCULADOS A SAÚDE

Em Milhões de R\$ (nominais)						
GRUPO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
INVESTIMENTOS	46,0	83,4	181,6	214,6	9,0	23,0

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Empenhado nos Recursos 006, 016, 026 e 5006.

Quanto ao valor investido na Secretaria da Segurança Pública (R\$ 500 mil), refere-se ao projeto 5490 – Materiais Hospitalares Área da Saúde da Brigada Militar e assim como o item 2.4.3.1, também serão objeto de pedido de esclarecimento ao Governo do Estado, para verificação da possibilidade de apropriação na aplicação em ASPS.

As variações mais significativas ocorreram nas seguintes rubricas, em despesas no grupo Investimentos, nos recursos vinculados a saúde:

TABELA 2.28
RUBRICAS MAIS SIGNIFICATIVAS NO GRUPO
INVESTIMENTOS (*)

RUBRICAS DE DESPESA	EXERCÍCIOS		Em Milhões de R\$ (nominais)	
	2015	2016	Δ EM R\$	Δ%
REDUÇÕES:				
4202 – AUX ENTIDADES PRIVADAS	-	7,5	7,5	
4208 – FUNDOS MUNICIPAIS DE SAUDE	4,0	9,4	5,4	136,2%
5205 – EQUIPAMENTOS HOSPITALARES	0,0	0,5	0,5	14564,4%
5103 – CONSTRUCAO OU AMPLIACAO	0,1	0,5	0,5	766,6%
5104 – INICIO DE OBRAS PUBLICAS	2,0	2,2	0,1	5,1%
DEMAIS RUBRICAS	2,9	3,0	0,0	1,7%
TOTAIS	9,0	23,0	14,0	156,3%

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Empenhado nos Recursos 006, 016, 026 e 5006.

Nessa linha, quanto às variações nos investimentos efetuados em 2016, cumpre destacar os aumentos de R\$ 5,4 milhões nos repasses aos **Fundos Municipais de Saúde** e de R\$ 7,5 milhões no **Auxílio a Entidades Privadas**. Os repasses aos Fundos Municipais de Saúde será tratados no item 2.4.4.

2.4.3.3 – Grupo de Despesas “Pessoal e Encargos Sociais”

A despesa contabilizada no Recurso 006, vinculado à saúde, no Grupo de despesas **“Pessoal e Encargos Sociais”**, totalizou **R\$ 1,26 bilhão**, onde estão incluídos R\$ 427,8 milhões, relativos às Contribuições ao IPERGS para Assistência Médica, dos quais R\$ 16,8 milhões referem-se às contribuições para assistência à saúde dos servidores da Secretaria da Saúde e da Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde – FEPPS, e o restante corresponde a contribuições ao IPE Saúde lançadas em “Encargos Financeiros do Estado” e demais Fundações e Autarquias.

Ainda quanto às contribuições ao IPE Saúde, foram acrescidos R\$ 81,4 milhões, apropriados como gastos em ASPS, contabilizados em outros recursos não vinculados à saúde, referentes à assistência à saúde dos servidores dos demais Poderes e Órgãos da Administração Direta.

No mesmo grupo de despesas: Pessoal e Encargos Sociais, no Recurso 006, vinculado aos gastos em saúde, constatou-se a quantia de R\$ 23,0 milhões que se constituiu em contribuições previdenciárias calculadas sobre a folha de pagamento de inativos. Foram também adicionados R\$ 271,3 milhões aos gastos com ações e serviços públicos de saúde, relativos à cobertura do déficit no pagamento das Aposentadorias e Pensões de servidores da Secretaria da Saúde, contabilizados no Recurso 006, no Projeto 8323: “Complementação Financeira”.

Foram apropriadas, também, despesas no total de R\$ 98,9 milhões, relativas ao pagamento da Folha de Pessoal de servidores ativos dos seguintes Órgãos e nos respectivos montantes:

TABELA 2.29
DESPESAS DA FOLHA DE PESSOAL DE SERVIDORES ATIVOS

ÓRGÃO	Em Milhões de R\$ (nominais)	
	MONTANTE APROPRIADO EM 2015	MONTANTE APROPRIADO EM 2016
Procuradoria-Geral do Estado – PGE	17,0	25,6
Secretaria Ambiente e Desenvolvimento	2,0	2,2
Governo do Estado (*)	4,0	5,4
Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento	3,0	2,7
Secretaria da Fazenda - SEFAZ	53,8	48,2
Secretaria Moderniz. Adm. e RH	16,0	14,8
Secretaria do Desenvolvimento Econômico	-	0,0
Defensoria Pública Estado	14,6	-
Fundação Piratini	-	0,0
TOTAL	110,4	98,9

Fonte: Pareceres Prévios, Balanços Gerais do Estado, Sistema Cubos DW da CAGE/SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Despesas realizadas na Casa Civil do Gabinete do Governador e do Vice-Governador, na Secretaria Executiva, na Casa Militar, na Secretaria Geral de Governo e no Gabinete dos Prefeitos.

Nesse contexto, as despesas com o pagamento da folha de pessoal ativo de outros órgãos do Estado fora da Secretaria da Saúde, e não vinculados ao SUS, serão objeto de pedido de esclarecimentos com a finalidade de verificar os critérios adotados pelo Órgão para identificação e apropriação destas despesas em ASPS, haja vista a dificuldade em identificar as atividades desenvolvidas pelos servidores de outros órgãos cuja remuneração foi apropriada como tendo sido realizada efetivamente em ações de saúde.

2.4.4 – Repasses aos Municípios

Do ponto de vista da previsão e execução orçamentárias da Secretaria Estadual da Saúde, na Função 10-Saúde, em todos os Recursos, Programas, Projetos e Subprojetos, o valor da dotação inicial encaminhada na Lei Orçamentária, para 2016, totalizava **R\$ 1,0 bilhão** na Modalidade “Transferências a Municípios”, tendo sido reduzida no decorrer do ano em R\$ 10,1 milhões.

Foram empenhados R\$ 950,9 milhões e pagos R\$ 877,5 milhões, correspondendo a 92,64% e 85,49% da Dotação Alterada, respectivamente, restando R\$ 73,4 milhões não pagos até 31-12-2016. Do total pago, R\$ 48,7 milhões referem-se a despesas de exercícios anteriores.

TABELA 2.30
TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS
PROGRAMAS MUNICIPAIS – FUNÇÃO SAÚDE

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ALTERADA	Em Milhões de R\$	
			EMPENHADO	PAGO
2016	1.036,5	1.026,4	950,9	877,5
40 – TRANSF. A MUNICIPIOS	0,00	1,2	1,1	1,7
03 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES	0,00	1,2	1,1	1,7
41 – TRANS. MUN. – FUN. A FUND	1.036,5	1.025,2	949,7	875,8
03 – OUTRAS DESPESAS CORRENTES	998,3	1.013,3	939,6	867,7
04 – INVESTIMENTOS	38,1	11,9	10,2	8,1

Fonte: Sistema CUBOS DW (CAGE - SEFAZ/RS).

Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

Analisando os repasses aos Municípios (modalidade 40 e 41) na função Saúde (função 10) dos últimos seis exercícios, verifica-se a seguinte situação:

TABELA 2.31
TRANSFERÊNCIA A MUNICÍPIOS
PROGRAMAS MUNICIPAIS – FUNÇÃO SAÚDE
EXERCÍCIOS 2011 / 2016

Em Milhões de R\$				
EXERCÍCIO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ALTERADA	EMPENHADO	PAGO
2011	321,9	246,0	239,6	192,2
2012	397,9	401,0	384,8	377,7
2013	614,8	821,1	765,9	767,6
2014	946,5	1.062,7	952,3	997,7
2015	1.043,5	806,3	757,3	692,2
2016	1.036,5	1.026,4	950,9	877,5

Fonte: Sistema CUBOS DW (CAGE - SEFAZ/RS).

Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

A Dotação Orçamentária aumentou de R\$ 321,9 milhões em 2011 para 1,04 bilhão em 2016, enquanto o total pago no ano foi de R\$ 192,2 milhões em 2011 para R\$ 877,5 milhões em 2016. Na série analisada, o total empenhado foi de R\$ 4,05 bilhões, enquanto o total pago foi de R\$ 3,90 bilhões.

Os pagamentos tiveram um forte incremento nos anos de 2013 e 2014, e após uma pequena redução em 2015, voltaram a crescer.

Em 2015, o Governo Estadual registrou despesas que não foram reconhecidas na execução orçamentária, devido a inexistência de suporte orçamentário. Entre elas está o reconhecimento da dívida com programas de saúde municipais.

O registro ocorreu na conta contábil 2.1.8.9.1.98.01.0509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária, conforme tratado no item 1.4.5 deste Parecer.

A variação da conta, em relação as dívidas com os Municípios é a seguinte:

TABELA 2.32
DÍVIDAS COM PROGRAMAS MUNICIPAIS - SAÚDE
REGISTRADAS NO PASSIVO CIRCULANTE
2016

Em Milhões de R\$	
DISCRIMINAÇÃO	VALOR REGISTRADO CONTA CONTÁBIL 2.1.8.9.1.98.01.0509
Dívida Secretaria da Saúde com Programas Municipais – 2014	163,9
Dívida Secretaria da Saúde com Programas Municipais – 2015	101,4
Total Registrado no Balanço de 2015	265,3
(-) Baixa da Dívida Secretaria da Saúde com Programas Municipais – 2014	(1,2)
(-) Baixa da Dívida Secretaria da Saúde com Programas Municipais – 2015	(65,4)
Dívida Secretaria da Saúde com Programas Municipais – 2016	142,7
Total Registrado no Balanço de 2016	341,5

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

O valor registrado em dívidas com programas municipais de saúde teve um aumento de R\$ 76,2 milhões de 2015 para 2016, representando 28,74%. Apesar de efetuar uma baixa de R\$ 66,6 milhões, houve novas dívidas assumidas, no valor de R\$ 142,745 milhões.

O impacto da crise financeira do Estado atinge diretamente os repasses para os Municípios. Segundo a Federação das Associações de Municípios – FAMURS, as pendências levam as Prefeituras a usar recursos próprios para manter serviços essenciais.

Em resposta ao questionamento deste Tribunal, a Secretaria da Saúde informou que os valores a pagar pendentes de orçamento e financeiro para os Municípios são os seguintes:

Competência 2014: R\$ 171,6 milhões

Competência 2015: R\$ 60,4 milhões

Competência 2016: R\$ 124,7 milhões

TOTAL: R\$ 356,7 milhões

Os valores divergem com o publicado pelo Executivo na conta acima detalhada, fato que será objeto de pedido de esclarecimentos.

A Secretaria Estadual de Saúde informou também a inexistência de plano para quitação destas pendências. A elaboração de uma proposta viável é objeto de atual negociação entre a Secretaria Estadual da Saúde e a Secretaria Estadual da Fazenda.

2.4.5 – Repasses as Santas Casas, Hospitais Filantrópicos e Beneficentes

O Estado repassa mensalmente valores aos Hospitais e Santas Casas, tendo a seguinte situação nos últimos anos:

TABELA 2.33
TRANSFERÊNCIA A HOSPITAIS
FUNÇÃO SAÚDE
EXERCÍCIOS 2011 / 2016

Em Milhões de R\$ (nominais)				
EXERCÍCIO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ALTERADA	EMPENHADO	PAGO
2011	104,9	64,0	58,9	59,8
2012	78,8	95,0	82,9	75,0
2013	251,2	160,9	136,2	134,2
2014	308,5	188,6	162,8	176,7
2015	418,5	84,7	83,8	79,2
2016	435,9	101,9	83,3	71,4

Fonte: Sistema CUBOS DW (CAGE - SEFAZ/RS).

Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

A Dotação Orçamentária Inicial vem aumentando nos últimos anos, passando de R\$ 104,9 milhões em 2011 para R\$ 435,9 milhões em 2016. Porém, a Dotação Alterada tem se mantido muito abaixo, sendo de R\$ 101,9 milhões no exercício em análise, o que representa apenas 23,37% da Dotação Inicial (R\$ 435,9 milhões).

Os maiores valores empenhados e pagos ocorreram nos anos de 2013 e 2014, voltando a cair nos últimos dois exercícios. No período analisado, o total empenhado foi de

R\$ 607,8 milhões e o total pago foi de R\$ 596,4 milhões. Destaca-se o baixo valor pago frente às Dotações Iniciais nas peças orçamentárias de cada ano, principalmente nos últimos dois anos:

TABELA 2.34
TRANSFERÊNCIA A HOSPITAIS
DOTAÇÃO INICIAL X VALOR PAGO
EXERCÍCIOS 2011 / 2016

Em Milhões R\$ (nominais)			
EXERCÍCIO	DOTAÇÃO INICIAL	VALOR PAGO	%
2011	104,9	59,8	56,97%
2012	78,8	75,0	95,23%
2013	251,2	134,2	53,41%
2014	308,5	176,7	57,28%
2015	418,5	79,2	18,94%
2016	435,9	71,4	16,38%

Fonte: Sistema CUBOS DW (CAGE - SEFAZ/RS).

Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

Assim como ocorreu com os programas municipais de saúde, as dívidas com os Hospitais Filantrópicos, Beneficientes e Santas Casas também foram registradas no Balanço de 2015, na conta contábil 2.1.8.9.1.98.01.0509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária, tendo a seguinte variação:

TABELA 2.35
DÍVIDAS COM SANTAS CASAS, HOSPITAIS FILANTRÓPICOS E BENEFICIENTES
REGISTRADAS NO PASSIVO CIRCULANTE
2016

Em Milhões de R\$	
DISCRIMINAÇÃO	VALOR REGISTRADO CONTA CONTÁBIL 2.1.8.9.1.98.01.0509
Dívida Secretaria da Saúde com Santas Casas, Hospitais Filantrópicos e Beneficientes - 2014	158,5
Dívida Secretaria da Saúde com Santas Casas, Hospitais Filantrópicos e Beneficientes – 2015	123,5
Total Registrado no Balanço de 2015	282,0
Dívida Secretaria da Saúde com Santas Casas, Hospitais Filantrópicos e Beneficientes – 2014/2015	44,7
(-) Baixa da Dívida Secretaria da Saúde com Santas Casas, Hospitais Filantrópicos e Beneficientes – 2014/2015	(12,5)
Dívida Secretaria da Saúde com Santas Casas, Hospitais Filantrópicos e Beneficientes – 2016	196,6
Total Resgistrado no Balanço de 2016	510,8

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

No final de 2015, o Estado firmou acordo com os Hospitais para quitação da dívida, na época aproximadamente R\$ 300 milhões, mediante linhas de crédito junto às instituições financeiras. Com isso, as instituições hospitalares contrataram financiamento com os mesmos juros praticados pelo Fundo de Apoio Financeiro e de Recuperação dos Hospitais Privados (FUNAFIR). O pagamento do crédito foi garantido pelo Estado, em 36 parcelas.

Em janeiro de 2017, o Estado anunciou um novo acordo para quitação dos valores pendentes com os hospitais, R\$ 276 milhões na época. Repassou R\$ 76 milhões para 176 hospitais com dívidas menores que R\$ 800 mil e, através do FUNAFIR, disponibilizou R\$ 200 milhões em linhas de crédito.

Isso posto, a dívida com os Hospitais foi quitada no início de 2017, restando agora a obrigação do Estado arcar com os financiamentos obtidos nas instituições financeiras, referente ao valor registrado na conta acima detalhada.

Em resposta ao questionamento deste Tribunal, a Secretaria Estadual da Saúde informou que encerrou 2016 com seis parcelas em aberto dos incentivos de Apoio aos Hospitais (Recurso Estadual). Em janeiro de 2017, em face da calamitosa situação gerada por estes atrasos, o Secretária desta Pasta, em negociação com a Secretaria da Fazenda operacionalizou a quitação dos valores devidos aos Hospitais a título de Incentivo Estadual, cuja soma era de até R\$ 800 mil. Nesse lote foram quitadas dívidas com 166 hospitais. Os hospitais, cuja dívida ultrapassava o valor de R\$ 800 mil, foram habilitados através do Programa FUNAFIR IX à contratação de uma linha de crédito junto ao Banrisul.

Informou também a SES que os valores devidos somavam R\$ 222,8 milhões em 2016, caracterizando que os valores registrados na conta acima descrita são, na verdade, a obrigação do Estado para o pagamento dos financiamentos obtidos juntos às instituições financeiras.

2.4.6 – Prestação de Serviços de Saúde

Em relação aos aspectos quantitativos de serviços de saúde, este Tribunal elaborou a Informação nº 18/2017 – SAE – I, na qual destaca, com base nas informações prestadas pela SES, dados referentes aos gastos nessa Secretaria. A seguir os dados da prestação de serviços de saúde:

TABELA 2.36
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS DE SAÚDE
SECRETARIA DA SAÚDE

ANO	ATENDIMENTO AMBULATORIAL	INTERNAÇÕES
2008	7.092.250	685.774
2009	7.447.795	712.155
2010	10.455.003	714.065
2011	10.284.548	691.030
2012	10.714.607	1.421.240
2013	11.674.410	733.095
2014	13.291.242	750.712
2015	14.129.715	757.833
2016	14.458.848	737.399

Fonte: Informação Nº 18/2017 – SAE - I

A demanda por atendimento ambulatorial vem crescendo ao longo dos anos, enquanto as internações permanecem estáveis (no ano de 2012 houve uma distorção, não informado o motivo pela SES).

A SES informou que em janeiro de 2017, existiam cadastrados 23.433 estabelecimentos e 33.103 leitos, sendo 22.878 destinados ao SUS.

2.4.7 – Conclusão

Na composição das despesas com ASPS (R\$ 3,6 bilhões, em 2016), foram incluídas as seguintes despesas consideradas controversas, as quais vêm sendo apropriadas no cálculo desde 2013:

1) contribuições patronais ao IPE-Saúde (exceto SES e FEPPS) – R\$ 492,4 milhões	Controversas, pois são vedadas no cômputo de ASPS pela LC nº 141/2012
2) aposentadorias, pensões e encargos sobre a folha dos inativos - R\$ 294,3 milhões	
3) Despesas em outros Órgãos que não a Secretaria da Saúde, não sendo de natureza universal - R\$ 136,1 milhões	Controversas, nos termos da Informação CT nº 25/2013

Quando do pedido de **Certidão** de gastos em ASPS relativa ao exercício de 2013, formalizada pelo Poder Executivo Estadual em 31-01-2014, no Processo 1415-0200/14-5, foi ressaltado que, na esteira da orientação técnica geral traçada na Informação CT nº 025/2013, **caberia, concomitantemente, a análise de caso a caso**, com a interpretação mais ajustada à realidade local. Com isso, foi decidido, **no caso concreto do Poder Executivo Estadual**, na linha das ponderações trazidas no trabalho técnico da Procuradoria-Geral do Estado, expressas na Informação PGE nº 24/13/GAB, que a certidão relativa à ASPS seria expedida no percentual de 12,47%, apurado **com a inclusão das despesas controversas**.

Os “pontos controversos”, identificados e tratados na Informação da PGE, citada no Voto do Exmo.Conselheiro-Relator no Processo relativo à emissão de Certidão quanto aos gastos em ASPS no ano de 2013, constituem-se em: 1) contribuições ao IPE Saúde; 2) pagamento de Inativos e Pensionistas e; 3) gastos administrativos da SES e de outros Órgãos que atuam diretamente nesta área.

Cabe destacar neste Relatório Técnico alguns trechos da referida Informação da PGE, em que argumenta, no caso concreto do Estado do Rio Grande do Sul, na linha do aproveitamento destas despesas identificadas como “controversas” na apuração do montante de gastos em ações e serviços públicos de saúde para fins de verificação do cumprimento do mandamento constitucional.

Primeiramente, quanto às **contribuições ao IPE Saúde**, objeto de questionamento quanto ao seu aproveitamento no cômputo das despesas em ASPS em razão do art.2º, inciso I, da LC nº 141/2012, o qual considerada como despesas em ações e serviços públicos de saúde aquelas que: *“I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de **acesso universal, igualitário e gratuito**;*” (grifo nosso), assim assevera a PGE:

Resta evidente que esse sistema de saúde desonera diretamente o SUS, pois esse enorme contingente de indivíduos beneficiários de planos públicos de saúde deixa de recorrer ao sistema único para ter acesso a esse bem jurídico fundamental.

Nessa linha, parece evidente que o montante que o Estado investe em tais serviços deve ser inserido no percentual da despesa destinada a ASPS (§§ 2º e 3º do artigo 198 da Constituição), daí a inconstitucionalidade tanto da exigência de gratuidade, versada no art.2º, inciso I, da Lei Complementar 141/2012, quanto do conceito de universalidade abrangida por uma interpretação equivocada e não constitucionalmente autorizada do quanto estabelecem os artigos 3º, II. e 4º, III, da Lei Complementar 141/2012, que excluem desse cômputo de ASPS tais despesas.

[...]

Ora, quando esse dispositivo refere que serão consideradas como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas (...) que sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito, afasta, de plano, a inclusão dos planos estatais nessa rubrica.

[...]

O Estado do Rio Grande do Sul, não sem dificuldades, cumpre a sua cota-parte nesse plano de saúde, incluindo tais gastos como despesas com saúde; à evidência, não teria o Estado condições de arcar com esses gastos e, além disso, despender o valor equivalente para o custeio do SUS. Isso, aliás, sequer teria alguma lógica, porque – repita-se – os beneficiários do plano estatal IPE-SAÚDE deixam de ser usuários do sistema único.

Precisamente por conta de situações como essas, a Constituição da República não restringiu que as despesas com ações e serviços de saúde devam ser relacionadas a serviços gratuitos. Atente-se para a redação do artigo 196 da Lei Maior cuja transcrição novamente se impõe:

“Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução de risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”

Pode-se, nesse contexto, verificar que a Lei Complementar nº 141/2012, ao exigir que sejam gratuitos os serviços de saúde para que sejam computados como despesas nessa área, extrapolou o âmbito material de regulamentação que lhe deixou o artigo 198 da Constituição.

[...]

Diante disso, resta evidente que a norma infraconstitucional em comento, ao restringir sobremaneira o rol das ações estatais que se pode incluir dentre os investimentos em ASPS, acabou por malferir o próprio dispositivo constitucional que trata das ações da saúde, bem como malferiu os princípios constitucionais da razoabilidade e do “substantive due process of Law”.

Da mesma forma, verifica-se um desvio de poder na atividade legislativa que redundou na norma complementar ora em comento, pois há nela manifestos excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público de âmbito nacional (União).

Observa-se, outrossim, violação ao princípio federativo. Isso porque, se a Constituição Federal não vedou a inclusão, pelos Estados de serviços de saúde não gratuitos para os fins de cumprimento dos percentuais do artigo 198 (§§ 2º e 3º), norma infraconstitucional não poderia tê-lo feito, o que acaba por afrontar, além do próprio art. 196, os arts. 1º, 18 e 25 da CRFB, bem como o seu art. 5º, LIV, que institui o “substantive due process of Law”.

O próximo item, tratado na Informação da PGE em comento, diz respeito às despesas com o **pagamento de inativos e pensionistas** e respectivos encargos sociais, sobre as quais o art. 4º, inciso I, da LC nº 141/2012, onde foram definidos os gastos que não poderiam compor o montante aplicado em ASPS, assim dispôs, *in verbis*: “Art. 4º. Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de: I – pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;”.

Tais despesas já foram e continuam sendo objeto de reflexão no caso concreto do Estado do Rio Grande do Sul, inclusive no Pedido de Orientação Técnica tratado no Processo nº 7761-02.00/13-3, que resultou na Decisão do Tribunal Pleno desta Corte de Contas nº TP-1.360/2013. Dentre as ponderações da PGE acerca do tema, reproduzimos algumas, a seguir:

Claro, portanto, que o Tesouro do Estado do Rio Grande do Sul faz o custeio da quase totalidade dos benefícios previdenciários de seus servidores praticamente sem contrapartida dos beneficiários, especialmente sem qualquer contribuição no que se refere à aposentadoria até 1995, quando a contribuição foi fixada em 2%, majorada para 11% em 2004 e 2010 e, ainda muitíssimo recentemente elevada ao patamar de 13,25%, pelas Leis Complementares n. 13.757/2011 e 13.758/2011, para servidores civis e militares, respectivamente.

[...]

Portanto, a Lei Complementar 141/2012, deixando de prestigiar esta peculiar situação, restringindo em seu art. 3º, inciso X, a inclusão no âmbito das “despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: (...) X – **remuneração do pessoal ativo** da área da saúde em atividades nas ações de que trata este artigo, incluindo encargos sociais (...)”, e impedindo por meio do art. 4º, inciso I, da Lei Complementar 141/2012 o computo dos gastos em análise, também merece uma interpretação conforme a Constituição (tema já abordado no item anterior), de modo que também se possa contemplar o pagamento de inativos custeados pelo Tesouro do Estado e, portanto, não alcançados por qualquer fundo de previdência.

Isso porque, para se ter por razoável a restrição imposta pela LC 141/12 acima referida, necessária se faria partir-se da premissa de que hoje o Tesouro do Estado não custeasse as despesas de inativação dos servidores da saúde já implementadas, as quais representam, atualmente, despesas de elevada monta.

[...]

Assim, os pagamentos de inativos não é feito por fundo de previdência, como os que irá alcançar os servidores hoje vinculados ao novo regime de capitalização, mas por recursos do Tesouro do Estado, em face da ausência/insuficiência de contribuições dos servidores, situação transitória que alcança somente os servidores inativados pelo regime financeiro anterior.

Isso sem mencionar que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu o direito à pensão no valor integral da remuneração/proventos do servidor público, o que causou o grande déficit aos institutos de previdência dos entes federados. Em razão da ausência de fonte de custeio de tal benefício integral, apenas com o aporte de recursos do Tesouro do Estado é que se tornou possível o pagamento do referido direito.

Essas peculiaridades não permitem, sem malferir o texto constitucional, o postulado da proporcionalidade e do devido processo legal substantivo, que se exclua **o câmputo dos valores pagos a título de aposentadoria do pessoal inativo da área da Saúde das despesas para promoção do direito fundamental à saúde.**

[...]

Portanto, quando o art. 3º, X, da Lei Complementar permite que a remuneração do pessoal ativo da área da saúde em atividades nas ações de que trata este artigo, incluindo encargos sociais, deve ser computada como gastos em ASPS, há de receber uma interpretação conforme, de modo que também seja possível contemplar no referido percentual os gastos feitos atualmente pelo Tesouro do Estado para pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores da saúde.

A norma acima referida, portanto, por desconsiderar premissa fundamental e histórica de custeio dos inativos pelo Tesouro do Estado, em face da ausência de contribuição por parte dos servidores públicos, por longo período, o que impossibilitou a constituição de fundo suficiente para manter tais benefícios, acaba também por se tornar inconstitucional, por irrazoável, violando o disposto no art. 5º, LIV, da CF, bem como o estabelecido nos artigos 1º, 18, 25 e 196 da CF, como acima já se expôs.

O último item tratado na Informação da PGE em tela, refere-se a **gastos administrativos** realizados pela própria Secretaria da Saúde e por outros Órgãos do Estado que atuam na área da saúde, sobre os quais pondera:

A Lei Complementar 141/2012, prestigiou a inclusão de gastos administrativos imprescindíveis a execução e serviços públicos de saúde, estabelecendo:

[...]

Art. 3º. Observadas as disposições do art.200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

[...]

XI – ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde;

[...]

Limitou, portanto, a inclusão destes gastos aos “realizados pelas instituições públicas do SUS” e “imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde”.

Mais uma vez a Lei Complementar parece ter extrapolado o âmbito material de regulamentação que lhe deixou o artigo 198 da Constituição.

O afastamento do contexto de gastos com ASPS de dispêndios efetivamente realizados por setores administrativos e de apoio, justificadamente identificados como tal pela Secretaria de Estado da Fazenda, não pode ser excluído, a priori, pela Lei Complementar, não sendo constitucionalmente sustentável sejam expungidos dos conceitos de ASPS atividades administrativas necessárias e inafastáveis para garantia de sua efetivação, sob pena de se violar, além do próprio art. 198, o art. 196, o art. 200, bem como o art. 5º, LIV, da CRFB.

A discriminação feita pelo legislador não se justifica, tendo em vista que o artigo 196 da Constituição Federal, ao determinar a efetivação de políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, não estabeleceu qualquer distinção quanto aos órgãos ou unidades integrantes da administração seriam responsáveis por sua execução, na medida em que a formação e efetivação das políticas públicas podem estar, como de regra estão, afetas a responsabilidade e atribuição, ainda que parcial, de órgãos diversos, não exclusivamente e diretamente ligados ao SUS, como literalmente tratado pelo dispositivo em análise, que refere gastos “realizados pelas instituições públicas do SUS”.

[...]

A contabilização parece-nos, portanto, possível, devendo sua forma de contabilização, porém, ser melhor estudada e explicitada em outra oportunidade, dada a urgência e complexidade do tema da presente consulta. (grifo nosso)

No exercício de 2013, foi certificado o percentual de 12,39% para ASPS (R\$ 2,827 bilhões) de acordo com o Parecer Prévio apreciado em Sessão Plenária do dia 30-07-2014 (incluídas as despesas controversas), havendo o seguinte destaque nas conclusões do voto do Relator para implementação pelo Poder Executivo Estadual:

d) atender a recomendação da Procuradoria-Geral do Estado (PGE) quanto a pleitear junto ao Supremo Tribunal Federal a inconstitucionalidade de Lei Complementar nº. 141/2012, haja vista o entendimento de que essa norma veda o aproveitamento das despesas com o pagamento de assistência à saúde de servidores públicos do Estado, bem como o pagamento de aposentadorias e encargos sobre a folha de inativos e pensionistas da Secretaria da Saúde, descritas como “controversas” e que foram aproveitadas junto aos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), tendo culminado com o atendimento dos gastos com a saúde, embora, na concepção da PGE, carecessem de medida legal, cabível e concreta;

Nessa linha, foram solicitadas informações ao Executivo Estadual quanto ao atendimento da Recomendação contida no Voto do Relator, exarado no Parecer Prévio sobre as Contas de 2013, em relação às medidas cabíveis e concretas, sugeridas pela Procuradoria-Geral do Estado – PGE, a serem implementadas pelo Governo do Estado, no intuito de permitirem a inclusão de tais gastos, consistindo tal medida em pleitear junto ao Supremo Tribunal Federal a Inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 141/2012.

Em resposta, no Processo nº 17755-1400/15-8, da SEFAZ/RS, o Procurador-Geral do Estado em exercício, mediante Of. GAB nº 061/15 (fl. 52), esclarece que permanece inalterado o entendimento da PGE quanto à matéria, já expresso na Informação nº 24/13/GAB, atendendo ao pedido de manifestação do Subsecretário da Fazenda, e Contador e Auditor-Geral do Estado, nos termos do Of. CAGE/GAB nº 015/15 (fl. 06). Por sua vez, o Subsecretário da Fazenda destaca que, em contato mantido por ele junto à Subchefia Jurídico-Legislativa da Casa Civil, foi informado que *“a matéria estava para ser tratada com o Exmo. Sr. Governador, de maneira premente.”*

Em 2015, no pedido de **Certidão** de gastos em ASPS relativa ao exercício de 2014, tratado no Processo 1525-0200/15-3, a exemplo do que ocorreu em relação à Certidão de gastos em ASPS do exercício de 2013, foi decidido que, **no caso concreto do Poder Executivo Estadual**, novamente na linha das ponderações encaminhadas pela Procuradoria-Geral do Estado, a certidão relativa à ASPS seria expedida no percentual de 12,04%, apurado **com a inclusão das despesas controversas**.

Posteriormente, no Relatório e **Parecer Prévio** sobre as contas de 2014, apreciado em 29-07-2015, o exame final do percentual de aplicação em ASPS, após alguns ajustes, resultou no percentual de 12,01% da RLIT, **com a inclusão de tais despesas**. Consta-se a seguinte manifestação do Excelentíssimo Conselheiro-Relator:

Aspecto relevante no atinente à área da saúde, por ser gasto de vinculação constitucional, é ressaltar que o atual Governador José Ivo Sartori aprovou o ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade no tocante à Lei Complementar nº 141/2012, que regulamenta o parágrafo 3º, do artigo 198 da Constituição Federal, que trata das ações e serviços públicos de saúde, junto ao Supremo Tribunal Federal.

De toda forma, embora constatado o avanço concreto na direção de **sanar de maneira adequada a inconformidade do Executivo Estadual em relação à Lei Complementar que regula os gastos em saúde, permanece o aponte** quanto à necessidade de adoção efetiva da medida recomendada pela Douta PGE, no intuito de viabilizar o aproveitamento das despesas com IPE Saúde e gastos com Inativos e Pensionistas no cálculo do percentual mínimo de 12% da RLIT em ASPS.

Ressalto, ainda, conforme opina a instrução, que se deve ter atenção especial com riscos decorrentes dos procedimentos impostos pelo Decreto nº 7.827, de 16-10-2012, que regulamenta os procedimentos de condicionamento e restabelecimento das transferências oriundas da repartição de receitas tributárias, e suspensão e restabelecimento de transferências voluntárias da União, nos casos de descumprimento da aplicação mínima de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde de que trata a Lei Complementar nº 141/2012, alertando-se, ainda, que, a partir de 2013, os recursos não aplicados no exercício deverão ser utilizados no ano seguinte. (grifo nosso)

Em 2016, na Certidão de gastos em ASPS, expedida por este Egrégio Tribunal, foi ressaltado que “a situação certificada acerca do exercício de 2015 deverá ser objeto de exame e

deliberação conclusiva por este Tribunal no âmbito do processo que examina as respectivas Contas do Governador do Estado, em face das competências constitucionais desta Corte de Contas”.

Durante a elaboração do Relatório das Contas do Governo de 2015, o Executivo Estadual afirmou, nos esclarecimentos prestados, que a Procuradoria-Geral do Estado efetivou a arguição de inconstitucionalidade da Lei Complementar 141/2012 nos autos da Ação Civil Pública tombada sob o nº 001/1.15.0061773-4, proposta pelo Ministério Público Estadual em 15-04-2015.

Argumenta que em face de o resultado esperado – declaração de inconstitucionalidade – ser passível de alcance em sede de Ação Civil Pública, não ingressou com ADI junto ao STF. Afirma, ainda, se caso não for bem sucedida a estratégia judicial adotada, será consignada a adoção de outro entendimento acerca dos itens que podem ser computados como ASPS, sendo essa de forma paulatina, tendo tempo o ente público para readequar o seu orçamento, a fim de atingir o patamar exigido constitucionalmente.

Entende o Executivo Estadual que o fato da constitucionalidade da Lei Complementar 141/2013, nos pontos já referidos na Informação nº 024/13/GAB, estar sendo discutida incidentalmente na Ação Civil Pública nº 001/1.15.0061773-4 (atualmente concluída para sentença) torna prescindível e desnecessário, neste momento, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade

No exercício de 2016, foi certificado o percentual de 12,26% para ASPS (R\$ 3,219 bilhões) de acordo com o Parecer Prévio apreciado em Sessão Plenária do dia 06-09-2016 (incluídas as despesas controversas), havendo o seguinte destaque nas conclusões do voto do Relator para implementação pelo Poder Executivo Estadual:

Pela recomendação à Sua Excelência, o Governador do Estado, para que, dentro da discricionariedade que lhe compete, e em conjunto com a Secretaria Estadual de Saúde, realize estudo que resulte em um Plano de Estado de médio prazo, visando à recuperação do orçamento da Saúde nos termos já consignados, possibilitando, assim, o cumprimento do mínimo constitucional sem a inclusão das chamadas despesas controversas;

Tendo em vista o voto do Conselheiro-Relator, no qual solicita à Secretaria da Saúde um estudo de médio prazo para recuperar o orçamento, sem as despesas controversas. O Tribunal enviou o Ofício DCF nº 488/2017 solicitando os devidos esclarecimentos.

Em resposta, o Executivo enviou o Ofício nº 034/2017-GAB/SPGG, do qual reproduzimos alguns trechos:

O Estado do Rio Grande do Sul, a exemplo de outros entes da Federação, atravessa sérios problemas financeiros, agravados tanto pela maior crise econômica que esse país já viveu, assim como pelo esgotamento das fontes de receitas extraordinárias, utilizadas no passado, que serviram no enfrentamento das crescentes necessidades sociais em saúde, educação e segurança.

[...]

No tocante as despesas com Ações e Serviços de Saúde, este Governo não tem medido esforço para aplicar o maior volume de recursos, tomando-se as limitações financeiras de toda ordem.

[...]

O intuito do deste Governo é continuar a priorizar as aplicações em Saúde, assim como nas áreas de segurança Pública e Educação.

[...]

Assim, não se imagina que o aumento ou recuperação do orçamento da Saúde, independente da discussão de mérito sobre o tipo de despesa que pode compor este gasto sob o ponto de vista constitucional, esteja destrelado do restabelecimento do equilíbrio fiscal do Estado, fazendo com que suas despesas caibam em suas receitas.

O Executivo atrela a elaboração de um plano de recuperação do orçamento com a saúde ao restabelecimento do equilíbrio fiscal, não fazendo nenhuma menção de quando elaborará o plano solicitado pelo Conselheiro-Relator em Sessão do Pleno desta Egrégia Corte.

Das despesas que vieram a compor o montante de gastos em ASPS, dando origem ao percentual apurado sobre a RLIT, de 12,20%, cabe ressaltar que a defesa da observância à estrita legalidade dos atos, na forma e nos termos em que a Lei se apresenta e se impõe ao Administrador Público, é dever Institucional, a qual norteou o estudo, as reflexões e as conclusões contidas na Informação nº 025/2013, da Consultoria Técnica deste Tribunal de Contas, respondendo ao Pedido de Orientação Técnica tratado no Processo nº 7761-02.00/13-3, que resultando na Decisão do Tribunal Pleno desta Corte de Contas nº TP-1.360/2013.

Tendo em vista que o texto da Lei Complementar nº 141/2012, ora em vigor, veda o aproveitamento das despesas descritas como “controversas” e que vieram a compor o percentual apurado de gastos em ASPS, de 12,20% da RLIT, constata-se que tais gastos carecem do amparo de medida legal, cabível e concreta, que viabilize, se assim for o entendimento da Corte de Contas, o seu reconhecimento no cômputo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento do mandamento constitucional.

Porém, caso as despesas controversas não sejam aceitas no computo da aplicação em ASPS, o Estado não atingiria o percentual mínimo de 12% sobre a RLIT, conforme demonstrado a seguir:

TABELA 2.36
APLICAÇÃO EM ASPS
AJUSTE DESPESAS CONTROVERSAS
2013 - 2016

	Em milhões de R\$			
	2013	2014	2015	2016
1. Aplicado em ASPS	2.827,6	2.977,4	3.219,1	3.538,9
(-) Despesas em IPE-Saúde	480,7	465,6	515,2	492,4
(-) Contribuição Patronal Inativos	16,5	23,5	25,3	23,0
(-) Cobertura Déficit Pensões	33,3	42,3	56,0	58,6
(-) Cobertura Déficit Inativos	160,1	178,3	175,6	212,7
(-) Despesas demais Órgãos	80,6	75,3	137,2	136,1
2. Total Despesas Controversas	771,2	785,0	909,3	922,8
3. Aplicado em ASPS – ajustado (1-3)	2.056,4	2.192,3	2.309,8	2.616,1
4. Percentual sobre a RLIT	9,01%	8,84%	8,80%	8,97%

Fonte: Sistema CUBOS DW (CAGE - SEFAZ/RS).

Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

Considerando que o mínimo aplicado em 2016 deveria ser R\$ 3,5 bilhões (12% x RLIT + Restos a Pagar prescritos ou cancelados em 2015), com a exclusão das despesas controversas o **Estado deixou de aplicar R\$ 885,4 milhões** no exercício em análise.

Desde o advento da LC nº 141/2012, o Estado atinge um percentual próximo aos 9% da RLIT, caso desconsidere as despesas controversas. Abaixo, portanto, dos 12% legalmente exigidos.

A matéria deverá ser arrolada entre os Pontos Passíveis de Esclarecimento, indicados no Capítulo 9 deste Relatório, viabilizando que o Governo se manifeste sobre o assunto.

Alerta-se, a exemplo dos exercícios anteriores, quanto aos riscos decorrentes dos procedimentos impostos pelo Decreto nº 7.827, de 16-10-2012, que regulamenta os procedimentos de condicionamento e restabelecimento das transferências oriundas da repartição de receitas tributárias, e suspensão e restabelecimento de transferências voluntárias da União, nos casos de descumprimento da aplicação mínima de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde de que trata a Lei Complementar nº141/2012.

Sobre os compromissos assumidos, que dizem respeito a despesas realizadas na área da saúde (liquidadas e não liquidadas), deve ser feito o acompanhamento e, em caso de cancelamento destas inscrições em Restos a Pagar, os recursos deverão reverter em novas despesas com ações de saúde, no ano seguinte ao do seu cancelamento, além do cumprimento do percentual mínimo constitucional de gastos em ASPS, de 12% da RLIT, que deverá ser atingido a cada ano.

No exercício em análise, os recursos financeiros colocados à disposição do Fundo Estadual de Saúde-FES, ao final de 2016 (**R\$ 65,6 milhões**), ficaram muito aquém (**em R\$ 642,0 milhões**) dos compromissos assumidos (**de R\$ 707,6 milhões**).

Constatou-se, porém, a existência do montante de **R\$ 261,9 milhões** em outras contas bancárias, gerenciadas pela pagadoria da SEFAZ/RS, que, embora vinculadas também aos Recursos da Saúde, respondem pelo pagamento de outros gastos, em outras Funções de Governo, não havendo como precisar o montante que será efetivamente utilizado para pagamento das despesas inscritas em Restos a Pagar que compuseram o percentual de aplicação mínima de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, o que será objeto de pedido de esclarecimento no Capítulo 9 deste Relatório. De toda forma, mesmo que estes valores fossem integralmente disponibilizados para pagamento das despesas apropriadas em ASPS, ainda assim não seriam suficientes para cobertura dos Restos a Pagar inscritos no Balanço do Estado.

Importante também o acompanhamento da dívidas com os repasses da área da saúde para os Municípios e os hospitais filantrópicos e santas casas, assunto tratado nos itens 2.4.4 e 2.4.5. Verificou-se o esforço do Estado na busca de uma solução para sanar estas pendências (FUNIR por exemplo), porém ainda carece de um acordo para quitação dos valores em aberto junto aos Municípios.

3 – Gestão Patrimonial e Financeira

3.1 – Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial é a demonstração contábil destinada a evidenciar, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública, por meio de contas representativas do patrimônio público, além das contas de compensação.

Nesta análise, apresenta-se o Balanço Patrimonial Consolidado da Administração Direta e Indireta, considerando que a consolidação das contas públicas está prevista no parágrafo único do art. 110 da Lei nº 4.320/64 e no inciso III do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A composição do Balanço Patrimonial Consolidado da Administração Pública Estadual, nos encerramentos dos exercícios de 2015 e de 2016, está assim representada:

TABELA 3.1
BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO

Em milhões de R\$

ATIVO			PASSIVO		
Especificação	2015	2016	Especificação	2015	2016
Ativo Circulante	29.195,2	31.776,7	Passivo Circulante	35.090,7	38.220,2
Caixa e Equivalentes de Caixa	5.620,1	7.151,0	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a pagar a Curto Prazo	2.972,4	3.510,7
Créditos a Curto Prazo	23.348,1	24.410,0	Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	1.873,4	1.815,1
Clientes	1.899,6	251,5	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	407,2	469,6
Créditos Tributários a Receber	3.949,3	4.684,4	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	60,7	27,4
Dívida Ativa Tributária	1.185,8	2.063,3	Obrigações de Repartição a Outros entes	32,4	47,6
Dívida Ativa Não Tributária	98,4	202,0	Demais Obrigações a Curto Prazo	29.744,6	32.349,8
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	965,5	956,8			
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados – SIAC	10.036,5	10.448,8			
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	5.213,0	5.803,3			
Estoques	227,0	215,7			

Continua

Continuação

ATIVO			PASSIVO		
Especificação	2015	2016	Especificação	2015	2016
Ativo Não Circulante	31.800,8	32.334,8	Passivo Não Circulante	76.103,5	78.676,1
Ativo Realizável a Longo Prazo	11.416,8	12.308,8	Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a pagar a Longo Prazo	7.295,4	8.398,2
Dívida Ativa Tributária	35.622,7	38.138,5	Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	59.941,9	64.245,2
Dívida Ativa Não Tributária – Clientes	347,7	447,2	Obrigações Fiscais a Longo Prazo	210,9	197,4
(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo	(25.392,9)	(29.030,3)	Provisões a Longo Prazo	8.655,3	5.835,3
Demais Créditos e Valores a Longo Prazo	839,3	2.753,4	Patrimônio Líquido	(50.198,2)	(52.784,8)
Investimentos	13.305,3	12.275,2	Resultados Acumulados	(50.198,2)	(52.784,8)
Participações Permanentes	8.844,8	9.514,8	Resultado do Exercício	(36.407,7)	
RPPS de Longo Prazo	14,1	16,1	Superávits ou Défices de Exercícios Anteriores	(17.658,5)	
Fundos para Financiamento	4.442,1	2.740,0	Ajustes de Exercícios Anteriores	3.868,0	
Demais Investimentos Permanentes	4,3	4,3			
Imobilizado	7.078,7	7.750,8			
Bens Móveis	2.892,5	3.057,2			
Bens Imóveis	4.186,2	4.693,6			
TOTAL	60.996,0	64.111,5	TOTAL	60.996,0	64.111,5

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 (Volume I)

3.1.1 – Ativo

O Ativo compreende os recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e do qual se espera benefícios econômicos futuros ou potencial do serviço. O ativo é segregado em dois grupos: circulante e não circulante.

São classificados como Ativo Circulante, quando atenderem a um dos critérios: (i) estiverem disponíveis para realização imediata; ou (ii) tiverem a expectativa de realização até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

São classificados como Ativo Não Circulante, quando realizáveis após doze meses seguintes à data da publicação das demonstrações contábeis.

O Ativo da Administração Pública Estadual, no exercício de 2016, alcançou o valor de **R\$ 64,11 bilhões (R\$ 61,0 bilhões em 2015)**, sendo composto de **R\$ 31,78 bilhões (R\$ 29,19 bilhões em 2015)** por ativo circulante e **R\$ 32,33 bilhões (R\$ 31,80 bilhões em 2015)** por ativo não circulante.

3.1.1.1 – Ativo Circulante

O Ativo Circulante da Administração Pública Estadual inclui Caixa e Equivalentes de Caixa, Créditos a Curto Prazo, Demais Créditos e Valores a Curto Prazo e Estoques. Sua composição, em 2015 e 2016, foi a seguinte:

TABELA 3.2
ATIVO CIRCULANTE
2016

Em milhões de R\$					
TÍTULO	2015	%	2016	%	Δ% 2015/2016
Caixa e Equivalentes de Caixa	5.620,1	19,25	7.151,0	22,50	27,24
Créditos a Curto Prazo	23.348,1	79,97	24.410,0	76,82	4,55
Clientes	1.899,6	6,51	251,5	0,79	-86,76
Créditos Tributários a Receber	3.949,3	13,53	4.684,4	14,74	18,61
Dívida Ativa Tributária	1.185,8	4,06	2.063,3	6,49	74,00
Dívida Ativa Não Tributária	98,4	0,34	202,0	0,64	105,28
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	965,5	3,31	956,8	3,01	-0,90
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados – SIAC	10.036,5	34,38	10.448,8	32,88	4,11
Demais Créditos e Valores a Curto Prazo	5.213,0	17,86	5.803,3	18,26	11,32
Estoques	227,0	0,78	215,7	0,68	-4,98
Total do Ativo Circulante	29.195,2	100,00	31.776,7	100,00	8,84

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 (Volume I)

O valor total do Ativo Circulante, em 31-12-2016, era de R\$ 31,78 bilhões, representando um acréscimo de 8,84% em relação ao exercício anterior (R\$ 29,19 bilhões). Grande parte dessa variação está ligada ao crescimento da Dívida Ativa Tributária (R\$ 877,5 milhões – 74%, de 2015 para 2016).

3.1.1.2 – Ativo Não Circulante

No Ativo Não Circulante da Administração Pública Estadual são incluídos Realizável a Longo Prazo, Créditos a Longo Prazo, Dívida Ativa (Tributária e Não Tributária), Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo, Investimentos, Imobilizado e Intangível. Sua composição, em 2015 e 2016, foi a seguinte:

TABELA 3.3
ATIVO NÃO CIRCULANTE
2016

Em milhões de R\$					
ATIVO NÃO CIRCULANTE	2015	%	2016	%	Δ% 2015/2016
Ativo Realizável a Longo Prazo	11.416,8	35,90	12.308,8	38,07	7,81
Dívida Ativa Tributária	35.622,7	112,02	38.138,5	117,95	7,06
Dívida Ativa Não Tributária – Clientes	347,7	1,09	447,2	1,38	28,62
(-) Ajuste de Perdas de Créditos a Longo Prazo	(25.392,9)	-79,85	(29.030,3)	-89,78	14,32
Demais Créditos e Valores a Longo Prazo	839,3	2,64	2.753,4	8,52	228,06
Investimentos	13.305,3	41,84	12.275,2	37,96	-7,74
Participações Permanentes	8.844,8	27,81	9.514,8	29,43	7,58
RPPS de Longo Prazo	14,1	0,04	16,1	0,05	14,18
Fundos para Financiamento	4.442,1	13,97	2.740,0	8,47	-38,32
Demais Investimentos Permanentes	4,3	0,01	4,3	0,01	0,00
Imobilizado	7.078,7	22,26	7.750,8	23,97	9,49
Bens Móveis	2.892,5	9,10	3.057,2	9,45	5,69
Bens Imóveis	4.186,2	13,16	4.693,6	14,52	12,12
Total do Ativo Não Circulante	31.800,8	100,00	32.334,8	100,00	1,68

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 (Volume I)

O valor total do Ativo Não Circulante, em 31-12-2016, era de R\$ 32,33 bilhões (R\$ 31,80 bilhões em 31-12-2015). A principal variação, no exercício, se deu na conta “Demais Créditos e Valores a Longo Prazo” (R\$ 1,91 bilhão – 228,06%, de 2015 para 2016), representada pela reclassificação de créditos do DAER junto ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que estavam registrados no Ativo Circulante e passaram a ser registrados no Ativo Não Circulante.

3.1.1.3 – Participações

No encerramento do ano de 2016, as Participações do Estado somaram R\$ 9,51 bilhões (R\$ 8,84 bilhões em 2015), dos quais 79,15%, ou R\$ 7,0 bilhões (R\$ 7,71 bilhões em 2015) estão concentrados em participações em Empresas Controladas.

O Balanço Geral do Estado, Volume I, pág. 72, define:

As Participações Acionárias consistem em investimentos permanentes do Estado em outras empresas. Os registros contábeis são efetuados de acordo com a Instrução Normativa CAGE 03-2015, a qual dispõe que as participações em empresas sobre as quais o Estado tenha influência significativa (empresas coligadas, controladas – exclusivamente ou em conjunto – e consórcios públicos) devem ser mensuradas ou avaliadas pelo Método de Equivalência Patrimonial (MEP). Os demais investimentos em empresas permanecem sendo mensurados pelo valor de custo.

O MEP é a sistemática de mensuração ou avaliação em que o valor contábil do investimento, inicialmente registrado a custo de aquisição, é ajustado conforme o Patrimônio Líquido da investida aumenta ou diminua. O registro de dividendos e de juros sobre o capital próprio, decorrentes de investimentos avaliados por esse método, tem como contrapartida a conta contábil do ativo correspondente. Já no método de custo, o registro no ativo não circulante é pelo valor inicial do investimento na empresa, e o recebimento de dividendos e de juros sobre o capital próprio é registrado como variação patrimonial ativa. O resultado da equivalência patrimonial de 2016 foi apurado levando em consideração Balanço ou Balancete emitido em 30-9-2016 ou em data posterior.

TABELA 3.4
PARTICIPAÇÕES DO ESTADO

Em milhões de R\$					
EMPRESAS	% do Capital Social pertencente ao Estado	Saldo contábil em 31-12-2015	Saldo contábil em 31-12-2016	Δ% 2015/2016	% Sobre o total
Empresas Controladas		7.000,9	7.711,6	10,15	79,15
Badesul – AF	99,99%	744,1	716,2	-3,75	8,41
Banrisul	57,02%	3.487,0	3.690,5	5,84	39,42
CADIP	99,99%	10,1	21,9	117,00	0,11
CEASA/RS	94,24%	16,7	16,5	-0,96	0,19
CEEE	99,99%	1.008,7	1.002,3	-0,64	11,40
CESA*	99,93%	31,2	0,0	-100,00	0,35
CORAG	99,99%	43,2	51,4	18,85	0,49
Corsan	99,99%	1.188,6	1.716,8	44,44	13,44
CRM	99,99%	297,5	275,1	-7,56	3,36
EGR	100,00%	63,6	79,3	24,70	0,72
PROCERGS	99,58%	40,4	42,9	6,15	0,46
SULGÁS	51,00%	69,7	98,7	41,53	0,79
Adiantamento para futuro aumento de capital – Empresas Controladas**		370,7	213,7	-42,34	4,19
Empresas Controladas em Conjunto		1.463,9	1.580,6	7,97	16,55
BRDE***	33,33%	1.463,9	1.580,6	7,97	16,55
Empresas Diversas		9,3	8,9	-4,85	0,11
Total		8.844,8	9.514,8	7,58	100,00

(*) Patrimônio Líquido da Cesa é negativo, por isso o valor do investimento é zero.

(**) Estão contabilizados na conta de adiantamentos: R\$ 20,9 milhões para a Corsan e R\$ 192,8 milhões para a CESA.

(***) Participação calculada em 100% da Agência de Porto Alegre, conforme estatuto.

3.1.1.4 – Sistema Integrado de Administração de Caixa – SIAC

O Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC), originalmente instituído pelo Decreto nº 33.959, de 31-05-1991, representa a centralização, em conta única, de todas as disponibilidades dos órgãos da Administração Direta e Indireta.

Inicialmente, a concentração de valores em uma só conta tinha como objetivo reduzir a necessidade da busca de financiamento junto às instituições financeiras. Nos últimos anos, porém, e em especial nos últimos quatro exercícios, a principal finalidade passou a ser a de suprir as deficiências de caixa do Estado para o cumprimento dos seus programas. Assim, as contas bancárias livres e vinculadas do Estado e as contas “centralizadoras” de cada Órgão, Fundo ou Entidade, mantidas no Banrisul foram cadastradas no SIAC, sendo seus saldos transferidos para uma conta específica no Banco, denominada “Conta Única”. Quando da necessidade de se efetuar um pagamento, cujos recursos correspondentes estão aplicados no Sistema, ocorre a transferência do valor para a respectiva conta centralizadora do SIAC e desta para a conta pagamento de cada Órgão, Fundo ou Entidade.

3.1.1.4.1 – Comparativo entre os Registros Contábeis e a Movimentação Bancária do SIAC

Para melhor visualização, extraíram-se do Balanço Patrimonial da Administração Direta do Estado os saldos das contas referentes ao SIAC nos exercícios de 2015 e 2016.

TABELA 3.5
SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO DE CAIXA – SIAC
DADOS CONTÁBEIS - 2015/2016

				EM milhões de R\$*			
CONTAS	2015	2016	Δ% 2016/2015	CONTAS	2015	2016	Δ% 2016/2015
ATIVO CIRCULANTE	14.231,9	15.428,7		PASSIVO CIRCULANTE	15.283,5	16.822,7	
DISPONÍVEL				DEPÓSITOS ADM. DIRETA			
1111101010026 – Aplic. Financeiras – SIAC	269,2	282,9		561201010000 – Dep.Siac Fd.Esp.	411,2	542,0	
VINCULADO EM C/C BANCÁRIA	12.784,7	13.745,4		DEP. ADM. INDIRETA	727,6	782,2	
1111150980026 – Aplic. Financeiras SIAC	2.972,1	3.530,8		562001010000 – Dep.SIAC Aut.	481,3	578,7	
1135101010026 – Aplic. Financeiras SIAC	9.812,6	10.214,6		563001010000 – Dep.SIAC Fund.	64,1	48,1	
REALIZÁVEL				564001010000 – Dep.SIAC Emp.	182,2	155,4	
1135199018814 - FGLTDPE – Valores Realizáveis (**)	1.178,0	1.400,5		OUTROS DEPÓSITOS DO SIAC			
				569001010000 - Outros dep. SIAC	39,2	76,2	
				RENDIMENTOS do SIAC			
				566001010000 – Rend. do SIAC	52,4	44,8	
				RESGATES do SIAC			
				565001010000 – Resgates do SIAC	14.053,1	15.377,5	

Fonte: Cubos DW (SEFAZ/RS).

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Nominais.

(**) Contrapartida dos Depósitos do SIAC da Administração Indireta (Autarquias, Fundações e Empresas) e Administração Direta - Fundos Patrimoniais Administrados pelo Banrisul, possuidor, também, de um saldo residual de R\$ 2.568.625,84 do Fundo de Garantia de Liquidez da Dívida Pública Estadual, inalterado desde 2002.

A Tabela anterior dimensiona a complexidade e o impacto das operações do SIAC no Balanço Patrimonial, ocasionando registros extraorçamentários entre contas de Ativo e Passivo Circulantes.

É necessário enfatizar que a sistemática adotada para o registro das operações contribui para a dificuldade de visualização da real situação financeira do Estado. Isso acontece pela apresentação de ativo a maior, pois o Balanço contempla um saldo gráfico para as contas integrantes do SIAC não correspondente ao saldo financeiro existente, quando descontados os valores resgatados. Dessa forma, embora a sistemática de funcionamento do SIAC não possibilite a identificação das contas com efetiva retirada, o presente Relatório considerou a conta Resgate como redutora do Ativo Circulante.

Na Tabela a seguir, o saldo contábil que envolve as operações do SIAC registrado nas contas de Ativo (R\$ 15,4 bilhões), quando cotejado com a conta Resgate Acumulado (R\$ 15,38 bilhões), que figura no Passivo Circulante e representa o total já consumido pelo Estado, aponta saldo líquido de R\$ 51,2 milhões em 31-12-2016.

Além disso, a mesma Tabela efetua o comparativo entre os valores registrados na contabilidade com o total das aplicações financeiras constantes no Relatório SIAC (último dia de movimento financeiro: 29-12-2016), que representa o estoque bancário efetivo de recursos disponibilizados pelo Sistema.

TABELA 3.6
BALANÇO PATRIMONIAL X RELATÓRIO SIAC
2016

Em milhões de R\$	
DISCRIMINAÇÃO	VALORES
DE ACORDO COM OS DADOS CONTÁBEIS	
Disponível (Conta Contábil 1111101010026)	282,9
Vinculado (Contas Contábeis 1111150980026 e 1135101010026)	13.745,3
Depósitos - Aplic. da Adm. Direta* e Indireta** (Conta Contábil 1135199018814)	1.400,5
Total	15.428,7
(-) Resgate Acumulado	15.377,5
A - Saldo Contábil do SIAC (Balanço Patrimonial de 2016)	51,2
DE ACORDO COM RELATÓRIO DO SIAC	
Total aplicado no Sistema	15.426,9
(-) Resgate Acumulado	15.377,5
B - Saldo Relatório SIAC em 30/12/2014	49,4
C - Divergência (A – B)	1,8

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016, Sistemas FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Fundos não orçamentados.

(**) Contrapartida da conta FGLTDPE - Valores do Ativo Realizável.

A comparação na tabela acima mostra que o saldo total aplicado no Relatório SIAC é inferior ao registrado contabilmente, apontando um descompasso de R\$ 1,8 milhão entre as operações financeiras do Caixa Único e sua contabilização.

3.1.1.4.2 – Composição do SIAC

Em sequência, tomando-se o saldo do Relatório SIAC como o efetivo, o demonstrativo a seguir permite a visualização da variação dos principais valores apostos por entidades no SIAC, nos comparativos 2015 e 2016, contribuindo para maior transparência do Sistema.

TABELA 3.7
25 PRINCIPAIS CONTAS QUE COMPÕEM O SIAC
SALDOS FINAIS DOS EXERCÍCIOS DE 2015 E 2016

ENTIDADES	2015		2016	
	VALOR APLICAÇÃO	%	VALOR APLICAÇÃO	%
DDP/DEP JUD NÃO	9.664,8	67,91%	10.157,8	65,85%
RENDA DJ	651,0	4,57%	659,3	4,27%
EDUCAÇÃO	683,1	4,80%	619,3	4,01%
DDP/PRE	110,4	0,78%	560,6	3,63%
FOMENTAR/RS	334,8	2,35%	470,3	3,05%
BIRD PROREDES RS SW	246,3	1,73%	223,2	1,45%
DDP/AMPARA RS	0,0	0,00%	213,3	1,38%
DETRAN	138,4	0,97%	212,6	1,38%
DDP/PROINVESTE	281,6	1,98%	190,3	1,23%
FRH/DNAEE	157,9	1,11%	184,9	1,20%
ASSEMBL/CASA	130,9	0,92%	91,3	0,59%
AGERGS	80,2	0,56%	88,7	0,58%
PGJ	51,3	0,36%	85,9	0,56%
ASSEMBL/REC179	4,0	0,03%	78,7	0,51%
DDP/CONTA ESP	39,2	0,28%	76,2	0,49%
DDP/FUNDEB	86,8	0,61%	72,8	0,47%
DDP/SE/DEVOL	65,8	0,46%	68,6	0,44%
DDP/DEPO JUDIC	147,7	1,04%	56,8	0,37%
SE-COTAMUNICIP	51,1	0,36%	51,1	0,33%
FEAPER	35,6	0,25%	50,2	0,33%
RENDA/SIAC	52,4	0,37%	43,3	0,28%
IRGA	28,9	0,20%	40,9	0,27%
FRPJ RECDIV	42,9	0,30%	40,7	0,26%
FESP HOSPITAL	34,9	0,25%	40,3	0,26%
DDP/PROREDES BNDES	43,0	0,30%	36,3	0,24%
Outras contas	1.068,2	7,51%	1.013,5	6,57%
TOTAL APLICADO	14.231,2	100%	15.426,9	100%
RESGATE	14.053,1	98,75%	15.377,5	99,68%
SALDO LIVRE EM 31-12	178,1	1,25%	49,4	0,32%

Fonte: Sistema FPE/SEFAZ/RS – Relatório Movimentos dos dias 30-12-2015 e 29-12-2016.

Cálculos: Equipe Técnica do SAICE/SAIPAG-TCERS

(*) Valores Nominais

No encerramento de 2016, o montante aplicado no SIAC era de R\$ 15,43 bilhões (R\$ 14,23 bilhões em 2015), tendo sido resgatado pelo Estado R\$ 15,38 bilhões (R\$ 14,05 bilhões em 2015), restando R\$ 49,4 milhões (0,32%) disponíveis no Sistema. Em comparação ao ano de 2015, houve um decréscimo de 72,26% do saldo livre, que era de R\$ 178,1 milhões, equivalendo a 1,25% do total aplicado naquele ano.

Em valores nominais, o aumento do valor aplicado (R\$ 1,20 bilhão) de 2015 para 2016 decorreu do incremento em determinadas contas, como no caso de DDP/PRE e DDP/AMPARA RS, mas, principalmente pelo relevante volume registrado na conta denominada DDP/DEP JUD NÃO, que representa os depósitos judiciais não tributários, cujo saldo, de R\$ 9,66 bilhões em 2015, passou para R\$ 10,16 bilhões em 2016.

3.1.1.4.2.1 – Depósitos Judiciais

Na composição do SIAC, a principal conta, DDP/DEP JUD NÃO, em 31 de dezembro de 2016, contava com R\$ 10,16 bilhões, representando um acréscimo, em relação ao exercício anterior, de R\$ 492,9 milhões (5,10%), perfazendo 65,85% de sua constituição total. O primeiro ingresso no sistema ocorreu em 2004, motivado pela Lei Estadual nº 12.069, de 22-04-2004, e limitava seus saques em até 70%. Posteriormente, alterada pela Lei Estadual nº 12.585, de 2006, permitiu a disponibilização de 85% de seus depósitos, tendo previsto, também, o resguardo de 15% como fundo de reserva. Nova alteração, em 24 de setembro de 2015, efetuada pela Lei Estadual nº 14.738, concedeu, ao Estado, a possibilidade de sacar até 95% do saldo depositado, mantendo, em fundo de reserva, o equivalente a 5% do montante dos depósitos. Mesmo antes da última alteração da legislação estadual, a Lei Complementar Federal nº 151, de 05 de agosto de 2015, previa saques de até 70% do seu saldo total para aqueles depósitos judiciais oriundos de processos em que Estados, Distrito Federal ou Municípios fizessem parte.

Sua situação, no momento, é a de aguardo de decisão judicial, haja vista o encaminhamento pela OAB, em setembro de 2013, de um pedido de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5080) sobre a Lei Estadual que concede ao Governo a utilização de seus recursos.

Não obstante este aspecto, e com um período de estagnação entre 2007 e 2012, o Estado, nos quatro últimos exercícios, não apenas a movimentou como também transferiu para a conta dos depósitos judiciais não tributários (DDP/DEP JUD NÃO) do SIAC o valor de R\$ 8,1 bilhões, totalizando R\$ 10,2 bilhões.

O custo financeiro para o Estado, em 2016, sobre o montante de depósitos judiciais transferidos para o SIAC, foi de R\$ 1,0 bilhão (R\$ 915,4 milhões em 2015), conforme demonstrado na tabela a seguir.

TABELA 3.8
CUSTO FINANCEIRO EM RELAÇÃO AO MONTANTE DE DEPÓSITOS JUDICIAIS
TRANSFERIDOS PARA O SIAC

	2012	2013	2014	2015	2016
Depósitos Judiciais – Valores Sacados pelo Estado – Saldo Acumulado desde 2004*	2.043,0	7.058,0	7.708,0	9.664,8	10.157,7
Custo do Estado no Exercício	167,0	440,8	759,2	915,4	1.009,9

Quanto ao atendimento do disposto legal, que limitou o saque em 95% e, ao mesmo tempo, definiu a preservação de 5% para a formação de um fundo de reserva, o Balanço Geral do Estado, Volume I, pág. 60, informou que a situação do saldo em dezembro de 2016 era de R\$ 10,36 bilhões que, confrontado com o constante na conta do SIAC, permite afirmar que o limite de 95%

foi atendido, permanecendo como saldo em conta no Banrisul o valor de R\$ 681,7 milhões, representando 6,58% do montante, conforme a tabela seguinte:

SALDOS EM 31-12-2016	Em milhões de R\$
A - Total depositado junto ao BANRISUL (Lei nº12.585/2006)	10.356,6
B - Limite máximo de saque pelo Estado (95% dos depósitos)	9.838,8
C - Ingresso no SIAC (por intermédio da conta DDP/DEP JUD NÃO)	9.674,9
D – Saldo disponível para saque em 31-12-2016.(B – C).....	163,9

Portanto, o Estado repassou para o SIAC o equivalente a 93,42%, permanecendo como fundo de reserva 6,58% (R\$ 681,7 milhões).

Com o objetivo de aprofundar o exame, especificamente quanto aos recursos provenientes das Empresas estatais, elaborou-se a tabela a seguir, na qual foi apurado um decréscimo de 10,73% na sua utilização entre os anos de 2015 e 2016.

TABELA 3.9
SIAC – RECURSOS DAS EMPRESAS
SALDOS FINAIS DOS EXERCÍCIOS DE 2015 E 2016

ENTIDADES	Em milhões de R\$(*)		
	2015	2016	Δ %
CADIP/GIRO	22,1	21,9	-0,90%
CEASA	2,7	0,6	-77,78%
CEEE GT AFD	20,9	0,0	-100,00%
CEEE GT BID	0,0	30,6	-
CEEE D SUPRG	1,1	1,2	9,09%
CEEE D CCG	2,0	2,0	0,00%
CEEE D	1,7	0,2	-88,24%
CEEE G	12,7	3,0	-76,38%
CEEE D AFD	9,1	0,0	-100,00%
CEEE T	1,6	0,0	-100,00%
CORAG	20,7	24,0	15,94%
Corsan	4,4	0,9	-79,55%
EGR S/A	1,1	0,6	-45,45%
EGR COXILHA	6,4	3,1	-51,56%
EGR BOA VISTA DO SUL	1,9	1,2	-36,84%
EGR FLORES DA CUNHA	1,0	0,7	-30,00%
EGR ENCANTADO	5,3	7,6	43,40%
EGR CRUZEIRO DO SUL	3,0	7,9	163,33%
EGR CANDELARIA	4,1	7,2	75,61%
EGR VENANCIO AIRES	1,0	0,6	-40,00%
EGR CAMPO BOM	22,7	4,2	-81,50%
EGR PORTÃO	11,3	18,3	61,95%
EGR SANTO ANTONIO	3,6	5,5	52,78%
EGR TRES COROAS	2,6	0,9	-65,38%
EGR SÃO FCO DE PAULA	0,0	0,5	-
EGR SEDE CAIXA	0,0	2,7	-
EGR VIAMÃO	0,0	1,1	-
PROCERGS	1,2	1,0	-16,67%
Outros	1,3	1,6	23,08%
Relatório SIAC – Grupo Empresas	165,5	149,1	-9,91%
EMATER/PRÓ-ÁGUA(**)	2,5	0,5	-80,00%
ROTAT EMATER	3,5	3,5	0,00%
TOTAL DAS EMPRESAS	171,5	153,1	-10,73%

Fonte: Cubos DW (SEFAZ/RS) e Relatório SIAC – Grupo Empresas.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Nominais.

(**) Esse ajuste é necessário, pois as contas da EMATER não figuram entre as empresas no Relatório. São apresentadas, outrossim, como contas vinculadas.

No demonstrativo das Empresas, o comportamento das contas do Grupo CEEE, que em 2015 registrara R\$ 49,1 milhões, em 2016 apresentou um decréscimo na ordem de 24,64%, fechando com um volume de recursos no valor de R\$ 37,0 milhões. O Grupo da EGR, por sua vez, manteve-se estável, tendo uma retração de 2,97% (R\$ 64,0 milhões em 2015 e R\$ 62,1 milhões em 2016). Outros dois destaques ficam por conta das empresas CORAG e Corsan, demonstrando acréscimo de 15,94% (R\$ 20,7 milhões em 2015 e R\$ 24,0 milhões em 2016) e queda de 79,55% (R\$ 4,4 milhões em 2015 e R\$ 900 mil em 2016), respectivamente.

3.1.1.4.3 – Dependência do Estado com o SIAC

A exemplo dos últimos quatro exercícios, o Estado, em 2016, voltou a evidenciar o alto grau de dependência que possui em relação ao SIAC, com o volume de resgate atingindo R\$ 1,32 bilhão (R\$ 2,26 bilhões em 2015).

A próxima tabela retrata a situação histórica com início em 1999, registrando a pendência de reposição da conta “Resgates do SIAC” (código 565001010000) no montante de R\$ 15,38 bilhões. A série demonstra que, entre uma sequência de saques e um breve período sem sua utilização, em 2011 retoma-se o fluxo, sendo que em 2013, 2014 e 2015 foram realizados os maiores saques. O ano de 2016 mostra uma diminuição no montante sacado, isso se explica pelo escasseamento dos recursos advindos dos depósitos judiciais, atualmente, a principal fonte de recursos do Caixa Único.

TABELA 3.10
VALORES ANUAIS DO SIAC UTILIZADOS
NO FLUXO DE CAIXA DO ESTADO
1999 A 2016

Em milhões de R\$ (*)	
ANO	RESGATE
1999	767,3
2000	273,0
2001	311,5
2002	376,9
2003	230,9
2004	671,7
2005	394,6
2006	512,5
2007	1.494,8
2008	-100,0
2009	0
2010	0
2011	183,0
2012	1.567,0
2013	2.291,0
2014	3.112,2
2015	2.263,0
2016	1.324,4
RESGATE LÍQUIDO (**)	15.673,8
CANCELAMENTOS (**)	-296,3
SALDO CONTA RESGATE	15.377,5

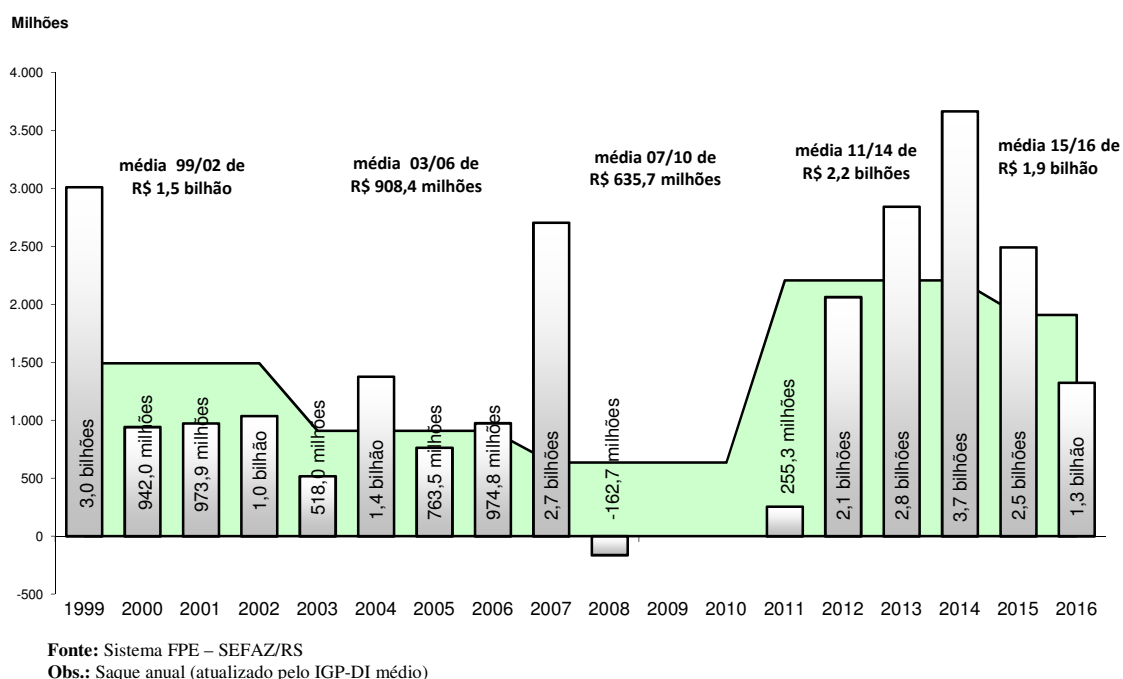
Fonte: CUBOS DW – SEFAZ/RS/CAGE.

(*) Valores Nominais.

(**) Denomina-se “Resgate Líquido” por desconsiderar o saldo de baixa ou cancelamento de valores do PRE-Progr. de Reforma do Estado e FRE/FEDUC – Fundo de Reforma do Estado e Fundo Esp. de Educação, conforme recomendação do Relatório e Parecer Prévio das Contas do Governador Estado de 2002. Esse ajuste visou avaliar a utilização efetiva de recursos do SIAC na movimentação financeira do Estado, fato que é distorcido pela utilização direta do saldo da Conta Resgate.

Buscando melhor visualização histórica, elaborou-se o gráfico a seguir, desta vez cotejando os valores sacados em cada exercício atualizados monetariamente pelo IGP-DI médio.

GRÁFICO 3.1
DEPENDÊNCIA DO ESTADO COM O SIAC
(SAQUES DA CONTA RESGATE DE 1999 A 2016 – VALORES ATUALIZADOS)



Muito embora o Caixa Único apresente aspectos positivos para o Estado, permitindo uma maior flexibilização em relação ao fluxo financeiro, o questionamento que ora se faz é se em algum momento haverá, por parte do Estado, a capacidade de reposição destes valores às contas originais.

A manutenção no Sistema de valores oriundos de empresas, recursos vinculados, muitos deles referentes a verbas de convênios e, nos casos dos últimos quatro exercícios, vultosas somas de financiamentos externos e provenientes de depósitos judiciais não tributários, poderá ocasionar, em face da morosidade na execução da despesa, inevitável prejuízo aos investimentos públicos, serviços prestados à população e aos projetos sociais a que os recursos originalmente se destinavam. Nesse sentido, reitera-se que o Estado deve prosseguir envidando esforços para a reposição às contas de origem, em especial aquelas que, por não estarem contempladas pelo Decreto nº 38.113/1998, ocasionam a obrigação de pagamento de taxa de remuneração por parte do Estado, como é o caso da conta DDP/DEP JUD NÃO (Depósitos Judiciais Não Tributários), tendo sua remuneração vinculada à variação da Taxa SELIC.

3.1.1.4.4 – Passivo de Remuneração

Como o Estado recolhe valores de diversas contas bancárias para aplicação no Caixa Único, entre as quais “Recursos Procedentes de Terceiros”, deveria ser providenciada a imediata reposição da rentabilidade financeira que deixou de ser incorporada nestas contas de origem. Isso,

porém, não tem ocorrido regularmente nos últimos anos, gerando uma dívida conhecida como *Passivo de Remuneração*.

Constatou-se, junto à Divisão do SIAC, da Secretaria da Fazenda, que o valor efetivamente pendente de reposição, em 31-12-2016, era de R\$ 1,19 bilhão, distribuído entre diversas entidades aplicadoras, como se retrata na tabela a seguir.

TABELA 3.11
REMUNERAÇÃO DAS CONTAS DO SIAC
SALDO PENDENTE DE PAGAMENTO EM 31-12-2016

Em milhões de R\$					
Nº ORDEM	SIGLA	AGÊNCIA	CONTA BANCÁRIA	VALOR ACUMULADO	%
1	REND DJ	1099	0320110008	419,9	35,40
2	EDUCAÇÃO	100	0320276801	150,4	12,68
3	SUPRG	330	0304940207	149,3	12,59
4	FRH/DNAEE	597	0259282503	108,5	9,15
5	PGJ	835	0312071003	60,6	5,11
6	ASSEMBL/CASA	839	0305000100	58,3	4,91
7	PJ RGS	1099	0315219508	51,3	4,32
8	BIRD PROREDES RS SW	100	0333335309	36,4	3,07
9	PJ REC FINANC	1099	0332714705	24,2	2,04
10	ARMAZENS 1	165	0600809100	23,4	1,97
11	FRPJ RECDIV	1099	0315236704	22,4	1,89
12	FES/MUNICIP	597	0259517705	8,5	0,72
<i>Demais Contas</i>				73,1	6,16
TOTAL PENDENTE DE PAGAMENTO – SALDO EFETIVO				1.186,3	100,00

Fonte: Relatório de Passivo de Remuneração do –SIAC– Departamento de Despesa Pública do Estado- SEFAZ.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

A título de esclarecimento, a maioria das contas que integram o SIAC não tem sua remuneração exigida, pois, de acordo com o Decreto n.º 38.113/98, foi eliminada essa obrigatoriedade para os recursos alocados, exceto àqueles com remuneração devida por imposição legal. Não fosse por esse motivo, o passivo seria superior.

A seguir, para ilustrar, elencam-se algumas contas que possuem remuneração, bem como essa se dá:

Conta	Como se dá a remuneração
CEEE-D	“Fica declarado expressamente que os índices utilizados pelo ESTADO para as aplicações financeiras da CEEE-D correspondem aos resultados líquidos obtidos pelo SIAC nas suas aplicações.”

Continua

Continuação

Conta	Como se dá a remuneração
Corsan	“Os recursos disponibilizados ao Sistema Integrado de Administração de Caixa – SIAC, pelo Depositante, serão remunerados em 100% (cem por cento) da taxa recebida pelo Estado na aplicação dos seus recursos junto ao BANRISUL.”
EGR	“O DEPOSITÁRIO pagará ao DEPOSITANTE, a remuneração equivalente a média de juros líquidos que no mesmo período o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A praticar com seus clientes, em idênticas transações.”
Instituto de Previdência do Estado – IPE	“O depositário pagará ao depositante, ao final de 16 dias úteis após cada período de 10 dias, a remuneração equivalente a taxa SELIC.”
EDUCAÇÃO	“O depositário pagará ao depositante, no final de 23 dias úteis, a remuneração equivalente a média de juros líquidos que no mesmo período o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A e Caixa Econômica Estadual* do Rio Grande do Sul praticarem com seus clientes em idênticas transações.”
FRH/DNAEE	“O depositário pagará ao depositante, no final de 16 dias úteis, a remuneração equivalente a média de juros líquidos que no mesmo período o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A e Caixa Econômica Estadual* do Rio Grande do Sul praticarem com seus clientes em idênticas transações.”
PJ RGS	“Os recursos disponibilizados ao SIAC pelo DEPOSITANTE serão remunerados diariamente na proporção de 95% (noventa e cinco por cento) da remuneração paga pelo BANRISUL ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul.”
Salário Educação – Cota Município	“O depositário pagará ao depositante, ao final de 16 dias úteis, a remuneração equivalente a TR diária que no mesmo período o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. praticar com seus clientes em idênticas transações.”
PROCERGS	“Os recursos disponibilizados ao Sistema Integrado de Administração de Caixa – SIAC pelo depositante serão remunerados 97% (noventa e sete por cento) da Taxa bruta recebida pelo Estado nas suas aplicações junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul.”
PGJ	“Os recursos disponibilizados ao SIAC pelo DEPOSITANTE serão remunerados diariamente na proporção de 95% (noventa e cinco por cento) da remuneração paga pelo BANRISUL ao Governo do Estado do Rio Grande do Sul.”
SULGÁS	“O depositário pagará ao depositante, ao final de 16 dias úteis após cada período de 10 dias, a remuneração equivalente a 97,5% da taxa bruta recebida pelo SIAC nos valores aplicados por este junto ao Banrisul.”

*Extinta

3.1.1.5 – Créditos

Os Créditos do Estado (excluída a Dívida Ativa e os Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados – SIAC, explicados em áreas distintas desse relatório) somam R\$ 14,42 bilhões em 31-12-2016 (R\$ 12,84 bilhões em 31-12-2015), composto por valores presentes no Ativo Circulante mais Ativo Não Circulante, conforme tabela a seguir.

TABELA 3.12
CRÉDITOS

Em milhões de R\$				
CONTAS	2015	%	2016	%
ATIVO CIRCULANTE	12.006,6	93,47	11.667,8	80,91
Créditos Tributários a Receber	3.949,3	30,74	4.684,4	32,48
Clientes	1.899,6	14,79	251,5	1,74
Empréstimos e Financiamentos Concedidos	965,5	7,52	956,8	6,63
Devedores	2.155,5	16,78	2.495,3	17,30
Responsáveis por Pagamentos Irregulares	1.744,1	13,58	1.515,3	10,51
Sequestros Judiciais a Regularizar	655,2	5,10	979,6	6,79
Demais Créditos a Curto Prazo	637,4	4,96	784,9	5,44
ATIVO NÃO CIRCULANTE	839,3	6,53	2.753,4	19,09
Demais Créditos e Valores a Longo Prazo	839,3	6,53	2.753,4	19,09
TOTAL	12.845,9	100,00	14.421,2	100,00

Fonte: Balanço Geral Do Estado 2016 (Volume I – pág. 58) e Cubos DW.

Os créditos tributários a receber, constituídos na fase de Auto de Lançamento (conta de maior valor em 2016), refletem o procedimento de registrar os créditos tributários vencidos previamente à sua inscrição obrigatória em Dívida Ativa, possibilitando melhor transparência na contabilidade, pois, a qualquer tempo é possível colher a informação da totalidade dos créditos tributários vencidos a receber pelo Estado.

Em relação ao saldo da conta “Devedores”, o Balanço Geral do Estado 2016 (Volume I, pág. 68), traz o seguinte:

No saldo da conta devedores, destaca-se o montante de R\$ 2,39 bilhões, que se refere ao total de pagamentos efetuados pelo TJ/RS (R\$ 2,29 bilhões) e pelo TRT 4ª Região (R\$ 100,5 milhões) a beneficiários de precatórios judiciais. Salienta-se que a maior parte desse montante já foi empenhado, porém ainda não houve regularização pela Secretaria da Fazenda, em virtude da falta de identificação dos valores por credor, dificultando, desta forma, a conciliação desta conta. Ou seja, os empenhos e liquidações de precatórios foram efetuados, porém, o “saldo a pagar” permanece no passivo, pendente de conciliação com a conta “Devedores”.

Ainda, o Balanço Geral do Estado faz menção às contas “Responsáveis por Pagamentos Irregulares” e “Sequestros Judiciais a Regularizar”:

A conta Responsáveis por Pagamentos Irregulares demonstra as responsabilidades financeiras impostas a servidores pelo descumprimento das normas vigentes. Registrava até 31-12-2014 os sequestros judiciais referentes às Requisições de Pequeno Valor (RPV) não pagas no prazo legal e as ações judiciais relacionadas à saúde. A partir de 1º-1-2015 os sequestros passaram a ser registrados na conta “Sequestros Judiciais a Regularizar”. Os sequestros judiciais estão relacionados ao não pagamento de RPV no prazo legal ou a ações judiciais da saúde. A falta de regularização ocorre por causa de duas situações, a saber: 1) Há a informação completa sobre o sequestro, caso em que foi efetuado empenho/liquidação, porém ainda falta a conciliação contábil; 2) Não há a informação completa sobre o sequestro, caso em que a saída de numerário não foi reconhecida orçamentariamente.

3.1.1.6 – Dívida ativa

A Dívida Ativa abrange os créditos a favor da Fazenda Pública, cuja certeza e liquidez foram apuradas por não terem sido efetivamente recebidos nas datas aprazadas. É, portanto, uma fonte potencial de fluxos de caixa, com impacto positivo pela recuperação de valores, espelhando créditos a receber, sendo contabilmente reconhecida no Ativo.

3.1.1.6.1 – Evolução do Saldo Registrado no Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial Consolidado apresentou, em 2016, saldo de Dívida Ativa de R\$ 11,85 bilhões (R\$ 11,88 bilhões em 2015), constituindo-se no subgrupo mais expressivo do Ativo (levando-se em conta saldos registrados no Circulante e no Não Circulante).

Os saldos contábeis, separados em Administração Direta e Indireta, estão assim demonstrados:

TABELA 3.13
DÍVIDA ATIVA CONSOLIDADA
SALDOS CONTÁBEIS DE 2004 A 2016

Em milhões de R\$*					
ANO	ADMINISTRAÇÃO DIRETA	%	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	%	DÍVIDA ATIVA CONSOLIDADA
2004	12.534,9	99,58	52,5	0,42	12.587,4
2005	13.880,7	99,59	56,5	0,41	13.937,2
2006	16.103,6	99,52	77,4	0,48	16.181,0
2007	18.232,3	99,31	127,3	0,69	18.359,6
2008	21.117,1	99,35	139,1	0,65	21.256,2
2009	24.600,2	99,36	158,3	0,64	24.758,5
2010	26.709,2	99,25	200,9	0,75	26.910,1
2011	28.422,7	99,23	218,9	0,77	28.641,6
2012	30.202,9	99,29	215,4	0,71	30.418,3
2013	32.100,4	99,26	237,2	0,74	32.337,6
2014	34.615,4	99,43	200,1	0,57	34.815,5
2015	11.760,5	98,97	121,9	1,03	11.882,4**
2016	11.602,9	97,92	246,0	2,08	11.848,9

Fonte: BGE (Volume I, págs. 62, 65, 66 e 214) e Cubos DW – SEFAZ/RS.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores nominais.

(**) No exercício de 2015, a CAGE finalizou estudo, em atendimento às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, para que anualmente fosse realizada a transferência para o longo prazo e registrado o ajuste das perdas esperadas referentes aos créditos inscritos em Dívida Ativa que possuem alta probabilidade de não realização.

Obs: Os saldos foram ajustados para efeito de consolidação, conforme critérios do BGE dos respectivos exercícios.

A Dívida Ativa está concentrada na Administração Direta, sendo responsável por 97,92% do total, em 2016, enquanto a Administração Indireta detém, apenas, 2,08% desse montante.

A totalização desses créditos das Administrações Direta e Indireta considerou os ajustes para fins de consolidação, segundo o Balanço Patrimonial do Setor Governamental (BGE, 2016, vol. I, pág. 214) que evidenciou, em especial, a exclusão da Dívida Ativa do IPERGS com outras Entidades Governamentais.

Os dados já apresentados demonstram a importância do grupo Dívida Ativa no Patrimônio do Estado. Relevante se faz a análise dos valores escriturados pela cobrança dos créditos no Balanço Geral do Estado – BGE, segundo as informações dos sistemas de controle da Administração Direta, mantidos na Secretaria da Fazenda.

Apurado o total da cobrança no ano de 2016, demonstra-se seu efeito no estoque da Dívida Ativa. Esse percentual é cotejado na série a seguir.

TABELA 3.14
DÍVIDA ATIVA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA
COBRANÇA X SALDO INICIAL
2001/2016

Em milhões de R\$*

EXERCÍCIO	COBRANÇA NO EXERCÍCIO(**)	SALDO INICIAL DO EXERCÍCIO	%
2001	171,4	6.346,2	2,70%
2002	206,1	7.118,3	2,89%
2003	331,5	8.462,5	3,92%
2004	234,3	10.458,9	2,24%
2005	396,3	12.534,9	3,16%
2006	196,7	13.880,7	1,42%
2007	206,2	16.103,6	1,28%
2008	223,6	18.232,3	1,23%
2009	273,5	21.117,1	1,30%
2010	607,9	24.600,2	2,47%
2011	463,1	26.709,2	1,73%
2012	534,5	28.422,7	1,88%
2013	442,0	30.202,9	1,46%
2014	492,0	32.100,4	1,53%
2015	842,5	34.615,4	2,43%
2016	708,5	37.030,9	1,91%

Fonte: Balanços Gerais do Estado, Sistema SAR-SEFAZ e Cubos DW.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores nominais.

(**) Total arrecadado Sistema SAR, incluída compensação de créditos tributários.

Em 2016 o ingresso de receita proveniente da cobrança da Dívida Ativa representou 1,91% do saldo existente no início do ano (R\$ 37,03 bilhões), indicando uma em relação ao ano anterior, cujo percentual foi de 2,43%.

A próxima Tabela aponta o comportamento do estoque da Dívida Ativa da Administração Direta, considerando os valores registrados no Ativo Circulante e no Não Circulante do Estado.

TABELA 3.15
EVOLUÇÃO DO SALDO CONTÁBIL
DA DÍVIDA ATIVA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA
2001/2016

Em milhões de R\$(*)

VALORES NOMINAIS			
EXERCÍCIO	SALDO DE BALANÇO	BASE FIXA	BASE MÓVEL
2001	7.085,9	100,00%	
2002	8.417,2	118,79%	118,79%
2003	10.392,4	146,66%	123,47%
2004	12.449,0	175,69%	119,79%
2005	13.771,1	194,34%	110,62%
2006	15.980,3	225,52%	116,04%
2007	18.095,9	255,38%	113,24%
2008	20.974,2	296,00%	115,91%
2009	24.437,2	344,87%	116,51%
2010	26.536,0	374,49%	108,59%
2011	28.422,4	401,11%	107,11%
2012	30.202,9	426,24%	106,26%
2013	32.100,4	453,01%	106,28%
2014	34.616,4	488,52%	107,84%
2015	37.030,9(**)	522,60%	106,98%
2016	40.510,7(**)	571,71%	109,40%

Continua

Continuação

VALORES ATUALIZADOS (*)			
EXERCÍCIO	SALDO DE BALANÇO	BASE FIXA	BASE MÓVEL
2001	21.639,6	100,00%	
2002	20.334,7	93,97%	93,97%
2003	23.317,3	107,75%	114,67%
2004	24.908,9	115,11%	106,83%
2005	27.220,9	125,79%	109,28%
2006	30.433,4	140,64%	111,80%
2007	31.941,5	147,61%	104,96%
2008	33.935,2	156,82%	106,24%
2009	40.111,6	185,36%	118,20%
2010	39.134,4	180,85%	97,56%
2011	39.921,4	184,48%	102,01%
2012	39.244,8	181,36%	98,31%
2013	39.529,0	182,67%	100,72%
2014	41.073,2	189,81%	103,91%
2015	39.690,7(**)	183,42%	96,63%
2016	40.510,7(**)	187,21%	102,07%

Fonte: Balanço Geral do Estado, (Demonstrativos Consolidados) e Cubos DW.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores inflacionados pelo IGP-DI/FGV – dezembro.

(**) Para fins de comparação, não foi considerado o Ajuste a Valor Recuperável.

Em números atualizados monetariamente, o exame da evolução dos valores em relação a base fixa da tabela (2001) possibilita constatar o crescimento real de 87,21%, situação que determina uma análise mais detahada sobre a matéria.

3.1.1.6.2 – Inexistência de Conciliação entre os Sitemas SAR e DAT

Os Relatórios elaborados pela Receita Pública Estadual (RPE), com base nos dados do Sistema DAT – Dívida Ativa, apontam o saldo da Dívida Ativa, em 31-12-2015, como R\$ 36.882.286.095,39, valor diferente dos R\$ 37.030.943.009,91 registrado no Balanço Geral do Estado, o qual é calculado pela CAGE e tem como fonte os números do Sistema SAR - Arrecadação.

A existência dessa diferença, apurada em conciliações, reflete a falta de integração entre os Sistemas SAR e DAT, pois, segundo a própria Secretaria, a situação resulta das divergências entre os pagamentos da Dívida Ativa efetuados pelos contribuintes registrados no Sistema SAR, fonte de contabilização da receita, e os pagamentos da mesma origem informados somente no Sistema DAT.

A situação evidenciada na tabela tem sido destacada sucessivamente nos Relatórios sobre as Contas do Governador de anos anteriores. No Balanço Geral do Estado, foi informado que a Subsecretaria da Receita Estadual está buscando uma solução para as divergências no registro dos recebimentos, mediante a implementação de um novo sistema de controle de créditos (SGC).

Todavia, em 2016, a opção adotada pelo Executivo Estadual foi de considerar o valor apontado no Sistema DAT como o saldo efetivo, e, a partir de então, registrar a diferença em contas retificadoras. Tal procedimento proporcionou que tanto os relatórios do sistema DAT quanto o Balanço Patrimonial anotassem o mesmo valor para o Estoque de Dívida Ativa.

Nesse sentido, o saldo de R\$ 36.882,3 milhões assinalado no sistema DAT no final de 2015, com as variações ocorridas em 2016, resultou na seguinte movimentação:

TABELA 3.16
VARIAÇÕES DE DÍVIDA ATIVA - SISTEMA DAT

SALDO INICIAL 2016	36.882,3
Acréscimos	5.209,5
(-) Exclusões	-868,2
(-) Arrecadações -712,9	-712,9
SALDO FINAL 2016	40.510,7

Por sua vez, após os ajustes necessários, o Balanço Patrimonial de 2016 culminou por registrar o mesmo saldo do sistema DAT, conforme se verifica na tabela seguinte, onde estão apontados os saldos e as principais variações no exercício:

TABELA 3.17
VARIAÇÕES DE DÍVIDA ATIVA - BALANÇO PATRIMONIAL

SALDO INICIAL 2016	37.030,9
Acréscimos	5.209,5
(-) Exclusões	-869,0
(-) Arrecadações	-708,5
(-) Ajuste Conciliação SAR E DAT - Dívida Ativa Tributária	-212,9
(-) Ajuste Conciliação SAR E DAT - Dívida Ativa Não Tributária	59,7
Ajustes de Exercícios Anteriores	1,0
SALDO FINAL 2016	40.510,7

Assim, o Governo não contemplou a necessidade de buscar a integração dos Sistemas que controlam os ingressos de receitas – o SAR e o DAT, preferiu construir um paliativo que, em termos práticos, apenas viabiliza a equalização dos valores registrados nos dois Sistemas.

3.1.1.6.3 – Totalidade de Créditos disponíveis para Cobrança

As informações apontadas neste item têm como base os dados fornecidos pela Receita Estadual, obtidos no Sistema DAT, e visam identificar a composição dos créditos do Estado disponíveis para cobrança, tanto na esfera administrativa como judicial.

TABELA 3.18
ESTOQUE GERAL DOS CRÉDITOS
2000 - 2016

Em milhões de R\$(Valores nominais)

ANO	ADMINISTRATIVO				JUDICIAL		TOTAL DO ESTOQUE
	AUL	DAT	TOTAL	% S / TOTAL	DAT. JUDICIAL	% S / TOTAL	
2000	953	525	1.478	20,25	5.820	79,75	7.298
2001	1.021	507	1.528	18,78	6.611	81,22	8.139
2002	1.197	556	1.753	18,15	7.906	81,85	9.659
2003	1.227	817	2.044	17,49	9.640	82,51	11.684
2004	1.117	834	1.951	14,29	11.698	85,71	13.649
2005	1.976	1.001	2.977	18,59	13.035	81,41	16.011
2006	2.378	981	3.359	18,19	15.106	81,81	18.465
2007	2.757	1.171	3.928	18,73	17.043	81,27	20.972
2008	3.026	1.552	4.578	18,98	19.543	81,02	24.121
2009	3.392	2.051	5.443	19,46	22.520	80,54	27.963
2010	3.686	2.030	5.716	18,84	24.627	80,13	30.342
2011	3.705	2.130	5.835	18,2	26.224	81,8	32.059
2012	3.766	2.650	6.416	18,93	27.482	81,07	33.897
2013	4.018	3.428	7.456	20,66	28.599	79,37	36.045
2014	3.637	5.019	8.656	22,71	29.452	77,29	38.108
2015	4.264	5.775	10.038	24,4	31.108	75,6	41.146
2016	4.913	7.323	12.236	26,94	33.188	73,06	45.424

Fonte: SEFAZ-Subsecretaria da Receita

Embora tenha alcançado o menor índice da série em exame, 73,06%, a fase judicial é responsável pela maior concentração dos créditos da Fazenda Estadual. Por sua vez, em 2016, a fase administrativa teve o maior índice de participação, incluindo tanto os créditos que estão na fase reconhecida por Autos de Lançamento (AUL), como aqueles cujas Certidões de Dívida Ativa permanecem em cobrança pela Secretaria da Fazenda.

Quanto aos aspectos legais, ressalvadas as exceções, a Lei nº 6.537/73 determina que os créditos tributários não pagos devem ser inscritos em Dívida Ativa até o 61º (sexagésimo primeiro) dia, contados da notificação do Auto de Lançamento, no caso de não ter ocorrido impugnação, ou mesmo do vencimento do prazo para pagamento do ICMS, na hipótese do crédito ter sido constituído automaticamente por sistemas AL/GIA.

A partir da inscrição, a Secretaria da Fazenda permanece à frente da cobrança do respectivo valor, na denominada cobrança administrativa da Dívida Ativa. O prazo para este procedimento não deve exceder a 30 dias após a inscrição, e, no caso de insucesso da cobrança nesta instância, a Secretaria deve providenciar na remessa da Certidão à Procuradoria-Geral do Estado - PGE para iniciar a cobrança judicial.

Na fase prévia à judicialização da cobrança do crédito tributário, isto é, antes do ajuizamento do executivo fiscal, a PGE exerce o controle da legalidade do título executivo. No caso de verificadas inconsistências nos AULs ou nas CDAs, os documentos são restituídos à SEFAZ para que proceda às devidas correções. Esse ato tem o objetivo de evitar futuros prejuízos financeiros ao erário por deficiências, muitas vezes, meramente formais no respectivo título, além de evitar cobrança de crédito público indevido.

Em relação ao ano anterior, 2016 assinala o crescimento de 10,40% do valor do estoque geral de créditos em favor do Estado.

TABELA 3.19
EVOLUÇÃO DO ESTOQUE TOTAL GERAL DE CRÉDITOS 2006 -2016
(AUL, DAT ADMINISTRATIVO E DAT JUDICIAL)

Em milhões de R\$ (Valores Nominais)		
ANO	R\$	Δ %
2006	18.465	
2007	20.972	13,58
2008	24.120	15,02
2009	27.963	15,93
2010	30.042	7,44
2011	32.367	7,74
2012	34.073	5,27
2013	36.045	5,79
2014	38.108	5,72
2015	41.146	7,97
2016	45.424	10,40

Fonte: SEFAZ-Subsecretaria da Receita

O estoque geral dos créditos mostra os aumentos significativos no período 2007 – 2009, variando entre 13% e 15% ao ano. Nos anos de 2010 e 2011, o incremento do saldo ficou na casa de 7% ao ano, já nos anos de 2012 e 2014 esse patamar foi reduzido para 5% ao ano. No últimos dois exercícios o estoque volta a crescer, atingindo, em 2016, 10,40%.

Quanto à composição do estoque de créditos incluído no Sistema AUL, a sua estrutura identifica duas situações diversas. A primeira, referente ao **contencioso**, compreende aqueles créditos que, após sua constituição, são objetos de recursos administrativos (tanto em 1ª

como em 2ª instância); a segunda é constituída por créditos que já ultrapassaram a fases anteriores e, por conseguinte, estão sujeitos às ações de cobrança.

Os Autos de Lançamentos Disponíveis para Cobrança, durante o exercício em exame, superaram a casa dos R\$ 429 milhões, representando um aumento de mais de 35% em relação ao ano anterior (R\$ 316 milhões).

TABELA3. 20
EVOLUÇÃO E COMPOSIÇÃO DO ESTOQUE DE CRÉDITOS SISTEMA AUL
2006 – 2016

Em milhões de R\$ (Valores nominais)

ANO	CONTENCIOSO			ADMINISTRATIVO			TOTAL AUL
	IMPUGNADO	EXIGIBILIDADE SUSPENSÃO	TOTAL	PARCELADO	DISPONÍVEL P/ COBRANÇA	TOTAL	
2006	1.281	399	1.680	228	470	698	2.378
2007	1.508	637	2.145	266	346	612	2.757
2008	1.600	740	2.340	283	403	686	3.026
2009	1.950	831	2.782	344	266	610	3.392
2010	2.213	888	3.100	350	235	586	3.685
2011	2.218	730	2.947	361	417	778	3.725
2012	2.337	686	3.023	361	419	780	3.803
2013	2.533	650	3.183	386	448	834	4.018
2014	2.526	377	2.903	472	261	734	3.637
2015	3.016	297	3.313	634	316	951	4.264
2016	3.418	366	3.783	700	429	1.129	4.913

Fonte: SEFAZ-Subsecretaria da Receita

A próxima tabela traz a evolução e a composição do estoque de créditos inscritos em Dívida Ativa de acordo com as fases de cobrança. Um primeiro grupo referente à fase administrativa, onde são registrados todos os créditos inscritos em Dívida Ativa, cujos procedimentos de cobrança permanecem sob a responsabilidade da Secretaria da Fazenda Estadual; e um segundo grupo correspondente às Certidões de Dívida Ativa (CDA) enviadas à PGE/RS para cobrança judicial.

TABELA 3.21
ESTOQUE GERAL DE CRÉDITOS

Em milhões de R\$ (Valores Nominiais)

FASE	2012		2013		2014		2015		2016	
	SALDO	% DO	SALDO	% DO	SALDO	% DO	SALDO	% DO	SALDO	% DO
	ATUAL	TOTAL	ATUAL	TOTAL	ATUAL	TOTAL	ATUAL	TOTAL	ATUAL	TOTAL
FASE ADMINISTRATIVA										
1 – DISPONÍVEL	1.109	3,26	2.305	6,39	3.729	9,79	774	1,88	1.276	2,81
2 - PARCELADO (A)	787	2,31	947	2,63	846	2,22	1.230	2,99	1.185	2,61
3 – IMPUGNADO	2.397	7,04	2.533	7,03	2.526	6,63	3.016	7,33	3.418	7,52
4 - EXIGIBILIDADE SUSPENSÃO	1.467	4,31	1.660	4,61	1.554	4,08	1.272	3,09	1.601	3,52
5 – INEXECUTÁVEL	700	2,05					3.746	9,11	4.756	10,47
SUB-TOTAL	6.460	18,96	7.446	20,66	8.656	22,71	10.038	24,40	12.236	26,94
FASE JUDICIAL										
5 - FASES PROCESSUAIS DIVERSAS	19.580	57,46	16.726	46,40	18.499	48,55	19.731	47,95	21.598	47,55
6 - EXECUÇÃO EMBARGADA	2.998	8,80	2.957	8,20	2.753	7,22	2.717	6,60	2.696	5,94
7 - PARCELADO (B)	1.055	3,10	1.226	3,40	779	2,04	1.042	2,53	687	1,51
8 – COBRANÇA SUSPENSÃO	1.658	4,87	2.833	7,86	2.938	7,71	3.066	7,45	3.612	7,95
9 - FALÊNCIA OU COBRANÇA EXAURIDA	2.322	6,81	4.857	13,47	4.483	11,76	4.552	11,06	4.595	10,12
SUB-TOTAL	27.612	81,04	28.599	79,34	29.452	77,29	31.108	75,60	33.188	73,06
TOTAL	34.073		36.045		38.108		41.146		45.424	
TOTAL PARCELADO = Adm (A) + Jud (B)	1.842	5,41	2.173	6,03	1.626	4,27	2.272	5,52	1.872	4,12

Fonte: SEFAZ-Subsecretaria da Receita/BGE – iGR

Obs: Disponível (1) = Soma do disponível no Sistema AUL e no DAT/ADM

Parcelado (2) = Soma do parcelado do Sistema AUL e do DAT/ADM

Impugnado (3) = Valor do Sistema AUL

Exigibilidade Suspensa (4) = Soma do Valor da Exigibilidade Suspensa do Sistema AUL e do Contenciosos DAT/ADM

Os critérios utilizados pela Secretaria da Fazenda para distribuição dos créditos nas diversas fases têm sofrido alterações nos últimos exercícios. Enquanto em 2013 e 2014 o valor do estoque inexecutável estava somado ao disponível para cobrança, em 2015 e 2016 ele voltou a ser apartado. No último ano, os valores desses créditos atingiram 10,47% do Total inscrito em Dívida Ativa.

Os créditos incluídos na fase de estoque inexecutável são os de valores abaixo do mínimo para ajuizamento, conforme Lei nº 9298/91, e aqueles que retornaram à fase administrativa após a tentativa de cobrança judicial, de acordo com o previsto nas Leis nºs 10.915/97 e 13.591/10.

Sobre esse ponto de vista, importante observar que a soma dos créditos identificados como inexecutáveis da fase administrativa com os registrados na fase de Falência/Cobrança Exaurida do âmbito Judicial o valor obtido equivale a mais de 20% do total da Dívida Ativa, correspondendo ao valor de R\$ 9,351 bilhões.

Em 2016, 26,94% do estoque de créditos estavam apontados na fase administrativa. Dentre esses, as participações dos créditos com exigibilidade suspensa (3,52%) e os impugnados (7,52%) são os mais relevantes, sendo que os últimos correspondem aos casos em que os contribuintes recorreram à impugnação dos respectivos Autos de Lançamentos em recurso de 1ª ou 2ª instância, ou seja, junto à Delegacia Fazendária e, posteriormente, ao Tribunal Administrativo de Recursos Fiscais – TARF.

Os débitos parcelados também merecem atenção, tanto na esfera administrativa como judicial, pois, na comparação do valor registrado em 2016 (R\$ 1,872 bilhão) com a do ano anterior (R\$ R\$ 2,272 bilhões), constata-se uma redução, em termos nominais, superior a de 17%.

Os valores cobrados no período de 2000 a 2016, de acordo com as respectivas fases, são detalhados a seguir:

TABELA 3.22
COBRANÇA - PAGAMENTOS REALIZADOS
2000 A 2014

Em R\$ milhões (Valores Nominais)

ANO	AUL			DAT ADMINISTRATIVO			TOTAL ADMINISTRATIVO		DAT JUDICIAL		TOTAL DIV ATIVA (ADM+JUD)	TOTAL PGTS
	VALOR	S/TOTAL ADM	S/ TOTAL PAGTOS	VALOR	S/ TOTAL ADM	S/ TOTAL PAGTOS	VALOR	S/ TOTAL PAGTOS	VALOR	S/ TOTAL PAGTOS		
	A	A / C	A / E	B	B / C	B / E	C = A + B	C / E	D	D / E		E
2000	188	66,31%	59,25%	95	33,69%	30,11%	283	89,36%	34	10,64%	129	317
2001	188	62,77%	52,20%	112	37,23%	30,95%	300	83,16%	61	16,84%	172	361
2002	228	65,75%	52,51%	119	34,25%	27,36%	347	79,87%	88	20,13%	207	435
2003	460	77,26%	58,08%	135	22,74%	17,09%	596	75,18%	197	24,82%	332	792
2004	261	63,86%	52,64%	148	36,14%	29,79%	409	82,42%	87	17,58%	235	496
2005	372	65,31%	48,35%	198	34,69%	25,68%	570	74,03%	200	25,97%	397	769
2006	290	69,39%	59,39%	128	30,61%	26,20%	417	85,59%	70	14,41%	198	488
2007	322	70,65%	60,82%	134	29,35%	25,27%	456	86,10%	74	13,90%	208	530
2008	385	72,50%	63,28%	146	27,50%	24,00%	531	87,29%	77	12,71%	224	609
2009	505	79,19%	64,87%	133	20,81%	17,05%	638	81,92%	141	18,08%	274	779
2010	515	67,99%	45,88%	243	32,01%	21,60%	758	67,48%	365	32,52%	608	1.123
2011	557	76,80%	54,58%	168	23,20%	16,49%	725	71,07%	295	28,93%	463	1.020
2012	686	73,36%	56,22%	249	26,64%	20,42%	936	76,64%	285	23,36%	535	1.221
2013	684	73,93%	60,89%	241	26,07%	21,47%	925	82,36%	198	17,64%	439	1.124
2014	786	74,14%	61,73%	274	25,86%	21,53%	1.060	83,26%	213	16,74%	487	1.273
2015	835	73,05%	49,65%	308	26,95%	18,31%	1.143	67,96%	539	32,04%	847	1.682
2016	1.546	79,98%	68,04%	387	20,02%	17,04%	1.934	85,08%	339	14,92%	726	2.273

Fonte: SEFAZ-Subsecretaria da Receita/Sistema DAT

De pronto, constata-se aumento no total dos pagamentos obtidos pela Secretaria da Fazenda, sendo que no ano em análise, em termos nominais, foi alcançado o maior valor em termos nominais (R\$ 2,273 bilhões). Em relação aos ingressos do ano anterior (R\$ 1,682 bilhão), o incremento nominal superou 35%, muito embora os valores auferidos em 2015 já terem sido o melhor da série, até então. Ou seja, nos dois últimos exercícios as atividades relacionadas com a

cobrança de créditos do Tesouro Estadual, a par de sua restrita representatividade quando comparado com o estoque total de créditos, tem registrado uma atuação superior aos realizados nos anos anteriores.

Observa-se o relevante acréscimo ocorrido nas cobranças administrativas de créditos ainda pertencentes à fase de Auto de Lançamento, pois, em valores nominais, quase duplicaram de um ano para o outro, saindo de R\$ 835 milhões para 1,546 bilhão.

Quanto à redução dos valores cobrados judicialmente da Dívida Ativa, a opção do Executivo Estadual de não realizar Programa de Recuperação de Crédito, no ano de 2016, pode ser apontado como uma das principais justificativa.

3.1.1.6.4 – Da atuação da Procuradoria-Geral do Estado

O Decreto nº 42.819/2004 atribuiu à Procuradoria Fiscal competência de exercer a representação judicial e a consultoria jurídica nas matérias de natureza tributária e financeiro-fiscal, inclusive relacionadas com a arrecadação e cobrança dos créditos da Fazenda Pública e dos títulos executivos do Tribunal de Contas.

Em 2015, na busca de adequação às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, a CAGE concluiu estudos que provocaram a realização da segregação dos créditos inscritos em Dívida Ativa; os **de curto prazo**, referente aos que possuem maior possibilidade de realização e os de **longo prazo** aqueles reconhecidos como de difícil sucesso, ou seja, que apesar de todos os esforços para envidados na sua cobrança, possuem alta probabilidade de não realização. Dessa forma, os créditos de Dívida Ativa incluídos na qualidade de **longo prazo** passaram a ter o registro como ajuste de perdas esperadas.

Em observância ao proposto pela CAGE, os Órgãos responsáveis pela gestão da Dívida Ativa - a Procuradoria-Geral do Estado (cobrança judicial) e Receita Estadual (cobrança administrativa) desenvolveram análises com o intuito de calcular o ajuste necessário para efetivar a transferência dos valores cuja expectativa de realização ultrapasse o término do exercício financeiro de 2017 para a situação de longo prazo.

Os critérios utilizados para esse cálculo de ajuste foram assim especificados:

a) Subsecretaria da Receita Estadual (Fase Administrativa) - As prováveis perdas relacionadas à cobrança administrativa da Dívida Ativa são calculadas pela Subsecretaria da Receita Estadual mediante aplicação dos seguintes critérios:

i. Créditos Devolvidos pela PGE por Impossibilidade/Inviabilidade de Cobrança: são aqueles remetidos para cobrança judicial e que foram posteriormente devolvidos pela PGE por impossibilidade ou esgotamento de tentativas de cobrança via execução fiscal. Nesses casos, a prescrição, que estava interrompida pelo despacho do juiz que ordenou a citação, é reiniciada após a desistência das ações. Assim, os créditos devolvidos permanecem em cobrança administrativa por mais 5 (cinco) anos. O índice de recuperação desses créditos é ínfimo, tendo em vista o esgotamento das cobranças administrativas e judiciais. Dessa forma, os créditos que nessa situação são considerados perdidos (0% de recuperação).

ii. Créditos Suspensos por Decisão Judicial: são os créditos em situação de cobrança administrativa, porém questionados judicialmente, no todo ou em parte, pelo sujeito passivo.

Sobrevindo decisão judicial favorável ao Estado, o crédito fica disponível para a continuidade das ações de cobrança. Caso a decisão beneficie o sujeito passivo, o crédito será total ou parcialmente excluído, conforme o que for decidido, ficando a parte não excluída disponível para cobrança. Foi realizado o levantamento das exclusões de créditos que estavam em discussão judicial nos últimos 5 (cinco) exercícios, apurando-se uma média anual de 4,05%. Para fins de cálculo do ajuste para perdas, o referido percentual é aplicado sobre o saldo de créditos que se encontram suspensos por decisão judicial em 31 de dezembro de 2016.

b) Procuradoria-Geral do Estado (Fase Judicial) - A dívida ativa, em fase de cobrança judicial, tem suas perdas apuradas pela PGE com a utilização dos seguintes critérios:

FASE DA COBRANÇA	VIABILIDADE DA COBRANÇA
Remetido à PGE	Sim, até 10 anos inscrição Dívida Ativa
Fases Processuais Diversas	Sim, até 10 anos inscrição Dívida Ativa
Parcelamento Judicial Cancelado	Sim, até 10 anos inscrição Dívida Ativa
Parcelamento Judicial Liquidado	Não se aplica pois o débito está quitado
Parcelamento Judicial Cancelado Acerto de Saldo	Não se aplica pois o débito está quitado
Parcelado Judicialmente	Sim, sempre
Contra Massa Falida	Não
Contra Massa Falida Empresa Baixada	Não
Cobrança Suspensa Prazo Determinado PGE	Sim, até 10 anos inscrição Dívida Ativa
Penhora Efetivada	Sim, até 10 anos inscrição Dívida Ativa
Penhora Efetivada Carata Fiança Apresentada	Sim, sempre
Execução Embargada	Sim, até 15 anos inscrição Dívida Ativa
Suspenso Judicial	Sim, até 10 anos inscrição Dívida Ativa
Suspenso por Acordo Judicial	Sim, até 10 anos inscrição Dívida Ativa
Suspenso por Depósito Integral	Sim, sempre
Suspenso por Ordem Judicial	Sim, até 10 anos inscrição Dívida Ativa
Suspenso por Execução Garantida	Sim, até 10 anos inscrição Dívida Ativa
Suspenso por Penhora de Faturamento	Sim, até 10 anos inscrição Dívida Ativa
Liquidado Judicial	Não se aplica pois o débito está quitado
Falência Encerrada	Não
Ausência de Bens / Devedor Não Localizado	Não
Motivos Diversos	Não
Extinto por Desistência Requerida	Não
Extinto por Prescrição Requerida	Não
Desistência Execução Pequeno Valor	Não
Certidão Dívida Ativa Devolvida Parcialmente Prescrita	Não

Dessa forma, os cálculos avaliaram o valor recuperável em 28,64% do total inscrito em Dívida Ativa da Administração Direta, ou seja, do total de R\$ 40,510 bilhões, apenas R\$ 11,602 bilhões estariam em condições de proporcionar elevado índice de sucesso no processo de cobrança.

Portanto, o ajuste realizado, a partir do Balanço do Estado de 2015, trouxe mais realidade aos registros contábeis quanto ao estoque dos valores cobráveis em dívida ativa, e, de certa forma, não resultou em consequências orçamentárias e financeiras, pois, como afirmou a Secretaria da Fazenda, não houve alteração na situação de cobrança dos créditos, que permaneceram como direito do Estado.

Comparando-se os totais inscritos (sem considerar o ajuste a valor recuperável) em 2016 (R\$ 40,51 bilhões) e em 2015 (R\$ 37,03 bilhões), houve um crescimento de 9,40% do estoque Total de Dívida Ativa. Segue a tabela com a evolução anual dos saldos de dívida ativa antes da realização de ajustes a valor recuperável:

TABELA 3.23
ESTOQUE TOTAL DE DÍVIDA ATIVA

Em milhões de R\$		
POSIÇÃO	SALDO	Δ NO ANO
31-12-2012	30.202,9	-
31-12-2013	32.100,4	6,28%
31-12-2014	34.615,4	7,83%
31-12-2015	37.030,9	6,98%
31-12-2016	40.510,7	9,40%

Já a arrecadação, corrigida pelo IGPDI, obteve um desempenho de 23,03% inferior ao ano de 2015:

TABELA 3.24
ARRECADAÇÃO DÍVIDA ATIVA

Em milhões de R\$		
ANO	VALOR ARRECADADO	Δ NO ANO
2012	712,4	-
2013	552,4	-22,46%
2014	590,4	6,92%
2015	936,6	58,57%
2016	720,9	-23,03%

Com relação à redução dos valores arrecadados por conta da cobrança judicial da Dívida Ativa, em 2016 não houve a edição de Plano de Recuperação de Créditos, situação que havia se tornado prática comum nos anos anteriores e, cuja presença, já está definida legalmente a partir de março de 2017.

3.1.2 – Passivo

O Passivo corresponde às obrigações presentes, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos deverão resultar, para a entidade, saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços. Está segregado em dois grupos: Circulante e Não Circulante.

São classificados como Passivo Circulante as obrigações conhecidas e estimadas que atendam a qualquer um dos seguintes critérios: tenham prazos estabelecidos ou esperados dentro do ciclo operacional da entidade; sejam mantidos primariamente para negociação; tenham prazos estabelecidos ou esperados até doze meses após a data das demonstrações contábeis.

São classificados como Passivo Não Circulante as obrigações conhecidas e estimadas que não atendam a nenhum dos critérios.

O Passivo da Administração Pública Estadual, no exercício de 2016, alcançou o valor de R\$ 116,90 bilhões (R\$ 111,19 bilhões em 2015), estando registrados R\$ 38,22 bilhões no Passivo Circulante (R\$ 35,09 bilhões em 2015) e R\$ 78,68 bilhões no Passivo Não Circulante (R\$ 76,10 bilhões em 2015).

3.1.2.1 – Passivo Circulante

O Passivo Circulante da Administração Pública Estadual engloba as Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Curto Prazo; Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo; Obrigações Fiscais a Curto Prazo; Obrigações de Repartição a Outros Entes e Demais Obrigações a Curto Prazo. Sua composição, em 2015 e 2016, foi a seguinte:

TABELA 3. 25
PASSIVO CIRCULANTE

Em milhões de R\$				
PASSIVO CIRCULANTE	2015	%	2016	%
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a pagar a Curto Prazo	2.972,4	8,47	3.510,7	9,19
Empréstimos e Financiamentos e Curto Prazo	1.873,4	5,34	1.815,1	4,75
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	407,2	1,16	469,6	1,23
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	60,7	0,17	27,4	0,07
Obrigações de Repartição a Outros entes	32,4	0,09	47,6	0,12
Demais Obrigações a Curto Prazo	29.744,6	84,77	32.349,8	84,64
Total do Passivo Circulante	35.090,7	100,00	38.220,2	100,00

Fonte: SEFAZ-Subsecretaria da Receita

O valor total do Passivo Circulante, em 31-12-2016, era de R\$ 38,22 bilhões. Em 31-12-2015, o saldo do grupo estava em R\$ 35,09 bilhões. A variação de R\$ 3,13 bilhões (9,14%) está diretamente ligada ao aumento dos resgates do SIAC (R\$ 1,32 bilhão, durante o exercício de 2016), bem como do saldo dos Depósitos Judiciais (R\$ 425,8 milhões em 2016), registrados em Demais Obrigações de Curto Prazo.

3.1.2.2 – Passivo Não Circulante

No grupo Passivo Não Circulante da Administração Pública Estadual são escriturados: Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo; Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo; Obrigações Fiscais a Longo Prazo e Provisões a Longo Prazo. Sua composição, em 2015 e 2016, foi a seguinte:

TABELA 3.26
PASSIVO NÃO CIRCULANTE

Em milhões de R\$				
PASSIVO NÃO CIRCULANTE	2015	%	2016	%
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a Pagar a Longo Prazo	7.295,4	9,59	8.398,2	10,67
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	59.941,9	78,76	64.245,2	81,66
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	210,9	0,28	197,4	0,25
Provisões a Longo Prazo	8.655,3	11,37	5.835,3	7,42
Total do Passivo Não Circulante	76.103,5	100,00	78.676,1	100,00

Fonte: SEFAZ-Subsecretaria da Receita

Os dados indicam o valor total do Passivo Não Circulante, em 31-12-2016, em R\$ 78,68 bilhões. Em 31-12-2015, o saldo do grupo era de R\$ 76,10 bilhões. A variação de R\$ 2,58 bilhões (3,42%) explica-se, em grande parte, pelo crescimento da dívida do Estado com a União, em função dos juros, no período (saldo registrado no Passivo Não Circulante (conta contábil 2221301020076 – contratos 00137499/LF9496/97 e 00137499/LF9496/97R) em 31/12/2015: R\$ 44,9 bilhões; e, em 31/12/2016: R\$ 48,0 bilhões).

A expressiva variação apresentada em Provisões a Longo Prazo, no último exercício, está diretamente ligada ao disposto na Portaria MPS nº 563/2014, que em seu parágrafo 7º do Artigo 17 menciona que a “reavaliação atuarial anual indicará o plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS, em relação à **geração atual**” (grifo nosso). Até 31 de dezembro de 2015, o Estado manteve a provisão de acordo com o cálculo antigo, levando-se em conta a geração atual e a futura. Para 31 de dezembro de 2016, adequou-se à referida Portaria e efetuou o ajuste contábil.

3.1.2.3 – Débitos de Natureza Judicial – Precatórios, RPVs e Outros

O presente item analisa os débitos de natureza judicial do Estado, formados pelos **Precatórios, Requisições de Pequeno Valor – RPVs** e os pagamentos determinados por **Sentenças Judiciais**. Para situá-los, inicia-se com um breve histórico contendo legislação e decisões sobre a matéria.

3.1.2.3.1 – Histórico

Com a publicação da Emenda Constitucional nº 62/2009, o pagamento e controle dos **Precatórios** emitidos contra a Fazenda Pública sofreram profundas modificações, tendo o artigo 100 da Constituição Federal promovido um novo regime para o pagamento das sentenças judiciais. Os débitos de natureza alimentícia mantiveram a preferência sobre todos os demais débitos, exceto, com a nova redação, aos débitos de natureza alimentícia cujos titulares tenham 60 anos de idade ou mais na data de expedição do precatório, ou sejam portadores de doença grave.

Repetiu o texto original a obrigatoriedade da inclusão no orçamento de verba necessária ao pagamento dos débitos apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados monetariamente, indicando como índice oficial a caderneta de poupança.

A norma viabilizou, para o Estado, uma inovação no pagamento dos títulos que se encontram em mora, introduzida no artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Esse pagamento poderia ocorrer:

- pelo depósito mensal, em conta especial, de 1/12 avos da Receita Corrente Líquida, ocorrendo a constituição do fundo até seu valor superar o passivo, momento em que o Ente deveria cumprir, integralmente, o artigo 100 da Constituição Federal, honrando os Precatórios apresentados até 31 de julho do ano seguinte; ou,

- pela adoção de regime especial de pagamento⁴, utilizando alíquota mínima de 1,5% da RCL para quitação do estoque em até 15 anos. No final do prazo, o Ente deveria obedecer ao artigo 100, como já ressaltado no parágrafo anterior.

Para o Estado do Rio Grande do Sul, a opção escolhida foi a segunda. Pelo Decreto nº 47.063/2010, o Estado optou pela modalidade prevista no inciso II do § 2º do artigo 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, passando a depositar em contas bancárias, exclusivamente movimentadas pelo Poder Judiciário, o equivalente a 1,5% da RCL.

Nesse caso, 50% dos valores seriam depositados em conta específica para o pagamento de Precatórios na ordem cronológica, respeitadas as preferências constitucionais. Os outros 50% seriam utilizados no pagamento de Precatórios por intermédio de leilão, com pagamento à vista de acordo com a ordem cronológica e crescente do valor, e conciliação com os credores. O Estado, no Decreto nº 47.470/2010, optou, exclusivamente, pela adoção da “ordem única e crescente de valor”.

No encerramento do exercício de 2012, a gestão dos recursos para pagamento de Precatórios tinha por parâmetro os dispositivos até aqui relatados. Todavia, em julgamento de fundamental importância para a matéria, o Supremo Tribunal Federal (STF), em março de 2013,

⁴ Para tanto, o Estado não deveria possuir um passivo de Precatórios superior a 35% da sua RCL, posição em que o Rio Grande do Sul estava enquadrado.

decidiu pela inconstitucionalidade de diversos aspectos que fazem parte da espinha dorsal da Emenda Constitucional nº 62/2009.

Na decisão, acolhendo questões da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 4357, os ministros do STF foram contrários, em resumo, aos seguintes pontos: possibilidade de *pagamentos parcelados*; realização de *leilões*; reserva de *percentuais mínimos* nos orçamentos para o pagamento das dívidas (1,5% da RCL, no caso do RS), entendendo que o percentual mínimo prejudicava o credor, pois o poder público destinava pouco para a quitação das dívidas; o índice de correção pela *caderneta de poupança*; e possibilidade de o poder público descontar eventuais dívidas do credor, a chamada *compensação*.

Em abril de 2013, antes de o STF proibir o parcelamento em 15 anos, o ministro do Supremo Tribunal Federal, Exmo. Sr. Luiz Fux, decidiu pela continuidade do pagamento parcelado dos Precatórios em execução.

Por sua vez, em 25 de março de 2015, o STF, em decisão plenária, concluiu o julgamento sobre a modulação dos efeitos de tal Emenda. Segundo a Decisão, ficou mantido, parcialmente, o regime especial criado pela Emenda, para o período de cinco anos, contados a partir de janeiro de 2016. Foi, ainda, fixado um novo índice de correção monetária e estabelecida a possibilidade de compensação de precatórios vencidos com o estoque de créditos já inscritos em dívida ativa.

No caso da compensação de precatórios vencidos com a dívida ativa, a decisão não tem aplicação imediata, pois o Plenário delegou ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a regulamentação do tema, com a apresentação ao STF de uma proposta normativa. Também caberá ao CNJ, nos mesmos termos, a regulamentação do uso compulsório de 50% dos depósitos judiciais tributários no pagamento de precatórios.

Quanto à correção monetária, o STF modulou os efeitos da declaração de inconstitucionalidade proferida no julgamento das ADIs relativas à EC nº 62/2009, para considerar válido o índice básico da caderneta de poupança (TR) para a correção dos precatórios até 25-03-2015, e estabeleceu sua substituição pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E).

Com a modulação dos efeitos, o regime especial, instituído pela EC nº 62/2009, foi prorrogado parcialmente. Isso significa a manutenção das compensações, leilões e pagamentos à vista, previstos pela Emenda, realizados até a data do julgamento (25-03-2015), vedada a possibilidade de seu uso a partir de então. Ficou mantida, pelo prazo de cinco anos, a possibilidade de realização de acordos diretos com os credores de precatórios, observando a ordem de preferência e a redução máxima de 40% do valor do crédito atualizado. Pelo período de cinco anos, também ficou mantida a vinculação de percentuais mínimos da receita corrente líquida dos Estados e Municípios ao pagamento de precatórios, e mantidas as sanções para o caso de não liberação dos recursos.

Em observância à modulação dos efeitos da EC nº 62/2009, no âmbito estadual, a partir de outubro de 2015, passou a vigorar a Lei nº 14.751/2015 que institui a Câmara de Conciliação de Precatórios prevista no art. 97, § 8º, inciso III, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Essa lei prevê obediência rigorosa à ordem cronológica do precatório; pagamento com redução de até 40% (quarenta por cento) do valor do precatório; possibilidade de pagamento parcelado, em até 02 (dois) anos, para precatório cujo valor obtido após a referida redução exceda a 1/3 (um terço) dos recursos repassados mensalmente ao Poder judiciário (art. 97, §2º e §8º, inciso III). Em síntese, aqueles recursos que antes da modulação eram destinados ao pagamento de precatórios pela então Ordem Crescente até 25-03-2016, passaram a ser destinados à Câmara de Conciliação de Precatórios.

Na prática, a modulação resultou no estabelecimento do prazo de cinco anos, a contar de janeiro de 2016, para o Estado efetuar a quitação do saldo de Precatórios. Nesse sentido, o Poder Judiciário do Rio Grande do Sul encaminhou ao Poder Executivo o Ofício nº 005/2016, no qual solicitava a apresentação de uma proposta para o pagamento do estoque de precatórios. Em resposta, no Of. nº 232/2016/GSF, a Secretaria da Fazenda justificou a inviabilidade de aumento do percentual da Receita Corrente Líquida destinado ao pagamento de precatório, alegando, em síntese, limitações financeiras para quitar o estoque de precatórios. Revela-se assim o aspecto crítico: a capacidade financeira do Estado em atender ao comando constitucional no prazo estabelecido.

Posteriormente, em 15-12-2016, passou a vigor a Emenda Constitucional nº 94/2016. Tal Emenda veio para ajustar o regime de pagamentos estipulados na decisão de 2013 do Supremo Tribunal Federal (STF), a qual havia declarado a inconstitucionalidade parcial da EC nº 62/2009. As regras de aporte de recursos permaneceram as mesmas da referida decisão. Assim, ficaram ratificados os precatórios dos Estados, do Distrito Federal e de Municípios pendentes até 25 de março de 2015 e aqueles a vencer até 31 de dezembro de 2020, podendo ser pagos até 2020, dentro do regime especial de pagamento. As exceções a tal regra permanecem as mesmas: preferência para os créditos de natureza alimentar, os beneficiários que tiverem 60 anos ou mais, portadores de doença grave ou pessoas com deficiência, assim definidos na forma da lei. Nesse aspecto, em face da proximidade do prazo para quitação do estoque de precatório, previsto na EC nº 94/2016, cabe o esclarecimento do Gestor sobre eventuais medidas adotadas, tais como planos de ação, para atendimento da Emenda.

Quanto ao artigo 100 da Constituição Federal, importante destacar que as **Requisições de Pequeno Valor - RPVs** (até 40 salários mínimos, como estipulado nas Disposições Transitórias) não se sujeitam a ordem cronológica já referida e até poderiam ter seus limites fixados por lei própria. Nesse sentido, a aprovação da Lei nº 13.756/11 se constituiu no principal instrumento para o Governo Estadual promover a regulamentação da matéria, pois, ali, foram definidos importantes pontos de discussão, tais como:

- prazo para pagamento: de 30 dias, no caso de RPVs de até sete salários mínimos; e de 180 dias para RPVs entre sete e quarenta salários mínimos, observadas as ordens cronológicas próprias;

- limite para pagamento: equivalente ao depósito mensal, em conta bancária própria, de 1/12 (um doze avos) do valor correspondente a 1,5% da RCL anual, acrescido de 40% do incremento da arrecadação sobre a Dívida Ativa.

Essa medida sofreu Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn nº 4.668), impetrada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil no dia 17-10-2011, ainda sem Decisão no Supremo Tribunal Federal⁵. Todavia, em novembro do mesmo ano, nos termos do art. 12 da Lei Federal nº 9.868/1999, o Advogado-Geral da União manifestou-se “pelo conhecimento parcial da presente ação direta e, no mérito, pela improcedência do pedido, devendo ser declarada a constitucionalidade da Lei”.

No final do ano de 2015, foram estabelecidas novas regras para o pagamento das RPVs devidas pelo Estado do Rio Grande do Sul, suas autarquias e fundações. A Lei nº 14.757, de 16-11-2015, por força do §3º do art. 100 da Constituição Federal, limitou o valor das RPVs a 10 (dez) salários mínimos, dentre outras providências. Contudo, esse limite não alcança aquelas RPVs cujo trânsito em julgado tenha ocorrido antes da entrada em vigor da lei, conforme seu art. 5º.

⁵ Consulta realizada no site do Supremo Tribunal Federal – STF no dia 19-05-2017.

3.1.2.3.2 – Movimentação Financeira em Contas Bancárias

No Decreto nº 47.063/2010, foi determinado o depósito de 1/12 (um doze avos) do valor correspondente a 1,5% da RCL apurada no segundo mês anterior ao mês do depósito, em contas bancárias específicas para **Precatórios**, sendo possível calcular o valor dos depósitos e situar a disponibilidade em 31-12-2016.

TABELA 3.27
DEPÓSITOS NAS CONTAS BANCÁRIAS DE PRECATÓRIOS
Em R\$ milhões (*)

MÊS DE REPASSE	MÊS DE REFERÊNCIA	RCL ÚLTIMOS 12 MESES	1,5% DA RCL	1/12 DE 1,5% DA RCL
jan/16	nov/15	30.129,7	451,9	37,7
fev/16	dez/15	30.139,2	452,1	37,7
mar/16	jan/16	30.197,2	453,0	37,7
abr/16	fev/16	30.673,2	460,1	38,3
maio/16	mar/16	31.115,7	466,7	38,9
jun/16	abr/16	31.616,5	474,2	39,5
jul/16	maio/16	31.771,8	476,6	39,7
ago/16	jun/16	33.154,2	497,3	41,4
set/16	jul/16	33.297,9	499,5	41,6
out/16	ago/16	33.561,7	503,4	42,0
nov/16	set/16	33.646,3	504,7	42,1
dez/16	out/16	33.847,0	507,7	42,3
Total				478,9

Em 2016, foram disponibilizados para pagamentos R\$ 478,9 milhões, correspondendo a um incremento nominal de R\$ 41,4 milhões (9,46%) na comparação com o ano anterior (R\$ 437,5 milhões). Desse montante disponibilizado, R\$ 258,3 milhões foram destinados ao pagamento por ordem cronológica de apresentação⁶ e R\$ 220,6 milhões à modalidade de acordo direto⁷ celebrados na Câmara de Conciliação de Precatórios (coordenada pela Procuradoria-Geral, nos termos da Lei Estadual nº 14.751/2015).

Em relação à conta especial para saldar **Requisições de Pequeno Valor - RPVs**, em cumprimento ao previsto na Lei nº 13.756/2011, o valor equivalente a 1/12 (um doze avos) de 1,5% da RCL anual, acrescido de 40% do incremento da arrecadação sobre a Dívida Ativa, tinha-se a previsão de depósito em conta específica (0332030008 – Ag. 0100 – Banrisul). Contudo, a partir da ADI nº 4.668 ajuizada pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados, inaugura-se a controvérsia jurídica acerca da Lei nº 13.756/2011. Dentre os aspectos controversos, estavam os limites para pagamento de RPVs estipulados na referida Lei. Tal assunto culminou nos Incidentes de Inconstitucionalidade nº 7005953044 e nº 70059530246, onde o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul firmou o entendimento de que os limites previstos na Lei não se aplicavam aos sequestros judiciais das RPVs. Na prática, entre depósitos por parte do Poder Executivo ou sequestros judiciais, pagava-se, a título de RPVs, montantes superiores aos limites da Lei nº 13.756/2011.

Em outubro de 2015, a Lei nº 14.751/2015 passa a vigor, revogando a Lei nº 13.756/2011. Assim, aqueles mecanismos de limites para pagamento de RPVs (1,5% da RCL anual, acrescido de 40% do incremento da arrecadação sobre a Dívida Ativa) foram extintos. Logo, independentemente dos limites a serem depositados por parte do Poder Executivo, não havendo o adimplemento das RPVs, segue o Poder Judiciário procedendo aos sequestros dos respectivos valores, quando provocado pela parte requerente.

6 Conta Banrisul nº 1132715508, Agência 1099.

7 Conta Banrisul nº 1120/39007, Agência 1099.

3.1.2.3.3 – Registros Contábeis de Precatórios e outros Débitos Judiciais

Com a adoção do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), mencionado no início do Capítulo 3, os saldos a pagar de Precatórios, Requisições de Pequeno Valor – RPVs e Sentenças Judiciais, no encerramento do exercício de 2016, estavam registrados contabilmente, conforme a próxima Tabela.

TABELA 3.28
SALDO CONTÁBIL DE PRECATÓRIOS, RPVS E SENTENÇAS JUDICIAIS
2015/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões nominais		
	2016	2015	Δ % 16/15
PRECATÓRIOS			
Passivo Circulante/Restos a Pagar Processados	1.262,6	1.017,9	24,04%
Passivo Não Circulante /Saldo Inscrito:	7.953,3	6.807,7	16,83%
Passivo Não Circulante /Inscrição no Exercício	1.151,6	1.420,7	-18,94%
Passivo Não Circulante /Saldo Inscrito Exerc. Anterior	6.801,7	5.387,0	26,26%
Passivo Não Circulante/Provisões/Atualização Monetária	3.887,0	2.998,6	29,63%
Controles da Exec. do Planejamento e Orçamento/Restos a Pagar Não Processados	173,2	108,2	60,07%
TOTAL DEVIDO DE PRECATÓRIOS	13.276,2	10.932,5	21,44%
RPVs			
Passivo Circulante/Restos a Pagar Processados	79,1	77,0	2,73%
Controles da Exec. do Planejamento e Orçamento/Restos a Pagar Não Processados	19,5	19,5	0,00%
TOTAL DEVIDO DE RPVS	98,6	96,6	2,07%
SENTENÇAS JUDICIAIS			
Passivo Circulante/Restos a Pagar Processados	68,1	241,9	-71,85%
Controles da Exec. do Planejamento e Orçamento/Restos a Pagar Não Processados	45,3	41,4	9,42%
TOTAL DEVIDO DE SENTENÇAS JUDICIAIS	113,4	283,3	-59,97%
SALDO TOTAL	13.488,2	11.312,3	19,23%

Fonte: Sistema CUBOS DW da SEFAZ/CAGE e Balanços Gerais do Estado 2015 e 2016, Volume I.

O total de débitos judiciais em 2016 foi de R\$ 13,49 bilhões, com um aumento nominal de 19,23% em relação a 2015.

As RPVs, com saldo a pagar de R\$ 98,6 milhões, tiveram crescimento de 2,07%, enquanto as Sentenças Judiciais (em grande parte, relativas a medicamentos e procedimentos médicos), com R\$ 113,4 milhões, diminuíram -59,97%.

Os Precatórios, os mais representativos, com R\$ 13,28 bilhões, registraram uma elevação de R\$ 2,34 bilhões (21,44%). Porém, os valores em Restos a Pagar Processados (R\$ 1,26 bilhão) são referentes a empenhos para cobertura de pagamentos já efetuados e, no entanto, seguem pendentes de regularização com os pagamentos via Devedores ou das retenções dos empenhos, como abordado no Capítulo 1, item 1.4.4, deste Relatório.

A inscrição de novos Precatórios em 2016 (R\$ 1,15 bilhão) foi menor em -18,94% ao valor inscrito no ano anterior (R\$ 1,42 bilhão). Todavia, tal quantia foi bem superior aos recursos disponibilizados ao Poder Judiciário para pagamento (de R\$ 478,9 milhões, correspondentes a 1,5% da Receita Corrente Líquida, explicado no item anterior).

O saldo de Precatórios por Órgão/Entidade, no encerramento dos dois últimos exercícios, estava composto da seguinte maneira:

TABELA 3.29
SALDO DE PRECATÓRIOS
2015/2016

ENTIDADE	Em R\$ milhões nominais				
	2016	%	2015	%	Δ % 16/15
IPERGS	5.879,9	44,29%	5.246,2	47,99%	12,08%
Administração Direta	6.454,8	48,62%	4.857,0	44,43%	32,90%
DAER	360,9	2,72%	308,5	2,82%	17,02%
SPH	157,7	1,19%	149,9	1,37%	5,18%
FASE	147,4	1,11%	118,6	1,08%	24,31%
Outros	275,5	2,08%	252,45	2,31%	9,13%
TOTAL	13.276,2	100,00%	10.932,5	100,00%	21,44%

Fonte: Sistema CUBOS DW da SEFAZ/CAGE e Balanços Gerais do Estado, Volume I.

O IPERGS respondia por R\$ 5,88 bilhões do total, equivalentes a 44,29%, enquanto a Administração Direta representava R\$ 6,45 bilhões, ou 48,62%, da mesma base em 2016. Em comparação ao ano de 2015, o IPERGS detinha o maior saldo, situação revertida em 2016 devido ao aumento de 32,90% dos precatórios da Administração Direta.

A Secretaria da Fazenda tem, rotineiramente, utilizado contas contábeis provisórias, tais como Devedores, Responsáveis e Sequestros Judiciais, as quais integram o Ativo Circulante do Estado para registros pendentes de emissão de empenho.

Num breve parêntese na abordagem sobre os problemas contábeis identificados na utilização dos registros em contas de interferência, os quais deveriam ser provisórios, por força da Instrução Normativa da CAGE nº 06/2010, atualizada pela Instrução Normativa da CAGE nº 06/2014, ressalta-se que esses registros deveriam contabilizar os pagamentos apenas enquanto não identificado o credor, porém estão acumulados sem o reconhecimento orçamentário oportuno, mediante conciliação e posterior empenhamento da despesa.

Para esclarecer, os pagamentos de Precatórios estão sendo realizados diretamente pelos Tribunais e os registros contábeis dessas operações estão sob responsabilidade da Secretaria da Fazenda. Dessa forma, a Secretaria da Fazenda identifica os pagamentos realizados pelo extrato bancário, contabilizando esses valores na Conta Devedores. Os elementos necessários para o registro definitivo, portanto, dependem da conciliação apresentada pelos Tribunais, em Processo Administrativo próprio.

No volume de Análise e Interpretação dos Demonstrativos Contábeis do Balanço Geral do Estado do ano anterior (2015 - Volume I, p. 79), a matéria foi tratada. Torna-se oportuno resgatar as considerações manifestadas nesse documento:

Faz-se necessária, portanto, a adoção de providências para assegurar a tempestividade no registro da execução orçamentária dos débitos judiciais, tanto de Precatórios quanto também das rpvs e dos pagamentos determinados por sentenças judiciais. Além do cumprimento da LRF, estar-se-á assegurando a transparência da execução orçamentária do Estado, de modo que os desembolsos efetuados em um exercício não fiquem pendentes de regularização em exercício subsequente.

Os pagamentos sem prévio empenho, registrados no Ativo Circulante, nas contas Devedores, Responsáveis e Sequestros Judiciais, estão em desacordo com o ordenamento jurídico da Lei nº 4.320/1964 e com o inciso II do artigo 167 da Constituição Federal. Esses pagamentos, no encerramento do exercício, distorcem o Resultado Orçamentário e a Situação Patrimonial, conseqüentemente as respectivas regularizações, com dotações orçamentárias de exercícios subsequentes ao da competência da despesa, comprometem a execução dos orçamentos vigentes.

Feito o alerta, resume-se, a seguir, as operações financeiras de 2016.

TABELA 3.30
PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS E OUTROS DÉBITOS JUDICIAIS

Em R\$ milhões	
DISCRIMINAÇÃO	2016
PRECATÓRIOS	
Pago por Empenho*	60,0
Pago extraorçamentário pela Conta Devedores	390,9
TOTAL DE PRECATÓRIOS	450,9
REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR	
Pago por Empenho*	258,0
Pago extraorçamentário pela Conta de Sequestros Judiciais	467,2
TOTAL DE REQUISIÇÕES DE PEQUENO VALOR	725,2
SENTENÇAS JUDICIAIS	
Pago por Empenho*	197,4
Pago extraorçamentário pela Conta de Sequestros Judiciais	179,7
TOTAL SENTENÇAS JUDICIAIS	377,1
TOTAL PAGO	1.553,2
TOTAL EMPENHADO	1.260,2
SALDO LÍQUIDO DE PAGAMENTOS NÃO RECONHECIDOS NO ORÇAMENTO	293,0

Fonte: Sistema CUBOS DW da SEFAZ/CAGE e BGE (Volume I, p.87).

* Considera as retenções de tributos.

Os pagamentos de débitos de natureza judicial alcançaram R\$ 1,55 bilhão (em 2015, foi de R\$ 1,46 bilhão nominal). O mais expressivo foi com RPVs, no total de R\$ 725,2 milhões, enquanto as Sentenças Judiciais atingiram R\$ 377,1 milhões.

Para os Precatórios, cujos recursos destinados à sua quitação atingiram R\$ 478,9 milhões (1,5% da RCL) em 2016, foram empenhados R\$ 521,4 milhões e pagos R\$ 450,9 milhões.

Os valores empenhados para as RPVs (R\$ 430,1 milhões) e Sentenças Judiciais (R\$ 308,7 milhões), somados aos de Precatórios, totalizaram R\$ 1,26 bilhão empenhados no orçamento de 2016, portanto, inferior ao total pago de R\$ 1,55 bilhão. Isso se explica, porque parte dos pagamentos não foram reconhecidos orçamentariamente, principalmente, por falta de informações na origem. Por outro lado, parte dos empenhos efetuados corresponde a regularizações de sequestros judiciais ocorridos em exercícios anteriores. Dessa forma, a diferença a menor de R\$ 293 milhões representa o saldo líquido de despesas pagas e não empenhadas em 2016, trazendo reflexo na apuração do Resultado Orçamentário, antes comentado.

Quanto às Sentenças Judiciais, dos 98% pagos (R\$ 369,3 milhões) pertencem à Secretaria da Saúde, relativo à aquisição de medicamentos e à realização de procedimentos médicos que o Estado foi compelido a satisfazer por determinação judicial.

As Requisições de Pequeno Valor – RPVs tratam-se, na maior parte, de ações transitadas em julgado relativas à Lei Britto⁸. O desembolso do Estado, em 2016, comparado na série dos últimos seis anos (atualizados monetariamente), aponta para um decréscimo em relação a 2015. Observa-se a mudança de critério na série apresentada, passando a ser computada a despesa relativa à parcela de retenção de tributos, recalculando-se o valor de 2015 para fins de comparação com 2016.

⁸ Diferenças de remuneração reconhecidas pelo Judiciário como devidas a diversas categorias de servidores, em consequência da sustação, a contar de 1996, de reajustes concedidos por lei do ano anterior.

TABELA 3.31
VALOR PAGO DE RPVS

Em R\$ milhões (*)	
ANO	VALOR
2011	583,8
2012	608,1
2013	799,4
2014	836,7
2015	689,2
2015**	793,4
2016**	725,2

Fonte: Relatórios e Pareceres Prévios e Balanços Gerais do Estado.

(*) atualizado pelo IGP-DI/FGV-MÉDIO

(**) Computadas as Retenções de Tributos.

Até 2014, o aumento dos pagamentos de RPVs vinha ocorrendo devido à intensificação dos sequestros judiciais pelo Poder Judiciário, superiores ao limitador de 1,5% da RCL, estabelecido na Lei nº 13.756/2011 (à semelhança dos Precatórios, nos termos da Emenda Constitucional nº 62/2009).

Em 2015 (repetindo-se em 2016), esses sequestros das contas bancárias do Poder Executivo foram reduzidos, tendo em vista as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado, agravadas pela recessão econômica, com atrasos nos pagamentos da folha salarial dos servidores e, consequentemente, pela escassez de recursos disponíveis nas contas bancárias para os sequestros do Poder Judiciário.

Posteriormente, a Lei nº 14.757, de 16-11-2015, revogou a Lei nº 13.756/2011, e alterou para 10 salários mínimos por RPV, na tentativa de conter esses desembolsos. Embora siga valendo o limite de 40 salários mínimos para aquelas decisões mais antigas (com trânsito em julgado antes da referida Lei), a tendência é, no médio prazo, a redução desses pagamentos, “pois a maioria dos credores deve optar por recebimento via precatório” (segundo anotado no Balanço Geral do Estado de 2016, Volume I, p. 87).

Os Precatórios representam uma das maiores preocupações para o Estado. Na comparação de 2016 e 2015, com os exercícios anteriores (em especial 2013), verifica-se uma redução significativa do montante de pagamentos.

TABELA 3.32
VALOR PAGO DE PRECATÓRIOS

Em R\$ milhões (*)	
ANO	VALOR
2011	399,3
2012	259,5
2013	759,3
2014	674,6
2015	481,8
2015**	502,4
2016**	450,9

(*) atualizado pelo IGP-DI/FGV-MÉDIO

(**) Computadas as Retenções de Tributos.

O comportamento da Receita Corrente Líquida foi de aumento real nos anos de 2012 (2,03%), 2013 (4,91%) e 2014 (3,00%), sendo importante para os depósitos direcionados ao pagamento dos Precatórios (vide evolução da RCL no Capítulo 1, item 1.6).

Como explicado no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de 2014, os montantes de pagamentos em 2011 e 2012 foram inferiores aos depósitos nas contas bancárias, situação revertida em 2013 e 2014, demonstrando uma melhora no processo de implementação do

regime especial de pagamento, estabelecido pela Emenda Constitucional nº 62/2009. Portanto, aplicando além dos depósitos específicos do ano, também o saldo anterior existente.

Em 2015, com o fraco desempenho da Receita Corrente Líquida (queda real de -1,54%), e a redução dos saldos anteriores, diminuíram os fluxos de pagamentos de precatórios. Ao final de 2016, embora o aumento real de 4,35% da RCL, a sistemática de apuração dos depósitos mensais acabou por abranger parte do fraco desempenho da receita de 2015, colaborando novamente para a queda dos desembolsos nesse ano, na mesma linha de redução dos recursos depositados (de R\$ 482,1 milhões, em 2015, para R\$ 478,9 milhões, em 2016, em valores atualizados).

3.1.2.4 – Evolução do Estoque da Dívida Fundada e sua Composição

A Evolução da Dívida na série 2002/2016, em relação ao PIB Estadual, é demonstrada a seguir:

TABELA 3.33
EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DA DÍVIDA EM RELAÇÃO AO PIB
(DESCONSIDERA-SE SALDO DE PRECATÓRIOS)
2002/2016

ANO	DÍVIDA FUNDADA	Δ % ANO ANTERIOR	PIB (*)	Δ % ANO ANTERIOR	RELAÇÃO
	A		B		A / B
2002	24.786.435.154,99		105.486.816.447,58		23,50%
2003	26.683.110.346,80	7,65%	124.551.267.193,73	18,07%	21,42%
2004	29.093.646.626,41	9,03%	137.830.682.459,05	10,66%	21,11%
2005	30.326.814.017,03	4,24%	144.218.198.067,24	4,63%	21,03%
2006	31.920.838.349,19	5,26%	156.826.932.243,33	8,74%	20,35%
2007	33.913.103.805,07	6,24%	176.615.073.129,53	12,62%	19,20%
2008	38.276.861.671,85	12,87%	199.499.011.068,79	12,96%	19,19%
2009	37.108.187.500,93	-3,05%	215.863.879.430,99	8,20%	17,19%
2010	41.067.904.987,65	10,67%	241.255.555.178,45	11,76%	17,02%
2011	43.621.702.159,86	6,22%	264.968.712.164,38	9,83%	16,46%
2012	47.722.597.735,73	9,40%	287.055.575.232,32	8,34%	16,62%
2013	51.054.781.654,55	6,98%	331.095.182.851,42	15,34%	15,42%
2014	55.370.748.024,67	8,45%	360.439.871.990,33	8,86%	15,36%
2015(2)	62.615.611.821,00	13,08%	392.149.409.419,04	8,80%	15,97%
2016 (2)	66.799.770.175,64	6,68%	410.275.933.952,44	4,62%	16,28%

Fonte: FEE / Centro de Informações Estatísticas / Núcleo de Contabilidade Social.

Obs 1: Não estão considerados os valores devidos de Precatórios, que, em virtude de mudança de procedimento na forma de sua contabilização, seguindo normas estabelecidas pela Instrução Normativa da CAGE nº 06, de 11-11-2010, foram reclassificados para a Dívida Fundada Interna, mediante variações patrimoniais extraorçamentárias..

Obs 2: O PIB de 2014 e 2015 correspondem a estimativas preliminares.

(*) Segundo readequação metodológica a partir de 2010 (alterando-se os valores apresentados nos Relatórios anteriores, no período de 2010 a 2013) e estimativas preliminares da FEE para 2015 e 2016.

O ano-base de 2002 marcou a maior proporção da relação Dívida/PIB, que foi de 23,5%. Desde então, houve uma contínua queda do percentual até o ano de 2011. No ano de 2012, a relação se mantém praticamente estável. Posteriormente, entre os anos de 2013 e 2015, a proporção se manteve abaixo dos 16%, sendo que no ano de 2016 ocorreu novamente a elevação desse percentual em decorrência da queda do PIB Real.

A evolução do comprometimento dos recursos empregados pelo Estado com a Dívida Fundada, representada pelo somatório dos valores empenhados em amortizações e os seus respectivos encargos no período de 2002 a 2016, foi a seguinte:

TABELA 3.34
SERVIÇOS DA DÍVIDA FUNDADA 2003/2016

Em R\$

ANO	SERVIÇOS DA DÍVIDA	DESPESA TOTAL	% Serv.	RCL	% Serv. S/ RCL
	(AMORTIZAÇÕES E ENCARGOS)	(DT)	S/DT		
2003	1.459.366.961,11	14.227.398.174,37	10,26%	9.859.597.294,49	14,80%
2004	1.493.266.409,35	15.391.164.235,34	9,70%	10.736.731.904,37	13,91%
2005	1.605.571.504,12	17.574.857.157,21	9,14%	12.349.352.038,87	13,00%
2006	1.775.459.872,43	19.001.474.588,54	9,34%	13.312.366.814,84	13,34%
2007	1.830.379.443,46	19.524.388.709,01	9,37%	13.991.366.037,10	13,08%
2008 ajustado	2.149.070.295,97	22.118.793.164,39	9,72%	16.657.785.043,53	12,90%
2009	2.112.320.568,72	23.673.892.191,82	8,92%	17.387.287.460,49	12,15%
2010 ajustado	2.168.950.524,62	27.994.155.873,77	7,75%	20.297.846.621,21	10,69%
2011	2.504.158.618,26	30.104.314.755,64	8,32%	21.927.904.938,78	11,42%
2012	2.685.518.056,30	33.232.382.765,50	8,08%	23.710.653.600,52	11,33%
2013	2.894.543.866,28	37.745.286.227,21	7,67%	26.387.876.167,82	10,97%
2014	3.268.887.231,47	42.731.361.208,18	7,57%	28.633.465.815,75	11,42%
2015	3.739.970.973,82	45.558.909.480,17	8,20%	30.139.172.170,57	12,41%
2016*	1.744.010.287,94	47.020.284.137,37	3,71%	34.654.897.410,30	5,03%
2016	3.916.974.469,85	47.020.284.137,37	8,33%	34.654.897.410,30	11,30%

Fonte: Balanço Geral do Estado e Sistema Cubos DW – SEFAZ/RS.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

Obs 1: Amortizações e Encargos consideram os valores empenhados nos respectivos Grupos de Despesa.

Obs 2: O saldo de Amortizações, de 2001 a 2005, foi ajustado em face da regularização do INSS, empenhado em 2005, de competência de anos anteriores, (BGE 2005, Volume III, p. 105).

Obs 3: No ano de 2008, o Estado procedeu à antecipação da amortização dos Contratos com a Fundação Banrisul (03392660/CPPROES-31/03/98), no valor de R\$ 946.492.135,54, das Perdas do Fundef (00136310/L11208/98-Perdas Fundef 1998/1999 – Unificado), no valor de R\$ 17.758.273,22, e PROES Extralimite (00136310/PROES – BANRISUL – Extralimite), no valor de R\$ 69.263.594,98, totalizando R\$ 1.033.514.003,74. Este valor, como foi integralmente amparado pela receita proveniente do Contrato firmado com o BIRD (06681590/4139BR - Prog. Ref. Estado-BIRD), foi desconsiderado para efeito de análise do comprometimento anual com a dívida pública.

Obs 4: No ano de 2010, o Estado procedeu à antecipação da amortização do Contrato com o PROES Extralimite (00136310/PROES – BANRISUL – Extralimite), no valor de R\$ 786.825.000,00. Este valor, como foi amparado exclusivamente pela receita proveniente da segunda parcela do Contrato firmado com o BIRD (06681590/4139BR - Prog. Ref. Estado-BIRD), foi desconsiderado para efeito de análise do comprometimento anual com a dívida pública.

* A diminuição expressiva dos valores pagos com o Serviço da Dívida Interna ocorreu em decorrência de decisão liminar do STF (MS 34110) em abril.

Conforme Tabela 3.34, a partir do ano de 2003 ocorreu uma lenta, mas gradativa tendência à redução, embora pequenas oscilações, da participação dos serviços na despesa total, atingindo o percentual de 7,57%% em 2014 (desconsiderado na análise o ano de 2010, haja vista o ajuste). No ano de 2015, ocorreu crescimento, resultando no índice de 8,20. Tal movimento decorre do crescimento do serviço da dívida que cresceu em valores reais (medido pelo IGP) e pelo declínio real da despesa total (medido também pelo IGP). No ano de 2016, o serviço da dívida foi da ordem de R\$ 1.744.010.287,94, representando 3,71% da despesa total e 5,03% da receita corrente líquida. Tal declínio decorreu por força da decisão liminar do STF (MS34110) que suspendeu os pagamentos da dívida, conforme se irá expor no item 3.1.2.4.1.

Além disso, pode-se observar pelos valores devidos, mas sem a aplicação da Lei Complementar nº 148 e Lei Complementar nº 156⁹, que a participação dos serviços na despesa total encontra-se em torno de 8%, mesmo com o declínio da despesa real. Além disso, a participação do serviço na receita corrente líquida apresenta declínio no exercício de 2016 em decorrência do crescimento mais intenso da receita corrente líquida em relação aos valores do serviço da dívida.

Convém ressaltar que a implementação do previsto na Lei Complementar nº 148, IPCA +4%, que deixou de ser efetivada por força da negociação e suspensão dos pagamentos, deverá reduzir os valores a serem pagos no serviço da dívida, independente da efetiva implementação da Lei Complementar nº 156 ou do Plano de Recuperação Fiscal em tramitação no Congresso Nacional.

⁹ Ou seja, mantendo-se as condições do contrato, IGP +6% e sem a suspensão dos pagamentos.

A Dívida Fundada Consolidada (incluindo os precatórios), em 2016, somou R\$ 73.796.963.283,16 e divide-se em dois grupos distintos: R\$ 67.006.315.176,04 relativos à Dívida Fundada Interna e R\$ 6.790.648.107,12 provenientes da Dívida Fundada Externa.

Durante os exercícios de 2015 e 2016, a movimentação dessa Dívida, em números consolidados, pode ser resumida da seguinte forma:

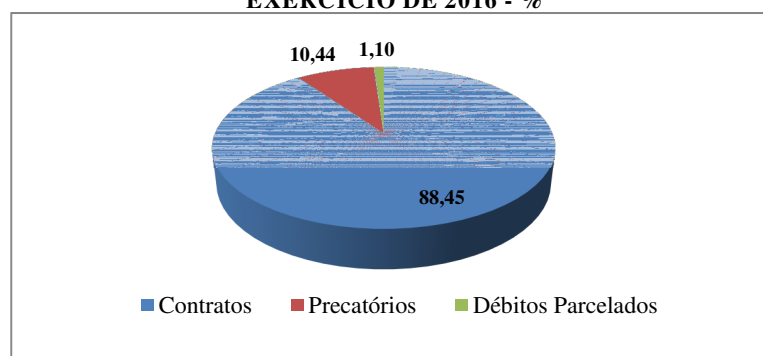
TABELA 3.35
DÍVIDA FUNDADA 2015/2016

Em R\$		
ESPECIFICAÇÃO	2015	2016
Dívida Fundada Interna		
Dívida Contratual	53.771.831.876,88	59.269.680.950,03
débitos Parcelados	800.339.070,00	739.441.118,49
Precatórios Judiciais	5.870.432.266,00	6.997.193.107,52
Total Dívida Fundada Interna	60.442.603.212,88	67.006.315.176,04
Dívida Fundada Interna exceto Precatórios	54.572.170.946,88	60.009.122.068,52
Dívida Fundada Externa		
Dívida Fundada Externa por contratos	8.043.440.874,30	6.790.648.107,12
Total da Dívida Fundada Externa	8.043.440.874,30	6.790.648.107,12
Total Dívida Fundada	68.486.044.087,10	73.796.963.283,16
Total Dívida Fundada exceto Precatórios	62.615.611.821,18	66.799.770.175,64

Fonte: Anexo 16, Demonstração da Dívida Fundada.

O crescimento nominal do estoque da dívida foi de 7,75 %, passando de R\$ 68,486 bilhões para R\$ 73,796 bilhões, permanecendo, em valores reais, com valores praticamente estáveis, crescimento de 0,56% (atualizado pelo IGP). Esse total está assim composto:

GRÁFICO 3.2
COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA FUNDADA
EXERCÍCIO DE 2016 - %



Fonte: Anexo 16, Demonstração da Dívida Fundada
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

Pode-se verificar pelo exposto no gráfico 3.2 que, do total da Dívida Fundada, aproximadamente 88% está formalizada por contratos, enquanto a participação dos precatórios e dos débitos parcelados é de 10,44% e 1,10%, respectivamente.

A dívida com precatórios foi examinada no item 3.1.2.3. O saldo contábil de débitos parcelados, apresentado no Balanço Patrimonial de 31-12-2016, foi de R\$ 739,441 milhões. Esse valor é composto de parcelamentos contraídos com o INSS e o PASEP, mas também engloba valores devidos para a Prefeitura de Porto Alegre.

TABELA 3.36
COMPOSIÇÃO DO SALDO DE DÉBITOS PARCELADOS
ANO DE 2016

Em R\$				
ORIGEM	PASSIVO CIRCULANTE	PASSIVO NÃO CIRCULANTE	TOTAL	%
INSS	72.322.162,07	444.915.917,18	517.238.079,25	69,950
PASEP	24.858.744,80	197.321.936,02	222.180.680,82	30,047
PM de Porto Alegre	20.886,02	1.472,40	22.358,42	0,003
TOTAL	97.201.792,89	642.239.325,60	739.441.118,49	100,00

Fonte: Balancete analítico. SEFAZ/RS.

A dívida em Débitos Parcelados está concentrada em obrigações para com o INSS, no total de R\$ 517,238 milhões (69,950%). A dívida relativa ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP apontou o valor de R\$ 222,181 milhões, ou 30,047 % do total.

Como a dívida com precatórios foi examinada em item próprio e a dívida contratual representa aproximadamente 88% do total da dívida, passa-se à análise específica da dívida em contratos.

3.1.2.4.1 – Dívida em Contratos

A dívida contratual do Estado sofreu profunda modificação no processo de renegociação celebrado com a União em 15-04-1998. Com o Contrato de nº 014/98/STN/COAFI de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal dos Estados, a dívida mobiliária (representativa de títulos) e a dívida contratual com a Caixa Econômica Federal – CEF foram refinanciadas, passando a ser atualizadas pela variação positiva do IGP-DI/FGV e acrescidas da taxa de juros de 6% ao ano, calculados e debitados mensalmente, por um prazo de 30 anos, para pagamento pelo sistema de amortização Tabela Price. Como garantia, foram oferecidas as receitas próprias do Estado, transferências constitucionais e créditos, de que trata a Lei Complementar nº 87/1996, recursos esses que podem ser bloqueados em caso de inadimplência.

Os pagamentos ficaram limitados a 13% da Receita Líquida Real – RLR, deduzidos os valores pagos a cargo das dívidas oriundas das Leis Federais n.ºs 7.976/89 e 8.727/93 e da Dívida de Médio e Longo Prazo (DMLP), com previsão na cláusula quinta do Contrato e seus parágrafos. Sendo que o cálculo do valor do limite mensal de comprometimento com a dívida origina-se da média da soma das 12 últimas receitas correntes líquidas anuais realizadas até o terceiro mês anterior ao mês em que se estiver calculando o limite, dividindo-a pelo número de doze meses e multiplicando-a pelo fator 0,13.

O valor excedente ao limite de 13% da RLR é transferido para a Conta-Resíduo, que será amortizado no prazo adicional de 10 anos (120 meses), ou seja, até o ano de 2038.

Em virtude da limitação de pagamento da parcela mensal em 13% da RLR, a Dívida Fundada Contratual ficou dividida em duas categorias:

- Dívida Intralimite: abrange os contratos da dívida renegociada com a União, na qual há o comprometimento máximo de 13% da RLR anual com os encargos da dívida; e

- Dívida Extralimite: contempla os demais contratos existentes, e sob os quais não há qualquer limitação ou comprometimento com a RLR.

Em adição, importante enumerar várias alterações a partir de 2014. A Lei complementar nº 148/2014, que por força da Lei Complementar nº 151 se tornou efetiva a partir de janeiro de 2016, previu mudanças na atualização monetária mensal que deve passar, então, a ser efetuada com base no índice nacional de preços ao consumidor (IPCA) e na taxa de juros que passou de 6% para 4 % a.a, ambas passariam a ser aplicáveis a partir de 1º de janeiro de 2013.

Posteriormente, os Estados questionaram a forma de pagamento do serviço da dívida. O Impasse referente à forma de capitalização (juros simples versus juros compostos) levou ao deferimento de liminares em prol dos Estados com suspensão de pagamentos (Liminar do STF, MS34110, em abril). Em consequência, a partir de reunião entre governadores e o Ministério da Fazenda, foi firmado acordo entre os Estados e a União. Ainda, em 2016, foi promulgada a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que estabeleceu o plano de auxílio aos estados e ao distrito Federal.

O acordo e a Lei Complementar nº 156 previam, entre outros dispositivos, o seguinte:

- a) Alongamento da dívida dos Estados com a União, contratada no âmbito da Lei nº 9496, de 1997, por 240 meses, sendo os meses adicionais acrescidos ao tempo original dos contratos.

- b) Concessão de desconto linear em 18 meses, a contar do mês de julho de 2016, iniciando-se em 100% da prestação mensal devida e reduzindo-se ao longo dos meses seguintes, até a extinção do desconto a partir do 19º mês.

- c) Diferimento, em 12 meses, dos valores devidos e não pagos relativos às liminares concedidas e que tiveram por tese principal o questionamento da forma de capitalização (juros simples ou compostos), ficando acertado o pagamento desses valores com início em julho de 2016.

A Lei nº 156/2016 afasta as disposições contidas nos art. 5º e 6º, da Lei nº 9496/97, ou seja, o comprometimento máximo da receita (no caso 13% da RLR previsto no contrato).

Além disso, tramita no Congresso Nacional proposta que institui o Regime de Recuperação Fiscal que, sendo aprovado, alterará o montante da dívida, sua evolução e os pagamentos a serem realizados, bem como imporá contrapartidas ao Estado¹⁰.

Convém ressaltar, no entanto, que o Governo do Estado não assinou os aditivos contratuais previstos nas Leis nº 148/2014 e nº 156/2016. Em consequência, contabilmente, a dívida com a União –Lei nº 9496 e Proes- continuou sendo contabilizada com correção pelo IGP-DI

¹⁰ No caso de ser aprovado e o Estado aderir ao Plano de Recuperação Fiscal.

+ 6% a.a., e considerando os efeitos da suspensão no saldo, conforme nota do Balanço Geral. A suspensão dos pagamentos está sendo efetuada com base no acordo com o Governo Federal.

Em valores de 31-12-2016, a composição da Dívida Fundada em contratos assim se apresentava:

TABELA 3.37
DÍVIDA FUNDADA INTRA E EXTRALIMITE – CONTRATOS
2016

CONTRATOS DÍVIDA FUNDADA	DÍVIDA		SALDO EM 31/12/2016	EM %
	INTERNA	EXTERNA		
Contratos Intralimite	55.840.248.400,60		55.840.248.400,60	84,53
Contratos Extralimite	3.429.432.294,01	6.790.648.107,12	10.220.080.401,13	15,47
TOTAL DE CONTRATOS	59.269.680.694,61*	6.790.648.107,12	66.060.328.801,73	100,00

Fonte: Cubos DW (SEFAZ/RS).

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

*valor apurado pelo desconto de restos a pagar, no valor de R\$ 255,42, referente a juros da dívida.

Enfim, aproximadamente 85% dos compromissos do Estado do Rio Grande do Sul por contratos estão disciplinados pela Lei nº 9.496/1997(PROES) e na Lei nº 8.727/93, DMLP, provenientes do processo de renegociação. Assim, a importância da dívida intralimite para a evolução do total da dívida fica evidenciada pelo fato de que aproximadamente 89 % desse total foi firmada via contratos, sendo que 84,53% do montante dos contratos está na categoria intralimite, ou seja, a renegociada com o Governo Federal.

A movimentação financeira da dívida, individualizada por contratos, pode ser visualizada na Tabela 3.38:

TABELA 3.38
DÍVIDA CONSOLIDADA – CONTRATOS 2016

DÍVIDA FUNDADA INTERNA	SALDO EM 31-12-15	MOVIMENTAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016			SALDO EM 31-12-2016	
		CAPTAÇÕES	ATUALIZAÇÕES	AMORTIZAÇÕES	INTRALIMITE	EXTRALIMITE
00136310/LF9496/97R - Contrato de 15/04/1998 - Resíduo	27.181.967.279,58		3.566.785.451,58	69.561.845,67	30.679.190.885,49	-
00136310/LF9496/97 - Contrato de 15/04/1998	18.852.370.490,23		1.526.711.662,23	373.985.840,76	20.005.096.311,70	-
00136310/PROES - Contrato 31/03/98	4.847.570.967,24		393.278.757,36	84.888.521,19	5.155.961.203,41	-
00136310/PROES - Contr 31/03/98 -BANRISUL - Extralimite	880.560.985,87		71.439.063,52	16.251.971,48	-	935.748.077,91
00136310/94/00108-1 - Assunção - COHAB - Vincenda	179.113.506,87		3.326.605,86	31.614.680,09	-	150.825.432,64
00137405/1220085-1 24/04/12 PROREDES - BNDES	745.883.971,55	99.426.101,77	10.751.490,83	84.631.725,82	-	771.429.838,33
00136310/20/14132-7 20/12/12 PROINVEST - B. Brasil	747.415.682,13		10.741.959,82	44.082.617,29	-	714.075.024,66
00137405/1022049-1 09/06/2011-PEF II (Lei 13.470) BNDES	96.260.633,33		1.257.295,21	17.627.581,36	-	79.890.347,18
Contrato de 15-04-98 – Liminar Suspensão STF	0,00		911.272.129,70	224.540.468,98		686.731.660,72
137405/1121119-IPEF I BNDES	59.082.448,18		763.974,29	11.901.321,35	-	47.945.101,12
00137413/L11018 - Convênio Estado/CEEE/Município	20.170.674,13		-	-	-	20.170.674,13
00136310/94/00110-3 - Assunção - CEERGS - Vincenda	2.182.417,72		24.861,09	2.076.651,04		130.627,77
03293505/PNAFE/PROMOFAZ - 31/09/97 - CEF	9.976.470,10		-1.052.118,01	6.148.767,01	-	2.775.585,08
00137405/09200701 BNDES - 27/09/10 - PMAE	8.530.648,14		100.953,54	3.032.441,30	-	5.599.160,38
03293505/PROMORAR - 16/12/97 - CEF	2.986.719,29		57.731,75	376.693,34	-	2.667.757,70
Contrato de Assunção - IPE - Dívida Vincenda	2.024.869,79		18.991,94	2.043.861,73	-	-
Contrato de 14/08/2014 - Defensoria/BNDES	9.031.609,41	1.950.400,02	460.996,96	-	-	11.443.006,39
SOMA INTRA E EXTRA					55.840.248.400,60	3.429.432.294,01
TOTAL DÍVIDA FUNDADA INTERNA	53.645.129.373,56	101.376.501,79	6.495.939.807,67	972.764.988,41	59.269.680.694,61	

DÍVIDA FUNDADA EXTERNA	SALDO EM 31-12-15	MOVIMENTAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016			SALDO EM 31-12-2016	
		CAPTAÇÕES	ATUALIZAÇÕES	AMORTIZAÇÕES	INTRALIMITE	EXTRALIMITE
7584BR - Reestruturação Div Extralimite 1,1 bilhão- BIRD	4.071.280.622,71		816.305.669,93	1.563.943.384,31		3.323.642.908,33
06681590/8155-BR 11/09/2012 PROREDES 480 milhões	813.969.538,41	219.316.760,00	147.580.574,33	276.836.666,65		904.030.206,09
Proconfins II 280 milhões -BIRD	1.093.344.000,00		-180.796.000,00			912.548.000,00
22864709/776OCBR - 26/07/95 US\$ 110,2 Milhões - BID	135.754.469,88		-19.328.880,52	25.780.763,93		90.644.825,43
22864709/911SFBR - 26/07/95 US\$ 22,1 Milhões - BID	23.970.732,31		-3.433.484,50	4.531.713,36		16.005.534,45
22864709/998OCBR - 10/07/97 US\$ 150 Milhões - BID	91.684.893,32		-9.866.903,36	43.556.076,86		38.261.913,10
22864709/2371/0C-BRPROFISCO BID	172.598.021,93	12.887.600,00	-28.107.720,47	5.520.839,29		151.857.062,17
22864709/2850/0C-BR 21/12/12 PROCONFIS	780.960.000,00		-129.140.000,00			651.820.000,00
Proconfins/RS II BID	780.960.000,00		-129.140.000,00			651.820.000,00
Contrato de 01/09/2014 US\$ 50 milhões -POD	36.822.264,00		-6.088.951,00			30.733.313,00
Contrato de 17-10-00 - IENS 10 Bilhões ou US\$ Milhões	0,00	42.096.331,74	-980.689,59	21.831.297,60		19.284.344,55
SOMA INTRA E EXTRA					0,00	6.790.648.107,12
TOTAL DÍVIDA FUNDADA EXTERNA	8.001.344.542,56	274.300.691,74	457.003.614,82	1.942.000.742,00		6.790.648.107,12
TOTAL DA DÍVIDA CONTRATUAL INTRA E EXTRA					55.840.248.400,60	10.220.080.401,13
TOTAL DA DÍVIDA CONTRATUAL						66.060.328.801,73

Fonte: Sistema CUBOS DW (CAGE - SEFAZ/RS), Volume I , p.209 a 211, do Balanço Geral do Estado do ano de 2016.
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

A participação da dívida intralimite no total da dívida contratual, após ter alcançado 92,29% do total, vinha declinando desde 2010, alcançando no ano de 2015 o percentual de 82,49%. Entre as causas, tinha-se a evolução do estoque da dívida intralimite ,que se retratará na sequência, e o incremento da dívida extralimite. A dívida extralimite intensificou seu crescimento a partir do ano de 2012 a 2015, pela captação de novos recursos e pela variação cambial.

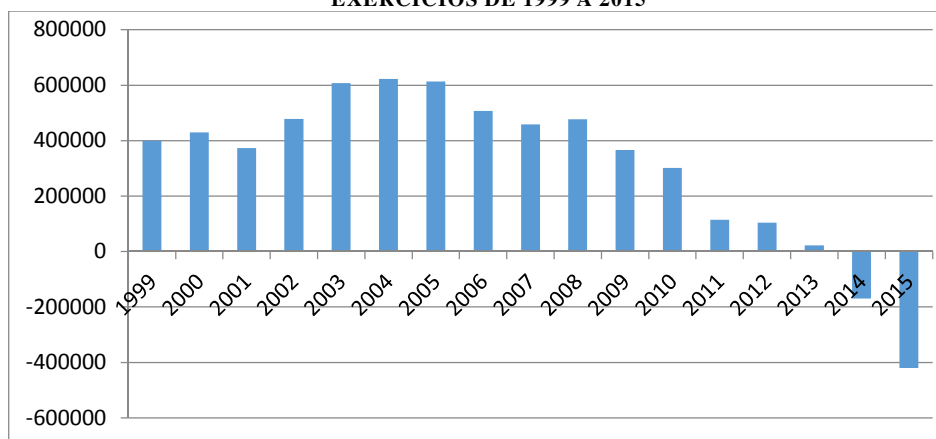
No ano de 2016, temos modificações. Ocorre o declínio da dívida extralimite, pelo declínio da parcela dessa dívida com origem externa, em decorrência da redução da cotação do dólar. Por sua vez, a dívida intralimite aumenta sua participação em decorrência da suspensão do pagamento da dívida e sua incorporação ao saldo, bem como pela evolução da dívida extralimite referida. Considerando-se a relevância dos valores da dívida intralimite no cômputo geral e o impacto do serviço dessa dívida nos gastos realizados pelo Estado, a título de serviços financeiros, a dívida intralimite será examinada com mais detalhe¹¹. Preliminarmente, antes da análise do ano de 2016, se realiza uma pequena retrospectiva da evolução da dívida até o ano de 2015.

Ao longo dos anos, mais precisamente até 2013, acumulou-se um resíduo porque o valor pago, com limitador de 13% da RLR, foi sistematicamente menor do que o valor devido, resultando em novas incorporações a essa conta. Além disso, o próprio saldo do resíduo foi corrigido nos mesmos termos do valor principal, isto é, IGP-DI com acréscimo de 6% de juros ao ano.

O crescimento da RLR acima do índice de correção, IGP no caso, provocou num primeiro momento a redução da diferença entre o valor dado pelo teto de pagamento (13%) e o valor da prestação calculada, mas com acúmulo na conta do resíduo. Posteriormente, a partir de 2014, implicou a reversão do movimento, como exposto no gráfico 3.4. A situação modificou-se, sendo o valor pago (13% RLR) no ano maior do que o total devido no ano.

¹¹ Adota-se o conceito de dívida intralimite para fins de análise. A rigor com a efetiva implementação do acordo e LC 156/2016 ou proposta oriunda do regime de recuperação e sua efetiva adesão o conceito perderá validade. No entanto, como as dívidas resultantes desses contratos com a União não perderão significância, na ocasião será necessário a adoção de um conceito alternativo para descrição e análise desse conjunto de contratos.

GRÁFICO 3.3
EVOLUÇÃO DO ACÚMULO DA CONTA RESÍDUO
EXERCÍCIOS DE 1999 A 2015



Fonte: Anexo 16, Demonstração da Dívida Fundada
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

A partir de 2015, como se pode visualizar com mais detalhe na Tabela 3.39, o valor pago se mantém acima do valor devido, implicando valor mensal médio de abatimento do resíduo acima de 30 milhões.

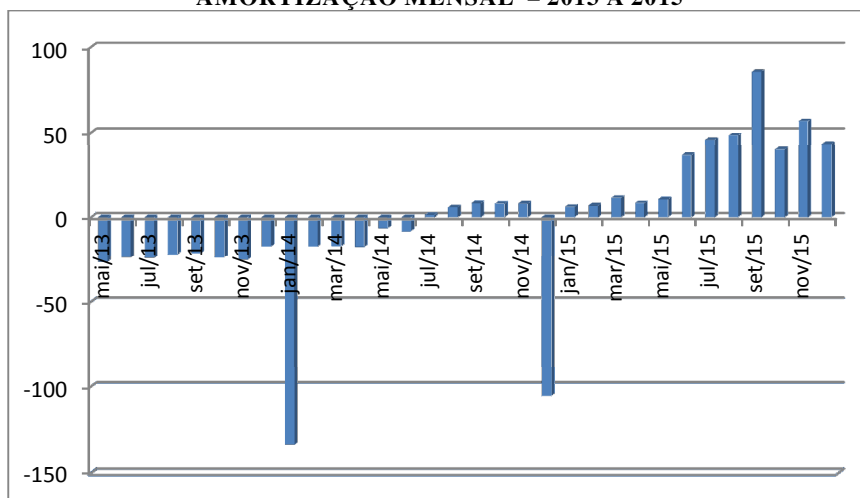
TABELA 3.39
VALOR TRANSFERIDO PARA A CONTA RESÍDUO

PERÍODO	PRESTAÇÃO DEVIDA	VALOR PAGO (AMORTIZAÇÃO E JUROS)	VALOR TRANSFERIDO PARA CONTA RESÍDUO
Janeiro/2015	209.831.742,69	241.595.305,83	-33.421.921,02
Fevereiro/2015	215.839.407,18	243.253.663,71	-33.179.518,95
Março/2015	211.085.161,52	249.018.926,13	-37.933.764,61
Abril/2015	215.396.982,39	249.871.298,26	-34.474.315,87
Maió/2015	216.805.912,84	250.366.348,57	-33.560.435,73
Junho/2015	217.387.567,95	252.662.559,73	-35.274.991,78
Julho/2015	219.532.243,10	255.670.466,15	-36.138.223,05
Agosto/2015	220.372.109,19	257.059.563,92	-36.687.454,73
Setembro/2015	221.268.918,91	263.685.547,26	-42.416.628,35
Outubro/2015	224.862.023,94	255.085.624,25	-30.223.600,31
Novembro/2015	228.602.067,01	262.538.331,30	-33.936.264,29
Dezembro 2015	230.232.930,99	263.129.587,01	-32.896.656,02
Total 2015	2.631.217.067,71	3.043.937.222,12	-420.143.774,71
Janeiro/2016	227.035.018,04	263.250.045,12	-36.215.027,08
Fevereiro/2016	229.369.392,22	262.716.398,48	-33.347.006,26
Março/2016	230.973.128,91	260.307.108,30	-29.333.979,39
Abril/2016	232.427.536,47	262.255.021,30	-29.827.484,83
Maió/2016	233.395.532,12	267.000.696,02	-33.605.163,90
Junho/2016	236.032.901,63	269.693.217,87	-33.660.316,24
Total 2016	1.389.233.509,39	1.585.222.487,09	-195.988.977,70

Fonte: Divisão da Dívida Pública, obtido em resposta à Requisição de Documentos.

O ano de 2015 constitui-se em um marco na evolução do Estoque da Dívida intralimite, pois a partir desse ano passou a ocorrer uma amortização líquida dessa dívida, como mostra o gráfico 3.4.

GRÁFICO 3.4
AMORTIZAÇÃO MENSAL – 2013 A 2015



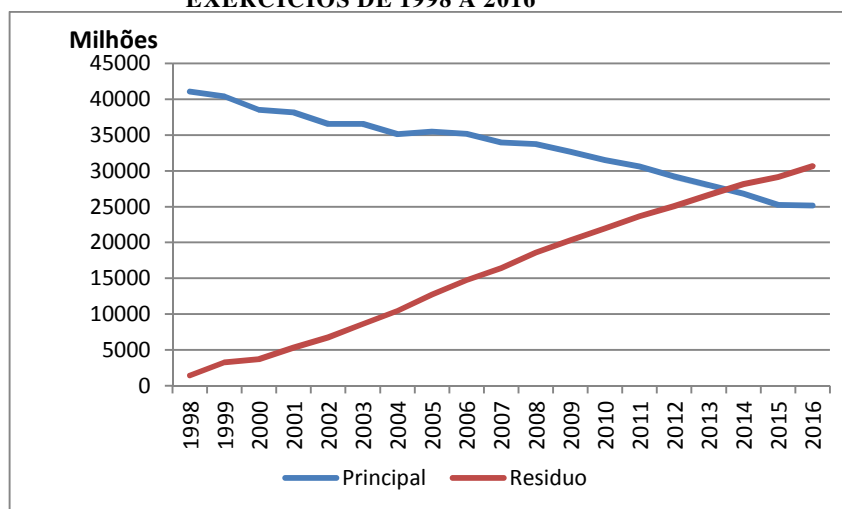
Fonte: Requisição informações – Secretaria da Fazenda – Divisão da Dívida Pública..
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

Ou seja, a partir do ano de 2015 tem-se uma amortização líquida positiva, resultado das amortizações mensais positivas, em torno de 400 milhões de reais no ano. Dessa maneira, nesse ano, as prestações pagas superaram o somatório do valor dos juros do principal e do estoque do resíduo, sendo que, caso fosse mantida essa trajetória (com amortizações líquidas positivas) se teria uma gradativa redução real da dívida intralimite, do seu principal e de seu resíduo.

No ano de 2016, ocorreu a suspensão do pagamento da dívida por força da liminar STF, MS34110, suspendendo o movimento referido (amortização líquida). Assim, a amortização líquida da dívida passa a depender das efetivas condições que venham a ser implementadas, ou seja, recálculo do saldo e das prestações a partir da Lei complementar nº148, da Lei complementar nº 156, ou pela adesão ao denominado plano recuperação fiscal do Estado.

O crescente resgate dos valores da dívida levou a um declínio, em valores reais, do principal da dívida até o ano de 2015, como se pode visualizar no gráfico 3.5. O resíduo se manteve em crescimento, mas com taxas declinantes. A partir de 2016, o valor do principal se estabiliza pela suspensão dos pagamentos e incorporação ao saldo.

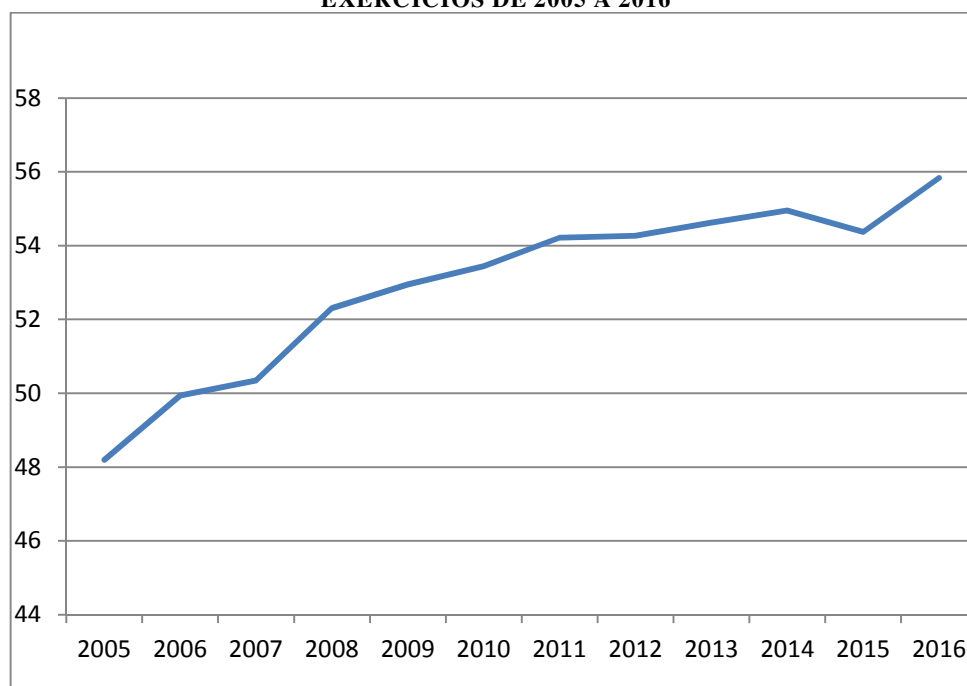
GRÁFICO 3.5
VARIAÇÃO DO PRINCIPAL E DO RESÍDUO
EXERCÍCIOS DE 1998 A 2016



Fonte: Balanço Geral do Estado 2016, Requisição documentos –SF.
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS
Obs.: * Valores Corrigidos pelo IGP –DI

Em consequência da trajetória do principal e do resíduo, anteriormente descrita, observa-se uma tendência ao declínio do valor real do estoque da dívida intralimite até o ano de 2015 que se reverte no ano de 2016, pela suspensão dos pagamentos anteriormente referida, conforme se pode visualizar pelo gráfico 3.6. No ano de 2016, a dívida intralimite cresce 9,73% em valores nominais e 2,41% em valores reais.

GRÁFICO 3.6
TOTAL INTRALIMITE CORRIGIDO
EXERCÍCIOS DE 2005 A 2016

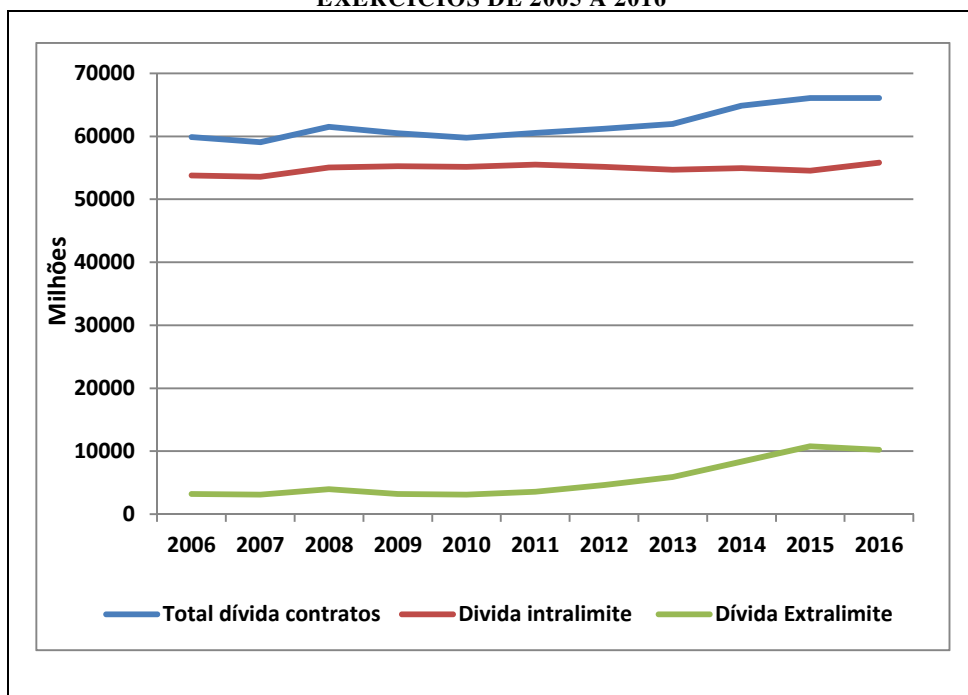


Fonte: Anexo 16, Demonstração da Dívida Fundada.
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS
Obs.: * Valores Corrigidos pelo IGP-DI

O valor do estoque da dívida extralimite, por sua vez, declinou, principalmente, pela redução da cotação do dólar, afetando a parcela da dívida extralimite de origem externa. Entre 2015 e 2016 a variação foi de -5,39% em valores nominais e -11,71% em valores reais.

Em consequência, o estoque total dos valores da dívida (em contratos) permaneceu, em valores reais, praticamente estável, -0,06%, em decorrência da trajetória da dívida extralimite e intralimite. Importante observar que sem a suspensão do serviço da dívida o declínio da dívida total seria ainda mais marcado, por força do declínio da dívida intralimite que apresentava uma trajetória de declínio a partir de 2015.

GRÁFICO 3.7
VARIAÇÃO REAL DA DÍVIDA – TOTAL INTRA E EXTRALIMITE.
EXERCÍCIOS DE 2005 A 2016



Fonte: Balanço Geral do Estado 2005 a 2015, Pareceres Prévios 2005 a 2014 e Relatórios anuais da Dívida- Tesouro/SF 2009-2014.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

Obs.: * Valores Corrigidos pelo IGP-DI

A evolução do estoque da dívida, a partir do exercício de 2017, dependerá do ajuste que o Estado efetivamente adotar para pagamento de sua dívida junto ao Governo Federal, em especial a hoje denominada dívida intralimite. Convém ressaltar que por força da Lei complementar nº156/2016 existe a suspensão dos pagamentos entre julho a dezembro de 2016 e, posteriormente, deve-se pagar a prestação dos meses seguintes, entre janeiro 2017 e junho de 2018, com valores crescentes, como se expõe na Tabela 3.40¹²:

TABELA 3.40
PERCENTUAL DAS PARCELAS A SEREM PAGAS
CONFORME LEI Nº 156/2016 E ACORDO DA DÍVIDA

MÊS	REDUÇÃO NA PRESTAÇÃO MENSAL	MÊS	REDUÇÃO NA PRESTAÇÃO MENSAL
Julho a dez 2016		100%	
Jan. 2017	94,73%	Outubro	47,36%
Fev.	89,47%	Novembro	42,10%
Março	84,21%	Dezembro	36,84%
Abril	78,94%	Janeiro	31,57%
Maio	73,68%	Fevereiro	26,31%
Junho	68,42%	Março	21,05%
Julho	63,15%	Abril	15,78%
Agosto	57,89%	Maio	10,52%
Setembro	52,63%	Junho	5,26%

Fonte: Dívida Pública e Lei Complementar nº 156 de 28 de dezembro de 2016.

¹² O Estado do Rio Grande do Sul não formalizou acordo com base na Lei Complementar nº 156/2016. Conforme informação da Secretaria da Fazenda, a suspensão e os pagamentos estão sendo realizados com base em acordo do Estado do Rio Grande do Sul com a União homologado pelo STF.

As parcelas não pagas e o saldo reduzido (das parcelas) são incorporados ao saldo devedor impactando, a evolução futura do estoque da dívida. Da mesma forma o Projeto de Lei Complementar, que institui o Regime de Recuperação Fiscal em tramitação no Congresso nacional, prevê a suspensão do pagamento da dívida pelo período de até três anos (art.9º), com uma série de exigências e contrapartidas, afetando de forma mais intensa a evolução do estoque da dívida¹³.

A composição do serviço da dívida intralimite e extralimite, corrigidos pelo IGP + 6%, podem ser observadas na Tabela 3.41:

TABELA 3.41
COMPOSIÇÃO DO SERVIÇO DA DÍVIDA.

CONTRATOS	SERVIÇOS DA DÍVIDA*		TOTAL SERVIÇOS
	JUROS	AMORTIZAÇÃO	
DÍVIDA INTRALIMITE			3.373.518.970,59
Internas			3.373.518.970,59
B.BRASIL-LEI 9496/97 - CR.00136310 - FPE 470	1.104.596.990,91	949.583.711,49	2.054.180.702,40
B.BRASIL-LEI 9496/97 - CR.00136310 - FPE 490 -Proes	284.333.342,53	244.820.691,00	529.154.033,53
CERGS VINCENDAS	255.440,32	4.762.875,81	5.018.316,13
COHAB VINCENDAS	3.215.001,10	43.327.337,14	46.542.338,24
BCO BRASIL-LEI 9496/97			329.865.477,54
IPERGS VINCENDAS	255.334,38	2.241.143,06	2.496.477,44
DMLP	241.956,48		241.956,48
OUTROS*			406.019.668,83
DÍVIDA EXTRALIMITE			542.285.499,26
Internas	175.085.605,04	218.427.875,90	393.513.480,70
PROINVESTE- Banco do Brasil	58.960.615,16	40.010.498,22	98.971.113,38
B.BRASIL-LEI 9496/97-EXT-CR.00136310 - FPE 470 r	51.746.712,88	44.374.086,73	96.120.799,61
PEF I – BNDES - Contrato 1121119-I	4.242.437,46	11.901.321,35	16.143.758,81
BNDES PEF II - CR.00137405 - FPE 6716 -	6.214.790,82	17.627.581,36	23.842.372,18
BNDES PMAE TRIBUTÁRIO - CR.00137405 - FPE 750	565.234,59	3.032.441,30	3.597.675,89
PROREDES BNDES	53.033.845,43	84.631.725,82	137.665.571,25
CEF-PRÓ-MORADIA - CR.03293505 - FPE 890	125.298,54	376.693,34	501.991,88
CEF-não rolada-trim- CR.03293505 - FPE 890	6465,24		6465,24
CEF - PNAFE - CR.03293505 - FPE 870	190.204,92	6.148.767,01	6.338.971,93
INSS		10.324.760,77	10.324.760,77
Externas	46.813.465,93	101.958.552,39	148.772.018,32
BID-PRÓ-GUAÍBA - CR.22864709 - FPE 610	651.426,03	4.531.713,36	5.183.139,39
BID-PRÓ-GUAÍBA - CR.22864709 - FPE 610	5.749.294,71	25.780.763,93	31.530.058,64
BID-RODOVIAS - CR.22864709 - FPE 590	1.888.048,14	43.566.076,86	45.454.125,00
PROCONFIS RS -BID	12.707.071,15		12.707.071,15
BID PROFISCO -BID	3.018.692,63	5.520.839,29	8.539.531,92
PROREDES BIRD	9.501.910,88	727.861,35	10.229.772,23
BIRD PROCONFIS II	12.643.910,34		12.643.910,34
JBIC-RODOVIAS - CR.30267099 - FPE 580	653.112,05	21.831.297,60	22.484.409,65
TOTAL DOS SERVIÇOS			3.916.974.469,85

¹³ Mais intensa do que a evolução prevista para o Estoque a partir da Lei nº148/2014 e nº 156/2016. Observando, novamente, que Estado do Rio Grande do Sul não formalizou com a União os aditivos contratuais previstos nas referidas Leis.

*Diferença entre o valor dos 13% e o total informado nos contratos.

Essas despesas não foram as efetivamente despendidas. A despesa com o serviço da dívida no ano de 2016 foi de R\$ 1.744.010.287,94, significando uma redução de aproximadamente 2 bilhões de reais em relação a 2015. Como anteriormente mencionado, a diminuição expressiva decorreu da Decisão liminar do STF (MS 3411) e do acordo com o Governo Federal que suspendeu os pagamentos de julho a dezembro. Entre julho e dezembro de 2016, foram pagos somente os valores não quitados no período suspenso pela referida decisão liminar (abril (parcial) a junho de 2016), resultando em um montante de aproximadamente R\$ 870 milhões que foram parcelados em 24 vezes. Em decorrência, no segundo semestre o Estado do RS pagou somente seis das 24 parcelas nos seguintes valores mensais:

TABELA 3.42
SERVIÇO DA DÍVIDA - PAGAMENTOS EFETUADOS
DE JULHO A DEZEMBRO

MESES	VALORES PAGOS
Julho	37.055.119,12
Agosto	40.245.266,16
Setembro	40.244.855,24
Outubro	40.679.475,58
Novembro	40.840.129,06
Dezembro	40.965.934,16

Fonte: Serviço da Dívida/SF.

(*) O saldo do parcelamento é atualizado pelo coeficiente de Atualização Monetária (CAM) divulgada mensalmente pela Secretaria do Tesouro Nacional.

O serviço da dívida, como se pode observar na tabela 3.43 encontra-se estabilizado, em torno de 15 % da RLR, quando calculada a parte da dívida denominada intralimite pelo IGP +6%.

TABELA 3.43
EVOLUÇÃO DOS SERVIÇOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA EM RELAÇÃO À RLR
1999/2016

Em R\$ Mil					
ANO	SERVIÇOS DA DÍVIDA *	RLR	%		
			INTRALIMITE	EXTRALIMITE	TOTAL
1999	756.393	5.298.274	12,5	1,8	14,3
2000	756.393	5.031.577	13,0	2,0	15,0
2001	9-81.625	5.766.195	13,0	4,0	17,0
2002	1.275.267	6.500.152	13,0	6,6	19,6
2003	1.459.366	7.592.145	13,0	6,2	19,2
2004	1.493.266	8.303.873	13,0	5,0	18,0
2005	1.605.571	8.985.857	13,0	4,9	17,9
2006	1.775.459	10.231.840	13,1	4,3	17,4
2007	1.830.379	10.985.245	12,9	3,8	16,7
2008 ajustado (**)	2.149.070	12.191.363	13,0	4,6	17,6
2009	2.112.320	13.728.122	13,0	2,4	15,4
2010 ajustado (***)	2.168.950	14.595.630	13,0	1,9	14,9
2011	2.504.158	17.355.695	13,0	1,4	14,4
2012	2.685.518	18.299.889	13,0	1,7	14,7
2013	2.894.543	19.833.284	13,0	1,6	14,6
2014	3.268.887	21.934.081	13,0	1,9	14,9
2015	3.739.971	23.901.361	13,0	2,6	15,6
2016	1.744.010	28.267.586	-	-	6,17
2016	3.916.974	28.267.586	13,0	2,1	15,1

Fonte: Sistema Cubos DW – SEFAZ/RS. Divisão dívida pública.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

A aplicação da Lei Complementar nº 148 embora não resulte em diminuição do serviço da dívida até o ano de 2018 (pela existência de resíduos) tenderia a levar a redução do percentual da RLR a ser pago no período de prorrogação previsto no contrato, a partir de 2028¹⁴. Conforme projeções da Secretaria da Fazenda, expostas no relatório da dívida de 2015, a aplicação da Lei Complementar nº 148 leva a que no cenário mais pessimista o serviço da dívida represente 8,7% da RLR no ano de 2028, terminando com um percentual de 6,3% em 2038. No cenário mais otimista inicia com 3,6% da RLR e termina com 2,6% da RLR. Em publicação da Fundação de Economia e Estatística, Caldas, B.B.[et.al] (2015) estimam que com a implementação da Lei Complementar nº 148 a dívida esteja quitada em 2032, antecipando o final da prorrogação prevista para 2038, com nível de comprometimento próximo a 13% da RLR. Ambas as estimativas, da Secretaria da Fazenda e FEE, apontavam para uma trajetória positiva em relação à contratação original, que dependeria da evolução da RLR/IPCA.

A suspensão dos pagamentos, com base na Lei nº 156/2016 ou mesmo pelo Plano de Recuperação Fiscal a ser patrocinado pela União, com ampliação do prazo de pagamento tende a afetar a evolução do serviço da dívida exposto na Tabela 3.43 e mesmo a prevista para o período posterior a 2028 expostas pelas estimativas da Secretaria da Fazenda e da FEE citadas.

A possibilidade de realizar novas captações, a incorporação do saldo não pago ao estoque da dívida, ampliando o endividamento poderá, neste contexto, após o período de suspensão dos pagamentos afetar o montante e alterar o comprometimento da receita com o serviço da dívida, dificultando a administração do estoque e serviço da dívida no médio e longo prazo.

As novas captações no exercício de 2016 foram de R\$ 333.580.861,79, como se expõe na Tabela 3.44:

TABELA 3.44
CAPTAÇÕES DE RECURSOS POR EMPRÉSTIMOS (CORRIGIDO)
2016

DÍVIDA FUNDADA	DÍVIDA	
	VALOR	%
CONTRATOS		
Dívida Interna	1.950.400,02	0,58
Defensoria(BNDES)	1.950.400,02	0,58
Dívida Externa	331.630.461,77	99,42
PROFISCO (BID)	12.887.600,00	3,86
PROREDES (BIRD)	219.316.760,00	65,75
PROREDES (BNDES)	99.426.101,77	29,81
TOTAL DE CAPTAÇÕES	333.580.861,79	100,00

Fonte: Sistema CUBOS DW (CAGE - SEFAZ/RS).

Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

A falta de amortização efetiva durante praticamente todo o período do contrato, que iniciou a se reverter no exercício de 2015, impediu a redução real do estoque da dívida inviabilizando que o endividamento fosse utilizado para obtenção de recursos líquidos positivos, mesmo em 2014, ano de significativas captações como se pode visualizar na Tabela 3.45¹⁵:

¹⁴ A partir do ano de 2028, no período de prorrogação, o resíduo será refinanciado por até mais 10 anos, e os pagamentos serão recalculados por Tabela Price.

¹⁵ Tampouco permitiu que a parcela da receita destinada ao serviço fosse reduzida a partir de agosto de 2013, ocasião em que o teto de 13% passou a ser superior a parcela devida mensal.

TABELA 3.45
EVOLUÇÃO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO E DO SERVIÇO DA DÍVIDA

Em R\$

ANO	2008	2009	2010	2011	2012
Superávit Primário	2.150.781.562,26	1.627.527.141,92	1.582.222.343,35	1.454.147.381,24	804.579.809,69
(-) Serviço da dívida	3.182.584.299,71	2.112.320.568,72	2.955.751.021,84	2.504.158.618,26	2.685.518.056,30
Resultado	-1.031.802.737,45	-484.793.426,80	-1.373.528.678,49	-1.050.011.237,02	-1.880.938.246,61
Captações	1.192.009.846,26	0,00	791.241.600,00	247.596.600,00	943.658.960,22

ANO	2013	2014	2015	2016*	2016
Superávit Primário	623.854.301,09	-542.159.461,05	-1.777.130.000,00	854.663.469,44	854.663.469,44
(-) Serviço da dívida	2.894.543.886,28	3.268.887.231,47	3.739.970.973,82	1.744.010.287,94*	3.321.317.010,12
Resultado	-2.270.689.585,19	-3.811.046.692,52	-5.517.100.974,00	-889.346.818,50	-2.466.653.540,68
Captações	542.335.316,63	2.189.128.601,50	203.103.140,81	333.580.861,79	333.580.861,79

Fonte: Balanço Geral do Estado, 2006 a 2016.

(*) Serviço da dívida com a suspensão dos pagamentos no segundo semestre.

Constata-se que o superávit primário e as captações no período 2008 a 2013 ajudaram a financiar os valores a serem pagos com o serviço da dívida. No ano de 2014, com déficit primário, as captações expressivas serviram para financiar parte do montante total gasto nas atividades e ações do governo (correntes e de capital) e no pagamento do serviço da dívida (financiar parte desse valor global).

No ano de 2015, ocorreu o incremento do déficit primário e o Estado não pode se utilizar do incremento das captações para financiar parte do montante gasto nas atividades, nas ações e no pagamento do serviço da dívida. Em decorrência, as dificuldades financeiras se agravaram pela carência desses recursos para financiamento.

No ano de 2016, o resultado primário melhorou: passou de um déficit de R\$ 1,7 bilhão em 2015 para um superávit de R\$ 854,7 milhões. Esse superávit acrescido da redução do serviço da dívida em relação a 2015, de aproximadamente 2 bilhões, ajudou a financiar as atividades, reduzindo a carência de recursos. Pode-se observar na Tabela 3.45 que mesmo sem considerarmos a suspensão do pagamento do serviço da dívida a carência de recursos diminuiu no exercício de 2016.

A recuperação da capacidade financeira do Estado passa, também, pela administração no curto e longo prazo da dívida, seu estoque e serviço. A realização de novo ajuste com o Governo Federal com suspensão de pagamentos e incorporação do valor não pago no estoque da dívida, afetará a dinâmica da dívida intralimite que a partir do exercício de 2015 passa a decrescer em valores reais. Existe a necessidade de que a diminuição do valor a pagar (após período de suspensão) ocorra sem impedir a amortização líquida da dívida, iniciada em 2015, e que tenderia a se estabelecer nos anos seguintes. O impacto conjunto sobre o serviço da dívida e sobre o valor total a ser pago devem também ser avaliados¹⁶.

¹⁶ A suspensão de pagamentos aumenta o estoque da dívida, por sua vez, a ampliação do prazo diminui o serviço da dívida, mas aumenta o estoque a ser pago. Na realidade, uma análise mais ampla passa pelo exame da dinâmica da dívida com as alterações referidas considerando as perspectivas de melhora da situação financeira do erário, a partir do fim da recessão do País.

3.2 – Gestão Financeira

Demonstra-se, na sequência, a movimentação financeira do exercício com o respectivo montante das disponibilidades existentes em 31-12-2016.

TABELA 3.46
DISPONIBILIDADES NO FINAL DO EXERCÍCIO

Em milhões de R\$

	2015	2016
Disponibilidades no início do exercício	13.584,9	15.446,8
Ingressos	55.473,3	59.484,4
Receita Arrecadada	50.084,0	57.194,2
Valores Restituíveis	5.389,3	2.290,2
Depósitos de Terceiros	5.298,5	2.211,6
Depósitos Judiciais Lei Estadual nº 12.069/04	1.956,8	492,9
Resgates do SIAC	2.263,0	1.324,4
Demais	1.078,7	394,2
Demais Valores Restituíveis	90,8	78,6
Desembolsos	53.611,4	57.549,4
Despesa Paga	51.370,9	53.506,6
Pagamento de Restos a Pagar Processados	405,7	2.827,8
Pagamento de Restos a Pagar Não Processados	387,2	417,5
Valores Restituíveis	1.447,6	797,5
Devedores	375,3	339,8
Responsáveis por Pagamentos Irregulares/Sequestros Judiciais a Regularizar	623,3	95,6
Fundo p/ Garantia Liquid. Tít. da Dívida Pública Estadual	276,2	222,5
Depósitos Judiciais	165,3	135,3
Demais Valores Restituíveis	7,5	4,3
Disponibilidades no final do exercício	15.446,8	17.381,8
Saldo resgatado do SIAC	14.053,1	15.377,5
Disponibilidades no final do exercício, ajustadas pelo saldo resgatado do SIAC	1.393,7	2.004,3

Nas disponibilidades apresentadas na tabela anterior estão as contas “Caixa e Equivalentes de Caixa” e “Vinculado em Conta-Corrente Bancária”, e apontam um saldo, em 31-12-2016, após a dedução do montante resgatado do SIAC, de R\$ 2,0 bilhões.

3.2.1 – Movimentação Financeira dos Recursos Vinculados

A parcela da receita orçamentária vinculada de R\$ 17,70 bilhões, aquela que o Estado, em decorrência de dispositivos legais e constitucionais, está obrigado a aplicar em fins específicos, representou cerca de um terço (30,87%) da arrecadação total de 2016 (R\$ 57,34 bilhões).

A movimentação financeira desses Recursos Vinculados é composta pelo comparativo entre os valores recebidos e suas aplicações, cujo resultado, no ano de 2016, foi o seguinte:

TABELA 3.47
APLICAÇÃO DOS RECURSOS VINCULADOS NO ANO DE 2016
AJUSTADO PELAS TRANSFERÊNCIAS ENTRE RECURSOS

Em milhões de R\$

RECURSO	RECEITA	DESPESA	RECEBIMENTOS/ TRANSFERÊNCIAS DE NUMERÁRIOS, LÍQUIDO	RECEBIMENTOS/TRANSFE RÊNCIAS DE RECURSOS, LÍQUIDO	RESULTADO
Tesouro – Vinculado pela Constituição	13.441,7	-13.595,9	0,0	-8,0	-162,2
Tesouro – Vinculado por Lei	2.053,2	-1.719,4	224,6	365,5	923,9
Convênios	1.168,6	-1.077,7	0,1	-0,4	90,6
Próprios da Autarquia	642,6	-186,5	0,0	0,0	456,1
Operações de Crédito Externas	241,6	-311,3	0,0	0,0	-69,7
Operações de Crédito Internas	154,2	-436,7	0,0	24,7	-257,8
Transferências Obrigatórias	1,6	-1,7	0,0	-6,0	-6,1
Próprios das Fundações	1,1	-0,1	0,0	0,0	1,0
TOTAL	17.704,6	-17.329,3	224,7	375,8	975,8

Fonte: Cubos DW SEFAZ/RS/CAGE e Balanço Geral do Estado de 2016, Vol. I, p. 93.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

O saldo de R\$ 975,8 milhões significa que o montante arrecadado foi superior ao aplicado no exercício, indicando que o saldo dos recursos vinculados teve um acréscimo de 33,82% sobre a Situação Líquida Financeira Potencial – SLFP – ajustada do exercício anterior, de R\$ 2,88 bilhões, totalizando a SLFP, no final do exercício de 2016, de R\$ 3,86 bilhões, conforme demonstrado na tabela a seguir:

TABELA 3.48
PASSIVO FINANCEIRO POTENCIAL
CONSOLIDADO

Em milhões de R\$

TÍTULO	PASSIVO 31-12-15	MOVIMENTO	PASSIVO 31-12-16	Δ %
Tesouro – Vinculado pela Constituição	728,5	-162,2	566,3	-22,26%
Tesouro – Vinculado por Lei	934,3	923,8	1.858,1	98,88%
Convênios	511,0	90,6	601,6	17,73%
Próprios da Autarquia	176,6	456,2	632,8	258,32%
Operações de Crédito Externas	213,7	-69,7	144,0	-32,62%
Operações de Crédito Internas	306,7	-257,8	48,9	-84,06%
Transferências Obrigatórias	14,3	-6,0	8,3	-41,96%
Próprios das Fundações	0,1	1,1	1,2	1.100,00%
SITUAÇÃO LÍQUIDA	2.885,3	975,8	3.861,1	33,82%

Fonte: Cubos DW SEFAZ/RS/CAGE e Balanço Geral do Estado de 2016, vol. I, p. 95.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

O crescimento do saldo da Situação Líquida Financeira Potencial ocorreu, principalmente, devido aos significativos acréscimos de R\$ 1,86 bilhão e R\$ 632,8 milhões nos recursos, respectivamente, cujas fontes são “Tesouro – Vinculado por Lei” e “Próprios das Autarquias”, destacando-se o Fundo de Reforma do Estado – FRE, o AMPARA/RS e o FUNDOPREV.

3.2.2 – Situação Líquida Financeira Real e Ajustada

No Balanço Geral do Estado, Volume I, pág. 95, a Situação Líquida Financeira Real - SLFR corresponde ao Saldo Patrimonial Financeiro do exercício anterior mais o resultado financeiro do exercício financeiro de 2016, ajustado pelas variações líquidas – independentes da execução orçamentária. Essa definição leva a uma SLFR deficitária de R\$ 11,15 bilhões.

A SLFR, acrescida pela Situação Líquida Financeira Potencial – SLFP (deficitária em R\$ 3,86 bilhões, apurada no item 3.2.1 deste relatório), leva à Situação Líquida Financeira Ajustada - SLFA deficitária de R\$ 15,01 bilhões.

Além do déficit de R\$ 15,01 bilhões, há de se considerar o valor analisado no item 1.4.4 deste relatório, que mencionou:

Por fim, a exemplo da análise efetuada na conta Devedores, em que o registro contábil no Ativo é de R\$ 2,53 bilhões, mas o saldo efetivo de pendências de regularizações orçamentárias de vários exercícios é de R\$ 337,9 milhões (após a dedução dos correspondentes registros no Passivo), somada à dificuldade dessa apuração no caso de Responsáveis e Sequestros Judiciais, vêm reforçar o entendimento de que essas contas, por não representarem créditos a receber, não devem mais compor o Ativo Circulante, e sim terem seus respectivos lançamentos contábeis efetuados em Contas de Controle, como referido inicialmente.

Assim, por não representarem ativos recebíveis, tais registros afetam o Saldo Patrimonial Financeiros Real, negativo em R\$ -11,15 bilhões em 2016 (Volume I, p. 95, do BGE). Esse déficit está subavaliado, no mínimo, pela quantia de R\$ 337,9 milhões, referente ao “saldo efetivo de pagamentos de precatórios não reconhecidos orçamentariamente”, pelos motivos antes mencionados.

Ou seja, o déficit seria ainda maior do que aquele evidenciado na contabilidade, alcançando, no mínimo, R\$ 15,39 bilhões.

Em resumo, estariam faltando R\$ 15,39 bilhões para que o Estado pudesse saldar as obrigações do seu passivo financeiro e as despesas a empenhar, correspondentes aos saldos de recursos vinculados.

3.3 – Variações Patrimoniais Consolidadas

As alterações verificadas no patrimônio consistem nas variações quantitativas e qualitativas. As variações quantitativas são decorrentes de transações no setor público que aumentam ou diminuem o patrimônio líquido. Já as variações qualitativas são decorrentes de transações no setor público que alteram a composição dos elementos patrimoniais sem afetar o patrimônio líquido.

Dentre os novos critérios de procedimentos contábeis adotados, ocorreu a eliminação do registro contábil das mutações patrimoniais da receita e da despesa orçamentárias. A incorporação e desincorporação de ativos e passivos, que não modificam a situação patrimonial e que são decorrentes da execução orçamentária, passam a ser evidenciadas em quadro próprio da Demonstração das Variações Patrimoniais.

A Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidadas assim se apresenta:

TABELA 3.49
DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS CONSOLIDADAS
2015/2016

Em milhões de R\$(*)

VARIAÇÕES PATRIMONIAIS QUANTITATIVAS							
VARIAÇÃO PATRIMONIAL AUMENTATIVA				VARIAÇÃO PATRIMONIAL DIMINUTIVA			
TÍTULO	2015	2016	%	TÍTULO	2015	2016	%
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	32.199,0	36.115,4	12,16	Pessoal e Encargos	21.965,5	22.611,8	2,94
Contribuições	11.911,1	13.439,3	12,83	Benefícios Previdenciários Assistenciais	12.188,0	13.286,6	9,01
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	388,1	1.690,7	335,64	Uso de Bens, Serviços e Consumo de Cap. fixo	5.971,9	6.033,8	1,04
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	430,7	577,6	34,11	Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	12.301,1	10.576,0	-14,02
Transferências e Delegações Recebidas	7.989,0	8.479,7	6,14	Transferências e Delegações Concedidas	14.151,4	15.384,6	8,71
Valorização e Ganhos com Ativos	8.312,6	10.725,8	29,03	Desvalorização e Perda de Ativos	30.119,5	7.604,8	-74,75
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	1.406,3	7.372,2	424,23	Tributárias	404,6	397,0	-1,88
				Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	1.942,6	3.554,0	82,95
Total da Variação Patrimonial Aumentativa	62.636,8	78.400,7	25,17	Total da Variação Patrimonial Diminutiva	99.044,6	79.448,6	-19,79
RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO					-36.407,8	-1.047,9	-97,12

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2016 Volume I, p. 213.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCERS.

(*) Em valores nominais.

A grande variação no déficit do exercício de 2016, em relação ao de 2015 (-R\$ 36,41 bilhões – 2015; -R\$ 1,05 bilhão – 2016) refere-se ao ajuste das perdas esperadas com os créditos inscritos em Dívida Ativa, mediante estudo realizado pela CAGE, em atendimento às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, no valor de R\$ R\$ 25,270 bilhões, realizado em 2015. Tal ajuste não se repetiu em 2016.

3.4 – Compensações – Contas de Controle

As contas de compensação, nos termos do artigo 105, §5º, da Lei nº 4.320/1964, registram operações que “mediata ou indiretamente possam vir a afetar o patrimônio”. A compensação funciona como um controle à parte do Sistema Patrimonial. Enquanto este último engloba as contas que compõem o patrimônio do Estado, aquele abrange escrituração que serve exclusivamente para controle e fonte de dados para transmitir determinadas informações a terceiros, sem fazer parte do patrimônio.

Em suma, as contas de controles são relacionadas às situações não compreendidas no patrimônio. Porém, direta ou indiretamente, poderão afetá-lo, exclusive as referentes a atos e fatos ligados à execução orçamentária e financeira e as contas com função precípua de controle.

Nos anos de 2015 e de 2016, as situações reconhecidas pelo Estado podem ser resumidas assim:

TABELA 3.50
COMPENSAÇÕES – CONTAS DE CONTROLE
2015/2016
EM MILHÕES DE R\$

CONTAS	2015	%	2016	
Controles Devedores				
7112101- OUTROS INSTRUMENTOS CONGENERES A RECEBER	816,9	2,49	806,0	1,89
7112101010044 – RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO DE CONTRATOS E CONVENIOS	812,2	2,48	800,1	1,88
7112101010444 - RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO DE CONVENIOS – FECA	4,7	0,01	5,9	0,01
7119101- OUTROS ATOS POTENCIAIS ATIVOS A EXECUTAR	3.695,9	11,29	3.819,9	8,95
7119101010053 – CAPITAL SUBSCRITO EM EMPRESAS SOB CONTROLE DO ESTADO	2.678,5	8,18	2.678,5	6,28
7119101010111 – RESPONSÁVEIS POR ALMOXARIFADOS	211,9	0,65	200,1	0,47
7119101010198 – RESPONSÁVEIS POR MERENDA ESCOLAR	138,0	0,42	93,1	0,22
7119101010199 – RESPONSÁVEIS POR TRANSPORTE ESCOLAR	150,5	0,46	173,3	0,41
Outros	517,0	1,58	674,9	1,58
7121101 – GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS CONCEDIDAS A EXECUTAR	126,7	0,39	126,8	0,30
7121101010134 – AVAIS CONCEDIDOS	126,7	0,39	126,8	0,30
7123101 – OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS EM EXECUÇÃO	285,9	0,87	376,0	0,88
7123101010434 – RESPONSÁVEIS PELA EXECUÇÃO DE CONVENIOS	285,9	0,87	376,0	0,88
7129101 – OUTROS ATOS POTENCIAIS PASSIVOS DE EXECUÇÃO	4.809,8	14,69	1.356,5	3,18
7129101010085 – CAIXA DE CAUCÕES EM TÍTULOS E VALORES	952,7	2,91	968,0	2,27
7129101010135 – PROCESSOS JUDICIAIS	30,9	0,09	31,3	0,07
7129101010459 – DEPOSITOS JUDICIAIS PASSÍVEIS DE UTILIZAÇÃO PELO ESTADO – LE	3.636,4	11,11	163,9	0,38
Outros	189,8	0,58	193,3	0,45
7211101- CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS	21.668,9	66,18	24.397,0	57,17
7211101010464 – CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS	21.668,9	66,18	24.397,0	57,17
7411101 – CONTROLE DE PASSIVOS CONTINGENTES – DEMANDAS JUDICIAIS	1.315,3	4,02	1.354,6	3,17
7411101010493 – CONTROLE DE PASSIVOS CONTINGENTES – PASEP	354,9	1,08	361,4	0,85
7411101010508 – CONTROLE DE PASSIVOS CONTINGENTES – DEMANDAS JUDICIAIS	960,4	2,93	993,2	2,33
7411901 – CONTROLE DE OUTROS PASSIVOS CONTINGENTES	22,2	0,07	83,2	0,19
7411901010508 – CONTROLE DE OUTROS PASSIVOS CONTINGENTES	22,2	0,07	83,2	0,19
7911101 – CONTROLE DO MONTANTE DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS	-	-	10.356,6	24,27
7911101010459 – CONTROLE DO MONTANTE DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS – LE 11.667/2001			10.356,6	24,27
Total do Controles Devedores	32.741,6	100,00	42.676,6	100,00
Total do Controles Credores	32.741,6	100,00	42.676,6	100,00

Fonte: Cubos BI SEFAZ/RS.

O saldo das compensações, em 2016, está concentrado, principalmente, nas contas “Outros Atos Potenciais Ativos a Executar”, na ordem de R\$ 3,82 bilhões (R\$ 3,69 bilhões em 2015), equivalente a 8,95% do valor total, e “Controle do Montante dos Depósitos Judiciais”, no montante de R\$ 10,36 bilhões, cujo percentual é de 24,27%.

Alguns desses registros merecem destaque especial.

O primeiro deles é o registro da conta “7119101010053 – Capital Subscrito em Empresas sob Controle do Estado”, cujo saldo, em 31-12-2016 e de 2015, foi de R\$ 2,68 bilhões (6,28% do saldo total do grupo de Controles Devedores).

Para o Sistema FPE – Finanças Públicas do Estado, a função dessa conta contábil é a de demonstrar as subscrições de capital em empresas sob o controle do Estado. Seu saldo está, flagrantemente, subavaliado, uma vez que, somente o Capital Social de uma empresa, para ficar no exemplo do Banrisul, monta em R\$ 4,5 bilhões, situação que merece esclarecimentos por parte do Gestor.

Outro destaque é a conta contábil “7911101010459 – Controle do Montante dos Depósitos Judiciais – Lei 11.667/2001”, que apresentava um saldo, no encerramento do exercício de 2016, de R\$ 10,36 bilhões (24,27% do saldo total do grupo de Controles Devedores).

Nessa conta, registra-se, de acordo com o Sistema FPE, o montante dos depósitos judiciais, em dinheiro, referidos na Lei nº 11.667/2001, para fins de controle do limite a ser disponibilizado para o Estado, conforme o parágrafo 1º do artigo 1º da Lei nº 12.069/2004, analisado no item 3.1.1.4.2.1 desse relatório.

4 – Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas

O presente capítulo tem como objeto a análise econômico-financeira das Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas, as quais totalizam 19 (dezenove) empresas.

Diversas Funções de Governo são desenvolvidas por essas Entidades, e, por intermédio delas, o Estado intervém, supletivamente, na economia, buscando o equilíbrio entre os interesses públicos e privados.

A análise combinada dos dados propicia examinar, em termos globais, a variação dos valores ativos e passivos das instituições, incluindo seus desempenhos em termos operacionais.

As Entidades, a seguir arroladas, formam o universo deste tópico, cujo exame econômico-financeiro foi efetuado com base nas Demonstrações Financeiras das Empresas, que integram o Balanço Geral do Estado de 2016, em seu Volume V.

Nº	SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA / ENTIDADE CONTROLADA	SIGLA
01	Banrisul Armazéns Gerais S.A.	BAGERGS
02	Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A.	Banrisul
03	Banrisul S.A. – Corretora de Valores Mobiliários e Câmbio	Banrisul – Corretora
04	Banrisul S.A. – Administradora de Consórcios	Banrisul – Consórcios
05	Banrisul Cartões S.A.	Banrisul – Cartões
06	Caixa de Administração da Dívida Pública Estadual S.A.	CADIP
07	Badesul Desenvolvimento S.A.– Agência de Fomento /RS	Badesul – AF
08	Centrais de Abastecimento do Rio Grande do Sul S.A.	CEASA/RS
09	Companhia Estadual de Energia Elétrica Participações	CEEE – Par
10	Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica	CEEE – GT
11	Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica	CEEE – D
12	Companhia Estadual de Silos e Armazéns	CESA
13	Companhia Operadora de Mineração	COM
14	Companhia Riograndense de Artes Gráficas	CORAG
15	Companhia Riograndense de Saneamento	Corsan
16	Companhia Riograndense de Mineração	CRM
17	Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul	PROCERGS
18	Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul	SULGÁS
19	Empresa Gaúcha de Rodovias	EGR

O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), autarquia especial interestadual, instituído por convênio celebrado entre os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, será analisado em separado, haja vista que seu capital pertence aos três Estados Membros, na proporção de 33,33% a cada um deles. O BRDE está registrado contabilmente no grupo Participações Societárias em Empresas Diversas, no Ativo Não Circulante.

4.1 – Análise do Balanço Patrimonial Combinado

A composição dos valores Ativos e Passivos das Entidades integrantes do grupo empresarial, no exercício de 2016, está assim demonstrada:

TABELA 4.1
BALANÇO PATRIMONIAL COMBINADO
2016

Em R\$ mil

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	ATIVO				PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO			
	TOTAL	CIRCULANTE	NÃO CIRCULANTE	OUTROS ATIVOS NÃO CIRCULANTES	TOTAL	CIRCULANTE	NÃO CIRCULANTE	PATRIMÔNIO LÍQUIDO
Banrisul	68.246,9	31.760,9	34.034,0	2.452,0	68.246,9	26.959,1	34.847,3	6.440,5
Corsan	4.271,3	564,4	920,3	2.786,6	4.271,3	805,7	1.556,7	1.908,9
CEEE - GT	4.085,0	390,0	2.706,0	989,0	4.085,0	269,7	1.633,6	2.181,7
Badesul-AF	3.781,2	1.242,2	2.508,0	31,0	3.781,2	549,9	2.554,6	676,7
CEEE - D	3.460,5	840,9	631,1	1.988,5	3.460,5	1.881,6	2.814,9	-1.236,0
Banrisul – Cartões	2.387,7	2.380,2	6,1	1,4	2.387,7	1.843,3	6,9	537,5
SULGÁS	431,6	218,7	48,6	164,3	431,6	167,2	80,1	184,3
CRM	422,0	151,6	20,4	250,0	422,0	109,9	39,7	272,4
CESA	309,0	107,7	9,1	192,2	309,0	124,0	459,8	-274,8
Banrisul - Consórcios	261,6	167,8	93,4	0,4	261,6	27,1	0,1	234,4
PROCERGS	166,8	101,4	41,3	24,1	166,8	65,2	54,5	47,1
EGR	132,0	99,3	-	32,7	132,0	52,8	-	79,2
Banrisul – Corretora	85,2	36,4	48,4	0,4	85,2	4,8	0,1	80,3
CORAG	59,3	44,5	3,6	11,2	59,3	15,8	1,7	41,8
BAGERGS	49,1	29,8	1,9	17,4	49,1	8,0	2,8	38,3
CEASA/RS	23,3	9,9	2,1	11,3	23,3	3,8	1,5	18,0
CADIP	22,3	22,0	0,3	-	22,3	-	0,4	21,9
COM	0,8	0,9	-0,1	-	0,8	0,2	0,1	0,5
TOTAL GERAL	88.195,6	38.168,6	41.074,5	8.952,5	88.195,6	32.888,1	44.054,8	11.252,7
CEEE – Par**	1.438,2	-	-	1.438,2	1.438,2	-	814,8	623,4
BRDE	16.518,2	5.123,0	11.363,9	31,3	16.518,2	2.759,4	11.317,8	2.441,0

Fonte: Balanços Gerais das Sociedades.

Cálculos: Equipe Técnica - SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Não apresentou o Balanço para a CAGE.

(**) Empresa controlada pelo Governo Gaúcho, a qual detém 65,92% do capital da CEEE-D e CEEE-GT.

Em termos de Patrimônio Total e Líquido, destacam-se o Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Banrisul, o Badesul Desenvolvimento S/A – Agência de Fomento – Badesul - AF, a Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan, a Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica – CEEE - GT, a Companhia Estadual de Distribuição de Energia Elétrica – CEEE – D, e a Banrisul Cartões S.A., as quais se sobrepõem às demais Empresas nas Demonstrações Combinadas, representando, em conjunto, 97,77% do total de ativos e 93,39% do total de Patrimônio Líquido. Salienta-se que a CEEE-D e a CESA apresentam passivo a descoberto.

A evolução do Patrimônio Líquido das principais empresas no período de 2012 a 2016 é a seguinte:

TABELA 4.2
PATRIMÔNIO LÍQUIDO
2012/2016

EMPRESAS						Em milhões de R\$
	2012	2013	2014	2015	2016	Δ % 2016/2012
Banrisul						
Vlr. Nominal	4.634,6	5.147,9	5.669,2	6.206,1	6.440,5	38,97%
Vlr. Inflacionado*	6.022,1	6.339,2	6.276,6	6.651,9	6.440,5	6,95%
Δ % inflacionada	-	5,27	6,11	(1,11)	(3,18)	
Badesul-AF**						
Vlr. Nominal	673,7	732,3	776,3	745,9	676,7	0,45%
Vlr. Inflacionado*	875,4	901,8	921,1	799,5	676,7	(22,70%)
Δ % inflacionada	-	3,01	2,14	(13,20)	(15,36)	
CEEE-GT						
Vlr. Nominal	1.880,7	1.732,5	1.443,8	1.481,9	2.181,7	16,00%
Vlr. Inflacionado*	2.443,7	2.133,4	1.713,1	1.588,3	2.181,7	(10,72%)
Δ % inflacionada	-	(12,70)	(19,70)	(7,28)	37,36	
Corsan						
Vlr. Nominal	592,3	1.137,8	1.300,0	1.675,8	1.908,9	222,29%
Vlr. Inflacionado*	769,6	1.401,1	1.542,5	1.796,2	1.908,9	148,03%
Δ % inflacionada	-	82,05	10,09	16,45	6,28	

Fonte: Balanços Gerais das Sociedades

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Dezembro.

(**) Até 2011 denominava-se Caixa Estadual S.A.– Agência de Fomento

Em 2016, o Patrimônio Líquido do Banrisul atingiu R\$ 6,44 bilhões, com crescimento de 3,78%, em consequência da incorporação do Lucro Líquido de R\$ 659,7 milhões (22,28% inferior ao do ano anterior). Desse montante, R\$ 248,1 milhões foram destinados para pagamentos de juros sobre capital próprio e R\$ 394,9 milhões foram os lucros retidos no período.

O Badesul – AF, em 2016, demonstrou uma retração de 9,28% do seu Patrimônio Líquido, atingindo R\$ 676,7 milhões. Os desembolsos de operações de crédito, em comparação com o encerramento do exercício de 2015, tiveram uma queda de 61,24%, atingindo R\$ 278,2 milhões. O saldo de operações ativas alcançou o valor de R\$ 3,20 bilhões (decréscimo de 9,86% em relação ao encerramento do exercício anterior).

Na comparação com o exercício de 2015, o Patrimônio Líquido, nominal, da CEEE – GT, apresentou uma elevação de 47,22% (R\$ 1,48 bilhão – 2015; R\$ 2,18 bilhões – 2016). Esse fato está diretamente ligado ao lucro do exercício, no montante de R\$ 916,7 milhões, e ao reconhecimento da perda atuarial, de R\$ 250,7 milhões.

Finalmente, a Corsan teve seu Patrimônio Líquido aumentado em 13,91% em relação ao encerramento do exercício de 2015 (R\$ 1,68 bilhão – 2015 para R\$ 1,91 bilhão – 2016). Essa movimentação refere-se, basicamente, à transferência do lucro líquido do exercício (R\$ 207,9 milhões), ao reconhecimento de ganho atuarial (R\$ 130,5 milhões) e ao pagamento de juros sobre o capital próprio (R\$ 111,8 milhões).

Em 2016, as alterações ocorridas no Patrimônio Líquido das empresas sob controle do Estado, comparadas ao valor nominal de 2015, estão sintetizadas da seguinte forma:

TABELA 4.3
PATRIMÔNIO LÍQUIDO - VARIAÇÃO ANUAL
2015/2016

Em milhões de R\$ nominais

AUMENTO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO POSITIVO				REDUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO POSITIVO			
EMPRESAS	2015	2016	Δ%	EMPRESAS	2015	2016	Δ%
Banrisul	6.206,1	6.440,5	3,78%	BADESUL – AF	745,9	676,7	-9,28%
BRDE	2.342,9	2.441,0	4,19%	CEEE – Par	658,1	623,4	-5,27%
CEEE - GT	1.481,9	2.181,7	47,22%	CRM	289,7	272,4	-5,97%
Corsan	1.675,8	1.908,9	13,91%	PROCERGS	71,6	47,1	-34,22%
Banrisul - Cartões	380,8	537,5	41,15%	CADIP	22,1	21,9	-0,90%
Banrisul – Consórcios	207,7	234,4	12,86%				
SULGÁS	134,4	184,3	37,13%	AUMENTO DO PASSIVO A DESCOBERTO			
Banrisul - Corretora	78,7	80,3	2,03%	CEEE – D	-483,6	-1.283,6	155,58%
EGR	62,8	79,2	26,11%				
CORAG	40,8	41,8	2,45%	REDUÇÃO DO PASSIVO A DESCOBERTO			
BAGERGS	36,1	38,3	6,09%	CESA	-334,3	-274,8	-17,79%
CEASA	17,9	18,0	0,56%				
COM	0,5	0,6	20,00%				

Fonte: Balanços Gerais das Sociedades.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

A CEEE – D acusou um aumento de 155,58% de seu “Passivo a Descoberto”. Esse fato refere-se à seguinte movimentação:

- a) prejuízo de R\$ 527,2 milhões; e,
- b) registro de perda atuarial de R\$ 225,2 milhões.

4.2 – Análise da Demonstração do Resultado do Exercício Combinado

As atividades das diversas empresas do Governo Estadual geraram, em 2016, um Resultado Operacional positivo de R\$ 2,21 bilhões e um Lucro Líquido de R\$ 1,57 bilhão, demonstrados a seguir:

TABELA 4.4
DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO COMBINADO
2016

Em milhões de R\$

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA**	RECEITA OPERAC. LÍQUIDA	CUSTOS SERVIÇOS/ PRODUTOS	OUTRAS DESPESAS/ RECEITAS OPER.	RESULTADO OPERAC.	RESULTADO NÃO OPERAC.	RESULTADO FINANCEIRO	PROV. IR E CONT.SOC.	PARTIC. E CONTRIB.	REV. JUROS S/CAPITAL PRÓPRIO	LUCRO/ PREJUÍZO EXERCÍCIO
CEEE - GT	1.873,1	-482,0	-235,7	1.155,4	-	63,8	-295,5	-	-	923,7
Banrisul	3.413,0	-	-2.432,9	980,1	-	-	-221,9	-98,5	-	659,7
Corsan	2.361,6	-1.520,4	-630,5	210,7	-	44,1	-47,0	-	-	207,8
Banrisul – Cartões	564,0	-330,2	-41,0	192,8	-	117,1	-103,7	-	-	206,2
SULGÁS	599,3	-351,0	-65,4	182,9	-	9,4	-61,5	-	-	130,8
CESA	19,4	-19,3	62,1	62,2	-	-2,7	-	-	-	59,5
Banrisul – Consórcios	31,0	-	21,3	52,3	-	-	-17,5	-	-	34,8
EGR	169,5	-132,2	-20,7	16,6	-	1,5	-4,6	-	-	13,5
CORAG	46,6	-19,7	-15,9	11,0	-	-0,6	-4,1	-	-	6,3
BAGERGS	12,1	-7,0	-4,2	0,9	-	3,2	-1,1	-	-	3,0
Banrisul - Corretora	10,8	-	-7,1	3,7	-	-	-1,9	-	-	1,8
CEASA/RS	11,8	-	-12,4	-0,6	-	0,7	-	-	-	0,1
CADIP	-	-	-0,2	-0,2	-	-	-	-	-	-0,2
CRM	160,3	-111,1	-34,4	14,8	-	-31,8	-	-	13,7	-3,3
PROCERGS	246,3	-206,0	-67,6	-27,3	-	3,1	-	-	-	-24,2
Badesul-AF	-5,4	-	-75,5	-80,9	0,9	-	13,3	-	-	-66,7
CEEE – D	2.764,2	-3.051,8	-215,6	-503,2	-	-64,7	40,6	-	-	-527,3
TOTAL GERAL	12.277,6	-6.230,7	-3.775,7	2.271,2	0,9	143,1	-704,9	-98,5	13,7	1.625,5
CEEE – Par*	-	-	-	261,4	-	-	-	-	-	261,4
BRDE	471,2	-	-234,7	236,5	-	-	-118,7	-	-	117,8

Fonte: Balanços Gerais das Sociedades.

Cálculos: Equipe Técnica - SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Empresa controlada pelo Governo Gaúcho, a qual detém 65,92% do capital da CEEE-D e CEEE-GT.

(**) A COM não foi considerada por ter apresentado resultado inexpressivo, de R\$ 2.090,00.

Destacam-se positivamente, pelo Resultado Operacional e Lucro apresentado no exercício, a CEEE – GT, o Banrisul, a Corsan e o Banrisul Cartões.

As empresas: CADIP, CRM, PROCERGS, Badesul - AF e CEEE – D apresentaram prejuízo em 2015.

Analisa-se, a seguir, o resultado do exercício da CEEE – D, empresa com prejuízo mais relevante.

- CEEE - D (prejuízo de R\$ 527,3 milhões): de acordo com a Companhia, em 2016, a Receita Bruta registrou uma redução de 14%, apresentando um montante de R\$ 4,99 bilhões (R\$ 5,77 bilhões em 2015). A variação observada justifica-se, essencialmente à(o):

- Queda de consumo: o desaquecimento da economia em âmbito nacional e estadual impactou em redução de mercado, essa decorrente, principalmente, de enxugamento no mercado de trabalho e consequente diminuição de renda e desaceleração no setor industrial;

- Migração de consumidores do mercado cativo: o processo de migração de grandes consumidores, das classes industrial e comercial para o mercado livre, foi intensificado nos anos de 2015 e 2016, ocasionando decréscimo na receita da Distribuidora;

- Ativos e passivos setoriais: a variação negativa é reflexo da contabilização de passivos regulatórios que serão deduzidos do próximo reajuste tarifário em novembro de 2017, esse passivo foi constituído, essencialmente, devido ao menor custo de compra de energia no exercício de 2016, quando comparado ao incluído na tarifa.

Considerando a quantidade de energia vendida, verifica-se uma queda em relação ao exercício anterior, tendo ocorrido, no exercício de 2016, um fornecimento de 7.405.680 MWh e, em 2015, 8.467.456 MWh. Isso se deve à migração dos consumidores do mercado cativo ao programa de incentivo ao uso consciente de energia e, aos efeitos do reajuste das tarifas repassadas ao consumidor.

As deduções da receita operacional atingiram R\$ 2,23 bilhões (R\$ 2,22 bilhões em 2015), refletindo em variação de 1% no exercício. Essa se deve à majoração de alíquotas de ICMS, prevista na Lei Estadual nº 14.743/2015, a qual passou a vigorar em 2016. Embora a redução da Receita Bruta, ainda é percebido acréscimo nessa rubrica em consequência da aplicação das novas alíquotas.

No exercício de 2016, o Custo com Energia Elétrica apresentou uma redução de 28% em relação ao ano anterior, passando de R\$ 2,70 bilhões em 2015, para R\$ 1,94 bilhão em 2016. Os principais fatores:

- Redução no custo de energia comprada de Itaipu, em função da variação cambial;

- Redução da exposição ao mercado de curto prazo, em decorrência da queda no consumo na área de concessão, da migração de consumidores livres especiais e aumento da contratação de cotas de garantia física, provocando sobras de energia e consequente liquidação das sobras no mercado de curto prazo;

- Redução no custo com o despacho de usinas termelétricas, decorrente do cenário hidrológico favorável, fator que pode ser observado também na redução de 16% no custo com os encargos de serviços de sistema.

Em contraponto à redução do custo, a quantidade de energia contratada apresentou um aumento de 7,66% em relação a 2015, passando de 1.097 MWm em 2015, para 1.177 MWm em 2016. O principal fator foi o aumento na participação da CEEE-D no rateio das cotas de garantia física, passando de 130 MWm em 2015, para 300 MWm em 2016.

Os auditores independentes, em seu parecer sobre as demonstrações financeiras da Companhia, foram de opinião que essas apresentavam adequadamente, em todos os aspectos relevantes, a posição patrimonial e financeira da CEEE-D, em 31 de dezembro de 2016. No entanto, chamaram a atenção porque a Companhia tem apurado sucessivos prejuízos e apresentou passivo a descoberto e excesso de passivos sobre ativos circulantes no encerramento do exercício, nos montantes de R\$ 1,24 bilhão e R\$ 1,04 bilhão, respectivamente. Essa situação, entre outras, indica a existência de incerteza relevante que pode levantar dúvida significativa sobre sua continuidade operacional.

Os resultados apurados das principais empresas no período de 2012 a 2016 estão demonstrados como segue:

TABELA 4.5
LUCRO/PREJUÍZO EXERCÍCIO
2012/2016

2012-2018						Em R\$ mil
EMPRESAS	2012	2013	2014	2015	2016	Δ % 2016/2012
Banrisul						
Vlr. Nominal	818,6	791,6	691,4	848,8	659,7	-19,41%
Vlr. Inflacionado*	1.063,7	974,8	820,4	909,8	659,7	-37,98%
Δ % inflacionada	-	-8,36%	-15,84%	10,90%	-27,49%	
Banrisul – Cartões**						
Vlr. Nominal	21,1	41,1	117,1	160,8	206,2	877,25%
Vlr. Inflacionado*	27,4	50,6	138,9	172,3	206,2	652,10%
Δ % inflacionada	-	84,60%	174,53%	24,04%	19,64%	
CEEE - GT						
Vlr. Nominal	-88,4	-191,3	-280,2	84,9	923,7	1.144,91%
Vlr. Inflacionado*	-114,9	-235,6	-332,5	91,0	923,7	904,17%
Δ % inflacionada	-	-105,09%	-41,13%	127,37%	915,08%	
Corsan						
Vlr. Nominal	237,6	167,4	232,8	163,9	207,8	-12,54%
Vlr. Inflacionado*	308,7	206,1	276,2	175,7	207,8	-32,69%
Δ % inflacionada	-	-33,23%	34,00%	-36,40%	18,29%	

Fonte: Balanços Gerais das Sociedades.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Dezembro.

(**) Até 2012 chamava-se Banrisul Serviços.

O Banrisul registrou lucro líquido de R\$ 659,7 milhões em 2016, inferior ao alcançado em 2015, que havia sido de R\$ 848,8 milhões, em valores nominais. De acordo com as Demonstrações Financeiras, divulgadas pela Companhia, o desempenho reflete a contribuição favorável da margem financeira e de receitas de serviços e tarifas, mas impactado pela expansão de despesas administrativas e pelo aumento de despesas com provisões para perdas de crédito decorrente do ambiente de elevado risco que prevaleceu em 2016. Sobre o desempenho de 2016 frente ao ano anterior, cabe ressaltar o efeito de eventos que atuaram em diferentes sentidos, afetando ambos os períodos, entre os quais: (i) o impacto positivo proporcionado pela operação de recompra parcial da dívida subordinada, operação realizada em setembro de 2015; (ii) a variação cambial, que produziu receitas adicionais em 2015 e despesas em 2016; e, (iii) a compra dos serviços da folha de pagamento dos servidores da administração direta do Estado do Rio Grande do Sul, negociação concluída em junho de 2016, gerando despesas de amortização, bem como perda de receitas financeiras a partir do segundo semestre de 2016.

A Corsan apresentou lucro líquido de R\$ 207,8 milhões em 2016 (R\$ 163,9 milhões em 2015), significando um acréscimo, em relação ao ano anterior, de 18,29% em valores

inflacionados. A receita direta oriunda dos serviços de abastecimento de água representou 94,03% da receita operacional bruta de 2016, enquanto o esgotamento sanitário foi responsável por 5,97% (94,19% e 5,81% em 2015, respectivamente). A margem líquida, ou seja, a relação entre o lucro líquido e a receita líquida de vendas, foi de 13,39% (15,48% em 2015).

A Banrisul - Cartões apresentou, em 2016, um lucro líquido de R\$ 206,2 milhões, superior em R\$ 45,4 milhões, em valores nominais, ao de 2015. A receita operacional bruta de 2016 aumentou 31,5% frente a de 2015, e atingiu R\$ 659,1 milhões, contemplados os dois segmentos de negócios da Companhia. Para o ramo de adquirência, totalizou R\$ 611,6 milhões, incremento de 34,5% ante 2015, oriundo das receitas de MDR (*Merchant Discount Rate*), mensalidade, conectividade e outros serviços. Para o negócio de cartões BanriCard, a receita bruta advinda das taxas de reembolso dos credenciados, principalmente, e de administração dos convênios, alcançou R\$ 47,5 milhões, ampliando 2,1%, se comparado ao ano anterior.

Ainda, a CEEE – GT encerrou o exercício de 2016 com um lucro líquido de R\$ 923,7 milhões (1.144,91%, em valores nominais, superior ao resultado do exercício de 2015). De acordo com o que foi divulgado pela Companhia, este fato está diretamente ligado ao reconhecimento da indenização das parcelas de receita das instalações componentes da Rede Básica do Sistema Existente (RBSE), no montante de R\$ 1,27 bilhão, representando um impacto, na mesma ordem, na Receita Operacional Líquida, de R\$ 301,3 milhões nas provisões de imposto de renda e contribuição social diferidos e de R\$ 964,8 milhões no lucro líquido.

Em 2016, as alterações ocorridas no Resultado do Exercício das empresas sob controle do Estado, comparadas a 2015, estão assim sintetizadas:

TABELA 4.6
RESULTADO DO EXERCÍCIO - VARIAÇÃO ANUAL
2015/2016

Em milhões de R\$

AUMENTO DO LUCRO LÍQUIDO				REDUÇÃO DO LUCRO DO EXERCÍCIO*			
EMPRESAS	2015	2016	Δ%	EMPRESAS	2015	2016	Δ%
CEEE – GT	84,9	923,7	987,99%	Banrisul	848,8	659,7	-22,28%
Corsan	163,9	207,8	26,78%	BRDE	263,0	117,8	-55,21%
Banrisul – Cartões	160,8	206,2	28,23%	EGR	15,1	13,5	-10,60%
SULGÁS	68,5	130,8	90,95%	CORAG	7,7	6,3	-18,18%
Banrisul – Consórcios	29,3	34,8	18,77%	Banrisul – Corretora	2,2	1,8	-18,18%
BAGERGS	1,9	3,0	57,89%				
CEASA/RS	-	0,1	-				
DE PREJUÍZO PARA LUCRO				DE LUCRO PARA PREJUÍZO			
CEEE – Par	-283,0	261,4	192,37%	CRM	12,7	-3,3	-125,98%
CESA	-188,1	59,5	131,63%				
DIMINUIÇÃO DO PREJUÍZO				AUMENTO DO PREJUÍZO			
CADIP	-0,4	-0,2	-50,00%	CEEE – D	-514,2	-527,3	-2,55%
PROCERGS	-32,1	-24,2	-24,61%	Badesul – AF	-29,9	-66,7	-123,08%

Fonte: Demonstração do Resultado do Exercício - DRE 2015/2016 – Balanço Geral do Estado 2016 – Volume V.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE-RS.

(*) A COM apresentou resultado de R\$ 3.134,00 em 2015 e de R\$ 2.090,00 em 2016 (valores imateriais para constarem na tabela).

4.3 – Análise dos Indicadores Econômico-Financeiros das Sociedades de Economia Mista e Controladas

Tendo por base o Balanço Patrimonial e a Demonstração do Resultado do Exercício, segue análise do combinado de alguns índices que apontam o estado financeiro dessas Entidades em 31-12-2016. Para efeito de simplificação das contas, os valores estão dispostos em milhões de reais e são utilizadas as siglas:

AC = Ativo Circulante
AN = Ativo Não Circulante
PC = Passivo Circulante
PN = Passivo Não Circulante

PT = Passivo Total
RE = Resultado do Exercício
PLM = Patrimônio Líquido Médio
ATM = Ativo Total Médio

Os indicadores, a seguir apresentados, refletem a situação financeira das empresas sob controle do Estado, analisadas de forma combinada.

Índice de Liquidez Corrente (ILC)

$$ILC = \frac{AC}{PC} = \frac{38.168}{32.888} = 1,16$$

O ILC demonstra que para cada R\$ 100,00 de dívidas de curto prazo existiam R\$ 116,00 para cobertura em 31-12-2016. Este índice apresentou uma melhora em relação a 2015, quando alcançou 1,06.

Índice de Liquidez Geral (ILG)

$$ILG = \frac{AC + ANC}{PC + PNC} = \frac{38.168 + 41.074}{32.888 + 44.054} = \frac{79.242}{76.942} = 1,03$$

O ILG evidencia que, para cada R\$ 100,00 de dívida a curto e longo prazo, o conjunto das Entidades detinha R\$ 103,00 para a respectiva cobertura. Em 2015, este indicador havia alcançado 1,06.

Participação de Capitais de Terceiros (PCT)

$$PCT = \frac{PC + PNC}{PT} = \frac{32.888 + 44.054}{88.195} = \frac{76.942}{88.195} = 0,87$$

Do total dos recursos dessas Entidades, os Capitais de Terceiros eram responsáveis por 87%, e os Capitais Próprios respondiam por 13%. Esse índice em 2015 ficou no mesmo patamar.

Composição do Endividamento (CE)

$$CE = \frac{PC}{PC + PNC} = \frac{32.888}{32.888 + 44.054} = \frac{32.888}{76.942} = 0,43$$

Quanto ao total de Capitais de Terceiros, 43% vence no curto prazo e 57% no longo prazo, havendo uma melhora se comparada ao ano anterior, com índice de 0,47.

Taxa de Retorno do Patrimônio Líquido (TRPL)

$$TRPL = \frac{RE}{PLM} = \frac{1.625}{(10.965+11.252)/2} = \frac{1.625}{11.108} = 0,15$$

Nesse indicador, para cada R\$ 100,00 aplicados no Patrimônio Líquido (considerada a média obtida entre os valores do início e final do exercício) o retorno obtido foi um lucro de R\$ 15,00. Em 2015, esse retorno foi de R\$ 8,00.

Taxa de Retorno sobre Investimentos (TRI)

$$TRI = \frac{RE}{ATM} = \frac{1.625}{(87.886+88.195)/2} = \frac{1.625}{88.040} = 0,02$$

Para essa taxa, a cada R\$ 100,00 aplicados no Ativo Total (considerada a média entre os valores do início e final do exercício) foi obtido um lucro de R\$ 2,00. Em 2015, o lucro foi de R\$ 1,00.

O próximo quadro apresenta os principais Indicadores Econômico-Financeiros das Sociedades de Economia Mista, consideradas individualmente e combinadas.

TABELA 4.7
INDICADORES ECONÔMICO-FINANCEIROS
2016/2015

SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	INDICADORES ECONÔMICO-FINANCEIROS											
	ILC ⁽¹⁾		ILG ⁽²⁾		PCT ⁽³⁾		CE ⁽⁴⁾		TRPL ⁽⁵⁾		TRI ⁽⁶⁾	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015
Banrisul	1,18	1,03	1,06	1,09	0,91	0,91	0,44	0,49	0,10	0,14	0,01	0,01
Banrisul – Corretora	7,58	22,06	17,31	23,68	0,06	0,04	0,98	0,97	0,02	0,03	0,02	0,03
Banrisul – Consórcios	6,19	6,29	9,60	12,02	0,10	0,08	1,00	0,99	0,16	0,15	0,14	0,14
CADIP	-	-	55,75	56,25	0,02	0,02	-	-	-0,01	-0,02	-0,01	-0,02
Badesul - AF	2,26	2,13	1,21	1,20	0,82	0,82	0,18	0,17	-0,09	-0,04	-0,02	-0,01
BAGERGS	3,73	3,90	2,94	2,68	0,22	0,23	0,74	0,64	0,08	0,05	0,06	0,04
CEEE – GT	1,45	1,50	1,63	1,27	0,47	0,49	0,14	0,23	0,50	0,06	0,26	0,03
CEEE – D	0,45	0,65	0,31	0,43	1,36	1,15	0,40	0,36	-0,61	-2,60	-0,16	-0,16
CESA	0,87	0,95	0,20	0,30	1,89	1,80	0,21	0,30	-0,20	-0,64	0,16	-0,64
Corsan	0,70	0,76	0,63	0,58	0,55	0,57	0,34	0,29	0,12	0,11	0,05	0,04
COM	4,50	5,44	2,67	3,89	0,38	0,26	0,67	0,84	-	0,06	-	0,04
CRM	1,38	1,49	1,15	1,23	0,35	0,32	0,73	0,73	-0,01	0,04	-0,01	0,03
SULGÁS	1,31	1,01	1,08	0,86	0,57	0,57	0,68	0,62	0,82	0,54	0,35	0,23
Banrisul – Cartões	1,29	1,18	1,29	1,18	0,77	0,84	1,00	1,00	0,45	0,50	0,09	0,08
CEASA/RS	2,61	2,62	2,26	1,98	0,23	0,25	0,72	0,65	0,01	-	-	-
CORAG	2,82	4,12	2,75	3,45	0,30	0,21	0,90	0,83	0,15	0,19	0,11	0,15
PROCERGS	1,56	1,87	1,19	1,50	0,72	0,52	0,54	0,78	-0,41	-0,36	-0,15	-0,21
EGR	1,88	1,93	1,88	1,93	0,40	0,45	1,00	1,00	0,19	0,29	0,11	0,16
TOTAL GERAL	1,16	1,06	1,03	1,05	0,87	0,87	0,43	0,47	0,15	0,08	0,02	0,01
CEEE – Par	-	-	-	-	0,57	0,33	-	-	0,41	-0,34	0,22	-0,28
BRDE	1,86	1,97	1,17	1,17	0,85	0,84	0,20	0,18	0,05	0,12	0,01	0,02

Fonte: Balanços Gerais das Sociedades.

Cálculos: Equipe Técnica - SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(1) ILC - Índice de Liquidez Corrente = Ativo Circulante / Passivo Circulante

(2) ILG - Índice de Liquidez Geral = (Ativo Circulante + Ativo Realizável a Longo Prazo) / (Passivo Circulante + Passivo Não Circulante)

(3) PCT - Participação de Capitais de Terceiros = (Passivo Circulante + Passivo Não Circulante) / Passivo Total

(4) CE - Composição do Endividamento = Passivo Circulante / (Passivo Circulante + Passivo Não Circulante)

(5) TRPL - Taxa de Retorno do Patrimônio Líquido = Resultado do Exercício / Patrimônio Líquido Médio

(6) TRI - Taxa de Retorno sobre Investimentos = Resultado do Exercício / Ativo Total Médio

As Companhias com as melhores taxas de retorno sobre o Patrimônio Líquido, no exercício de 2016, foram: SULGÁS (0,82); CEEE – GT (0,50); Banrisul - Cartões (0,45); e CEEE - Par (0,41). No caso da SULGÁS, Companhia com melhor desempenho, em cada R\$ 100,00 investidos no Patrimônio Líquido, o retorno obtido foi de R\$ 82,00.

Por sua vez, as Companhias que registraram as melhores taxas de retorno sobre os Investimentos foram, na ordem: SULGÁS (0,35); CEEE – GT (0,26); CEEE - Par (0,22); e Banrisul - Consórcios (0,14).

No caso do Índice de Liquidez Corrente, as Companhias com melhor desempenho foram: Banrisul - Corretora (7,58); e Banrisul - Consórcios (6,19). Esse indicador não é satisfatório quando se encontra abaixo da unidade, caso verificado na Corsan (0,70) e na CEEE-D (0,45).

4.4 – Desempenho Financeiro e Operacional do Setor Empresarial

Dentre as principais empresas do Estado do Rio Grande do Sul, destacam-se, a seguir, aspectos referentes aos seus investimentos e realizações.

4.4.1 – Banrisul

O Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Banrisul é uma sociedade anônima de capital aberto. Como banco múltiplo, atua nas carteiras comercial, de crédito, de financiamento e de investimento, crédito imobiliário, desenvolvimento e arrendamento mercantil, inclusive nas de operação de câmbio. Por intermédio de suas controladas e coligadas, atua em diversas outras atividades, com destaque para, corretagem de títulos e valores mobiliários, administração de cartões de crédito, consórcios, seguros, previdência e capitalização. As operações são conduzidas por um conjunto de Instituições que agem de forma integrada no mercado financeiro. O Banrisul atua, também, como instrumento de execução da política econômico-financeira do Estado, em consonância com os planos e programas do Governo Estadual.

O capital social do Banco, em 31 de dezembro de 2016, era de R\$ 4,50 bilhões, subscrito e integralizado, representado por 408.974.477 ações, sem valor nominal, como segue:

TABELA 4.8
COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA DO BANRISUL
2016

PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	AÇÕES ORDINÁRIAS		AÇÕES PREFERENCIAIS CLASSE A		AÇÕES PREFERENCIAIS CLASSE B		TOTAL	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Estado do Rio Grande do Sul	204.199.859	99,58	2.721.484	77,38	26.086.957	13,02	233.008.300	56,97
Fundação Banrisul de Seguridade Social	449.054	0,22	158.983	4,52	-	-	608.037	0,15
Inst. de Previdência do Estado do RS	44.934	0,02	168.612	4,79	-	-	213.546	0,05
Outros	361.058	0,18	467.762	13,31	174.315.774	86,98	175.144.594	42,83
TOTAL	205.054.905	100,00	3.516.841	100,00	200.402.731	100,00	408.974.477	100,00

Fonte: BGE 2016– Volume V, p.68.

Nas ações ordinárias, com direito de voto, a participação do Estado manteve-se em patamar superior, na ordem de 99,58%.

As empresas controladas e coligadas são as seguintes: Banrisul S.A. Administradora de Consórcios; Banrisul S.A. Corretora de Valores Mobiliários e Câmbio; Banrisul Armazéns Gerais S.A.; Banrisul Cartões S.A.; Bem Promotora de Vendas e Participações S.A.; e Banrisul Icatu Participações S.A., cujos investimentos, na posição de 31 de dezembro de 2016, apresentaram o montante de R\$ 982,5 milhões (R\$ 780,8 milhões em 2015) e geraram, no exercício, um resultado positivo de equivalência patrimonial de R\$ 272,2 milhões (R\$ 201,2 milhões em 2015).

Os depósitos e captações no mercado aberto estão abaixo discriminados. As captações em depósitos a prazo são realizadas com pessoas físicas ou jurídicas, nas modalidades de encargos pós ou pré-fixados, os quais correspondiam, no encerramento de 2016, a 96,96% e 3,04% do total da carteira, respectivamente. A taxa média de captação para os depósitos pós-fixados corresponde a 84,34% da variação do CDI (Certificado de Depósito Interbancário) e, para os pré-fixados, a 9,29% ao ano. As captações por meio de operações compromissadas – carteira própria – no mercado aberto, realizadas com instituições financeiras, tem taxa média de captação de 100% da variação do CDI.

TABELA 4.9
DEPÓSITOS E CAPTAÇÕES NO MERCADO ABERTO
2015/2016

Em milhões de R\$ nominais			
COMPOSIÇÃO	2015	2016	Δ % ANUAL
Depósitos	38.902,9	42.822,4	10,08%
À vista	3.174,2	3.028,7	-4,58%
Poupança	7.573,7	7.608,2	0,46%
Interfinanceiros	742,8	329,9	-55,59%
A Prazo	27.412,2	31.855,6	16,21%
Captação no Mercado Aberto	7.260,2	5.610,5	-22,72%
TOTAL	46.163,1	48.432,9	4,92%

Fonte: BGE 2016, Volume V, p. 62

Cálculo: Equipe Técnica da SAICE/SAIPAG

Dentre as operações realizadas pelo Banco em 2016, destaca-se a captação de recursos por depósitos bancários (R\$ 48,82 bilhões), que variou, positivamente, 10,08%, em relação ao ano anterior. Esse registro, que se configura como uma obrigação com o depositante está dividido entre o Passivo Circulante e o Não Circulante (R\$ 14,06 bilhões e R\$ 28,76 bilhões, respectivamente). No mercado aberto de capitais, o valor de R\$ 5,61 bilhões indicou uma queda de 22,72%, na comparação com 2015.

Por sua vez, o saldo da carteira de Operações de Crédito (onde são registradas as liberações de empréstimos e financiamentos para clientes), abaixo demonstrado, em 31 de dezembro de 2016, era de R\$ 30,34 bilhões, apresentando um decréscimo de 5,29% em relação a 2015, decorrente, principalmente, da retração das carteiras de Indústria (27,90%), Comércio (19,26%) e Serviços e Outros (14,08%).

TABELA 4.10
COMPOSIÇÃO DA CARTEIRA POR SETOR DE ATIVIDADE
2015/2016

Em milhões de R\$ nominais			
COMPOSIÇÃO	2015	2016	Δ % ANUAL
Setor Privado	31.934,9	30.254,1	-5,26%
Pessoas Físicas	12.595,6	13.737,1	9,06%
Indústria	5.311,8	3.829,7	-27,90%
Habitação	3.829,1	3.873,1	1,15%
Comércio	3.313,4	2.675,1	-19,26%
Rural	2.724,8	2.564,5	-5,88%
Serviços e outros	4.160,2	3.574,6	-14,08%
Setor Público	95,8	83,3	-13,05%
TOTAL	32.030,7	30.337,4	-5,29%

Fonte: BGE 2016, Volume V, p.59

Cálculos: Equipe Técnica da SAICE/SAIPAG

A seguir, demonstra-se o histórico do resultado líquido da Companhia nos últimos quatro exercícios.

TABELA 4.11
HISTÓRICO DO RESULTADO NOS ÚLTIMOS CINCO EXERCÍCIOS
2012/2016

Em milhões de R\$ nominais					
DISCRIMINAÇÃO	2012	2013	2014	2015	2016
Lucro Líquido apurado no Demonstrativo do Resultado do Exercício	818,6	791,6	691,4	848,8	659,7
Δ % anual nominal	-9,48%	-3,30%	-12,66%	22,77%	-22,28%

Fonte: BGE

Cálculos: Equipe Técnica da SAICE/SAIPAG

O Banrisul, em 2016, alcançou o lucro líquido de R\$ 659,7 milhões, registrando retração de 22,28% em relação ao ano anterior. De acordo com o Relatório da Administração do Banco, publicado na página 25 do Volume V do BGE de 2016, o desempenho alcançado no período reflete a contribuição favorável da margem financeira e de receitas de serviços e tarifas, mas impactado pela expansão de despesas administrativas e pelo aumento de despesas com provisões para perdas de crédito, decorrente do ambiente de elevado risco que prevaleceu em 2016. Sobre o desempenho de 2016 frente ao ano anterior, cabe ressaltar o efeito de eventos que atuaram em diferentes sentidos, afetando ambos os períodos, entre os quais: (i) o impacto positivo proporcionado pela operação de recompra parcial da dívida subordinada, operação realizada em setembro de 2015; (ii) a variação cambial, que produziu receitas adicionais em 2015 e despesas em 2016; e (iii) a compra dos serviços da folha de pagamento dos servidores da administração direta do Estado do Rio Grande do Sul, negociação concluída em junho de 2016, que gerou despesas de amortização e perda de receitas financeiras, a partir do segundo semestre de 2016.

4.4.2 – Badesul

O Badesul é uma instituição financeira de capital fechado, constituída sob a forma de sociedade anônima de economia mista, autorizada pela Lei nº 10.959, de 27-5-1997, alterada pela Lei nº 11.105, de 22-01-1998, e pela Lei nº 13.864, de 28-12-2011, cujo controle acionário é do Estado do Rio Grande do Sul, que possui 99,99% do seu Capital Social, totalmente integralizado e representado por ações ordinárias nominativas. Seu funcionamento foi autorizado pelo Banco Central do Brasil, em 07-12-1998. É regida pela Resolução nº 2.828, de 30-03-2001, alterada pelas Resoluções nº 3.757, de 01-07-2009, nº 3.834, de 28-01-2010, e nº 4.023, de 27-10-2011, editadas pelo Banco Central do Brasil. Tem por objetivo fomentar o desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul, por meio de financiamento aos setores público e privado.

Seu Capital Social e seu Patrimônio Líquido, em 31-12-2016, apontavam um saldo de R\$ 756,3 milhões e de R\$ 676,7 milhões, respectivamente. Como resultado, o Capital Social da Instituição estava representado por 756.343.248 ações ordinárias nominativas, no valor de R\$ 1,00 cada uma.

A Instituição, a exemplo do exercício anterior, apresentou, em 2016, prejuízo de (R\$ - 66,7 milhões).

Conforme o Relatório da Administração, no exercício, o Badesul desembolsou R\$ 278,2 milhões para o financiamento de 363 operações de novos investimentos. Esse número, muito aquém de seu desempenho normal, é consequência da baixa demanda por investimentos por parte dos setores produtivos frente ao cenário de incerteza econômica nacional; pela perda de *rating* de alavancagem de recursos junto ao principal parceiro repassador – BNDES, em razão do contexto institucional vivenciado e pela implantação de medidas que visam à desconcentração e qualificação da carteira de ativos do Badesul, dentre outras razões.

Alcançou-se um lucro antes de impostos, provisões e depreciação na ordem de R\$ 233,4 milhões. Esse resultado foi muito afetado pela necessidade de lançar despesas a título de provisão para créditos de liquidação duvidosa, no valor de R\$ 286,3 milhões, razão principal para que o Badesul encerrasse 2016 com resultado líquido negativo de R\$ 66,7 milhões. Nos últimos dois anos, enfrentaram-se 26 recuperações judiciais, que totalizaram e fragilizaram, aproximadamente, R\$ 350 milhões em ativos da Instituição, que, atualmente, totalizam uma carteira de R\$ 3,2 bilhões. Entretanto, a título de provisão para créditos de liquidação duvidosa, o Badesul mantém, em suplemento ao mínimo exigido de PCLD, pela resolução do Conselho Monetário Nacional nº 2.682/99, o valor de R\$ 72,1 milhões, representando uma margem adicional de 24,8% em relação àquele mínimo.

Em relação às citadas recuperações judiciais, abre-se um parêntese para mencionar o que a Instituição, em seu Relatório da Administração, comenta:

Sobre o tema da evolução recente ainda difícil desta Instituição, toma-se a liberdade de lembrar, mesmo que já expresso em mensagens anteriores, que as origens da situação adversa que a Diretoria encontrou e vivencia suas consequências no Badesul estão associadas a dois fatores essenciais:

- a) o elevado ritmo de expansão das operações de crédito efetuadas ao longo da gestão anterior à atual, em especial em 2012 e 2013, muitas das quais solicitaram Recuperação Judicial em fase posterior, o que ensejou inclusive libelos na mídia local e desaguou em sindicância instaurada pelo Governo do Estado para apurar responsabilidades;
- b) o impacto da recessão econômica nas operações do Badesul, cujo principal efeito foi a expansão desmesurada das Provisões para Crédito de Liquidação Duvidosa (PCLD) em 2015 e 2016.

A respeito da retrocitada sindicância, o Governo do Estado, em seu sítio oficial (www.rs.gov.br), em 13 de março de 2017, divulga:

A comissão recomendou que o Badesul promova a responsabilização funcional dos empregados públicos, bem como remeta os documentos necessários à Procuradoria-Geral do Estado, para ser instaurado o Procedimento de Controle de Legalidade, conforme o disposto no artigo 189 da Lei Complementar nº 11.742/2002. Ainda recomenda, se necessário, o ajuizamento de ação de improbidade, com a possibilidade de ajuizamento de cautelar de indisponibilidade de bens e quebra de sigilo patrimonial, imediatamente.

(...) Conforme o relatório, quanto à sistemática adotada na concessão das linhas de crédito às empresas Wind Power Energia S.A., Iesa Óleo e Gás S.A. e D'Itália Móveis Industrial Ltda., verifica-se que não foram observadas as normativas vigentes, especialmente em face da superavaliação do risco projeto e do risco cliente.

Ainda sobre este tema, essa Corte de Contas, tendo identificado inconsistências em concessões de crédito, quando de sua auditoria ordinária no Badesul, instaurou, em 2015, dois procedimentos de Inspeção Extraordinária, para examinar o período de 2012 a 2015, quanto a eventuais repercussões de faturamento de “Cédula de Crédito Bancário” com as empresas Wind Power Energia S/A (Processo 10326-0200/15-9) e IESA Óleo & Gás S/A (Processo 10046-0200/15-8). Tais processos encontram-se, na data de 12 de maio de 2017, em fase de análise dos esclarecimentos prestados pela auditada.

Fechado o parêntese, destaca-se, também, que a Instituição assegura aos acionistas dividendos até o limite de 6% do lucro líquido do exercício, ajustados nos termos da lei societária, não havendo previsão estatutária para distribuição em períodos intermediários. Quando há distribuição de juros sobre o capital próprio, a legislação pertinente faculta serem imputados aos dividendos obrigatórios, por deliberação da Assembleia Geral de Acionistas. Durante o exercício de 2015 não houve registro de despesa com juros sobre o capital próprio.

As captações de recursos do Badesul provêm, basicamente, de empréstimos contraídos em Instituições Oficiais, principalmente o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, e totalizaram uma dívida de R\$ 2,97 bilhões, sendo R\$ 536,4 milhões no curto prazo e R\$ 2,44 bilhões no longo prazo. Esses valores são utilizados para fomentar o desenvolvimento econômico e social do Estado, mediante a concessão de financiamento (Carteira de Créditos), com registro nas contas de Ativo Circulante (R\$ 694,6 milhões) e Não Circulante (R\$ 2,51 bilhões).

Em 2015, constatou-se uma situação indicativa da existência de impactos nos limites operacionais do Badesul. Diante das evidências observadas, foi implementado um plano de contingências com vigência de um ano, visando manter os níveis ponderados de risco dentro dos limites de alavancagem adequados para o atendimento das regulações do Banco Central do Brasil, e para atendimento das exigências impostas pelo BNDES, principal credor da operação de fomento.

O referido plano de contingência não foi suficiente para reverter o quadro apresentado, agravado pelos efeitos da crise econômica instalada no Brasil, especialmente no Estado do Rio Grande do Sul, bem como pelo risco de retirada de suporte financeiro do BNDES para novos repasses, exigindo medidas mais profundas, tendo sido estabelecido um plano de reestruturação institucional da Instituição. Esse plano foi aprovado por todas as instâncias internas e acolhido pelo órgão regulador, Banco Central do Brasil - BACEN, e, também, pelo BNDES. Em 31 de dezembro de 2016, o Badesul operava com limite de crédito do BNDES reduzido em relação a 2015, sujeito à revisão a qualquer tempo e vinculado às amortizações das operações existentes. Eventuais modificações e/ou restrições nesse limite de crédito poderão reduzir, de forma significativa, as atividades operacionais no futuro.

Em 2016, foi baixado da Carteira o montante de R\$ 144,9 milhões (R\$ 179,5 milhões de 2015) a título de prejuízo, em cumprimento à Resolução nº 2.682, de 21-12-1999, editada pelo BACEN, correspondendo aos créditos classificados no nível de risco “H” por período superior a seis meses. O saldo acumulado dessas operações baixadas a prejuízo e controladas, pelo valor histórico, em contas de compensação, é de R\$ 336,2 milhões (R\$ 279,5 milhões em 31-12-2015). Em contrapartida, as recuperações por recebimento e renegociação das operações baixadas a prejuízo atingiram, no exercício, o montante de R\$ 89,9 milhões (R\$ 17,5 milhões em 2015). (Nota Explicativa nº 6, alínea “h”, das Demonstrações Financeiras de 2016).

Na Carteira de Operações de Crédito, discriminada por setores de atividades beneficiados por financiamentos, o Setor Privado é o que concentra o maior estoque. Nessa esfera, houve um decréscimo de 10,78% em relação ao exercício anterior. A maior representatividade reside nas operações industriais (R\$ 1,19 bilhão) e rurais (R\$ 1,31 bilhão).

TABELA 4.12
CARTEIRA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO, POR SETOR DE ATIVIDADE
2015/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em milhões de R\$		
	2015	2016	Δ%
Setor Público Municipal	190,5	207,7	9,03%
Administração Direta	184,3	202,3	9,77%
Outros Serviços	6,2	5,4	-12,90%
Setor Privado	3.358,4	2.994,5	-10,84%
Indústria	1.381,4	1.194,2	-13,55%
Comércio	210,8	175,6	-16,70%
Rural	1.419,0	1.306,7	-7,91%
Outros serviços	347,2	318,0	-8,41%
TOTAL	3.548,9	3.202,2	-9,77%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016 (Vol. V), p.411.

Cálculo: Equipe Técnica da SAICE/SAIPAG..

4.4.3 – Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia- CEEE – GT

A CEEE – GT é uma sociedade anônima de capital aberto, sendo seu acionista controlador o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da CEEE – Par, empresa detentora de 65,92% de seu capital total. É responsável pelas áreas de geração, transmissão e comercialização de energia. Seu objeto social é projetar, construir e explorar sistemas de produção (geração) e transmissão de energia elétrica, bem como desenvolver atividades que visem idêntica finalidade; a prestação de serviços de natureza pública ou privada, no setor de energia elétrica; a exploração de sua infraestrutura, com a finalidade de gerar receitas alternativas, complementares ou acessórias, inclusive proveniente de projetos associados. Sua constituição formal ocorreu em 26-11-2006, pela Assembleia Geral de Acionistas, originada do processo de reestruturação societária da Companhia de Energia Elétrica do Rio Grande do Sul – CEEE.

A empresa produz cerca de 19% da energia elétrica hidrelétrica gerada no Rio Grande do Sul. O parque gerador da CEEE – GT possui uma potência instalada de 909,9 MW, atingindo uma potência total de 1.267,27 MW, distribuídos nas usinas do Sistema Jacuí, do Sistema Salto e em mais nove pequenas centrais hidrelétricas, além de participações em projetos em parcerias público/privada. A energia produzida pelas usinas destina-se ao suprimento do Sistema Integrado Nacional (SIN), com os clientes situados em empresas de distribuição, consumidores do mercado livre, comercializadoras e geradoras.

Na área de Transmissão, a CEEE – GT disponibilizou ao sistema elétrico interligado, 6.073 Km de linhas de transmissão (5.902 próprio e 171 com contrato de O&M) e, na operação de 68 subestações (54 próprias, 2 com cessão de uso, 10 compartilhadas e 2 com contrato de O&M), totalizando uma potência instalada de 9.925 MVA. Seus principais clientes são as concessionárias de distribuição que atuam no Estado, as empresas de geração e 11 consumidores livres.

Os principais acionistas da CEEE – GT são a Companhia Estadual de Energia Elétrica Participações – CEEE – Par, com 65,92%, e a ELETROBRÁS, com 32,59% das ações. O restante 1,49% das ações pertence a acionistas minoritários. (BGE – Volume V, p. 574).

A CEEE - GT é controlada, diretamente, pela CEEE - Par e, indiretamente, pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, considerando sua ampla participação de capital da CEEE - Par.

TABELA 4.13
COMPOSIÇÃO ACIONÁRIA DA CEEE – GT EM 31-12-2016

PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	AÇÕES ORDINÁRIAS		AÇÕES PREFERENCIAIS		TOTAL	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
CEEE – Par	6.380.821	67,05	1.087	0,66	6.381.908	65,92
ELETROBRÁS	3.067.035	32,23	87.639	53,43	3.154.674	32,59
Municípios	34.564	0,34	53.446	32,69	88.010	0,87
Custódia BM&F BOVESPA S/A	33.808	0,37	20.622	12,32	54.430	0,60
Outros	504	0,01	1.220	0,90	1.724	0,02
TOTAL	9.516.732	100,00	164.014	100,00	9.680.746	100,00

Fonte: BGE – Volume V, p.574.

Finalmente, importante referir que, por conta da Ação Ordinária movida contra a União, com decisão favorável à empresa, há um saldo registrado no Ativo Circulante de R\$ 126,8 milhões (R\$ 149,9 milhões em 31-12-2015), sob o título de “Investimentos em Títulos do Governo”. Transcreve-se abaixo a explicação da CEEE – GT, em suas Demonstrações Financeiras, sobre esse fato (os valores se encontram em milhares de Reais):

O saldo de R\$ 126.818 (R\$ 149.963 em 31 de dezembro de 2014) refere-se à liquidação judicial do processo Nº 2006.71.00.047783-2 – Conta de Resultados a Compensar – CRC, originado da ação ordinária nº 93.00.02153-2, cuja decisão favorável do Superior Tribunal de Justiça – STJ (RESP nº 435.948-RS) proferida em 2005, transitou em julgado no ano de 2009 junto ao Supremo Tribunal Federal – STF.

Em 26 de janeiro de 2012 a Companhia firmou Termo de Acordo com a União, homologado judicialmente em 31 de janeiro de 2012, liquidando uma lide que perdurou aproximadamente 20 anos. O acordo foi firmado junto a Advocacia Geral de União – AGU, com autorização do Ministério de Minas e Energia – MME e do Ministério da Fazenda, assim como, com a efetiva participação da Agência Nacional de Energia Elétrica – ANEEL, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, da Receita Federal do Brasil – RFB, da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN e da Eletrobrás.

Nesse contexto a Companhia obteve um valor a receber de R\$ 1.209.304 inerente à Conta de Resultados a Compensar apurado na data base de 27 de dezembro de 2011, sendo que desse montante foram compensados de forma direta com a União, débitos da Companhia junto a Receita Federal do Brasil – RFB e junto a Secretaria do Tesouro Nacional – STN que totalizavam o montante de R\$ 55.673. Assim, o valor líquido dos créditos da CRC a receber na data base de 31 de dezembro de 2011 ficou em R\$ 1.153.631, os quais foram pagos pela União em três parcelas (tranches), mediante a emissão de Notas do Tesouro Nacional, Série B – NTN-B, com as seguintes características:

- I Data-base: 15 de julho de 2000;
- II Valor Nominal na data-base: R\$ 1.000,00 (Um mil reais);
- III Modalidade: nominativa e negociável;
- IV Atualização do valor nominal: IPCA do mês anterior;
- V Juros remuneratórios: 6% a.a
- VI Pagamento do principal e juros:
 - Principal – em parcela única na data de vencimento do título;
 - Juros – semestralmente, no dia 15 dos meses de maio e novembro, com ajuste do prazo no primeiro período de fluência.

Em 09/02/2012, 18/12/2012 e 17/12/2013 a Secretaria do Tesouro Nacional transferiu a primeira, a segunda e a terceira tranche para a Companhia no valor de R\$ 451.310, de R\$ 459.759 e de R\$ 365.370, correspondentes a 197.135, 160.231 e 160.231 NTN-B, respectivamente.

4.4.4 – Cia. Estadual de Distribuição de Energia Elétrica - CEEE – D

A CEEE – D, originada da reestruturação societária da CEEE em 2006, é uma sociedade anônima de capital aberto, tendo como seu acionista controlador o Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da CEEE – Par, que detém 65,92% do seu capital total. Tem como objeto projetar, construir e explorar sistemas de distribuição de energia elétrica; a prestação de serviços de natureza pública ou privada, no setor de distribuição de energia elétrica e a exploração da respectiva infraestrutura para a prestação de outros serviços, tendo previsão no seu contrato de concessão ou autorizados na legislação.

A Companhia distribui energia elétrica em 72 dos 497 Municípios do Estado, atingindo mais de 4 milhões de pessoas, o que representa em torno de 34% dos consumidores do Rio Grande do Sul. Atende, também, 50 consumidores livres no Estado, e encerrou o exercício de 2016 com 1.650.203 unidades consumidoras, representando um acréscimo de 1,4% em relação a 2015.

Apresenta-se, a seguir, a composição acionária da Companhia no encerramento de 2016.

TABELA 4.17
COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA DA CEEE – D
EM 31-12-2016

PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	AÇÕES ORDINÁRIAS		AÇÕES PREFERENCIAIS		TOTAL	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
CEEE – Par	6.380.821	67,05	1.087	0,66	6.381.908	65,92
ELETOBRÁS	3.067.033	32,23	87.638	53,44	3.154.671	32,59
Municípios	33.023	0,34	50.708	30,92	83.731	0,87
Custódia BMF BOVESPA S/A	35.252	0,37	22.964	14,00	58.216	0,60
Outros	603	0,01	1.617	0,99	2.220	0,02
TOTAL	9.516.732	100,00	164.014	100,00	9.680.746	100,00

Fonte: BGE – Volume V, p.678.

O total de energia vendida pela distribuidora no ano de 2016 foi de 7.405.680 MWh (8.467.456 MWh em 2015). O consumo faturado por classe foi o seguinte, na comparação com o ano anterior.

TABELA 4.18
CONSUMO FATURADO POR CLASSE

CLASSES	2015	2016	Em MWh
			%
Residencial	2.879.617	2.665.715	-7,43%
Industrial	1.154.205	686.755	-40,50%
Comercial	2.327.936	1.880.993	-19,20%
Rural	561.019	517.703	-7,72%
Poder Público	295.966	329.071	11,19%
Outros	1.248.713	1.325.443	6,14%
TOTAL	8.467.456	7.405.680	-12,54%

Fonte: BGE – Volume V, p.680.

Salienta-se a diminuição de 7,43%, 40,50% e 19,20% dos consumos residencial, industrial e comercial, respectivamente, em 2016. O decréscimo total no consumo foi de 12,54%.

Ainda, as provisões para contingências, oriundas dos processos judiciais em andamento (ações trabalhistas, cíveis e tributárias), alcançaram o total de R\$ 227,3 milhões, representando, em relação ao ano anterior (R\$ 219,2 milhões), uma redução de 3,56%. (BGE – Volume V, p. 674).

Finalmente, cumpre destacar a inexistência, nesse relatório, de informações recorrentes, relativas ao mercado de distribuição de energia elétrica do Estado, em face da não

divulgação, por parte da Secretaria de Minas e Energia, do Balanço Energético do Rio Grande do Sul de 2016 (ano base 2015).

4.4.5 – Corsan

A Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan é uma sociedade anônima de economia mista e de capital aberto, cujo objeto é realizar a construção, a operação, a exploração mercantil e a ampliação de instalações concernentes aos serviços públicos de fornecimento de água potável e coleta de esgotos sanitários, entre outras atividades.

Atua em 316 Municípios do Rio Grande do Sul com sistemas de abastecimento de água e concomitantemente em 288 Municípios com contratos firmados de sistemas de coleta e tratamento de esgoto. Em 286 Municípios as operações decorrem de contratos de programa, conforme regulamentado na Lei nº 11.445/2007. Em 31 de dezembro de 2016, havia 15 contratos cujos prazos de concessão expiraram, estando todos em fase de negociação para renovação dos serviços concedidos, mediante contratos de programa.

O acionista controlador da Companhia é o Estado do Rio Grande do Sul, que detém 99,99% do seu capital social. A composição societária pode ser assim resumida:

TABELA 4.19
COMPOSIÇÃO SOCIETÁRIA DA CORSAN EM 31-12-2015

PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA	AÇÕES ORDINÁRIAS (Capital Votante)		AÇÕES PREFERENCIAIS		CAPITAL TOTAL	
	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Estado do RS	306.756.796	99,99999348018	306.756.796	99,99999348018	613.513.592	99,99999348018
PM de Estrela	5	0,00000162996	5	0,00000162996	10	0,00000162996
PM de Carazinho	3	0,00000097797	3	0,00000097797	6	0,00000097797
PM de São Marcos	2	0,00000065198	2	0,00000065198	4	0,00000065198
PM de Muçum	2	0,00000065198	2	0,00000065198	4	0,00000065198
PM de Rosário do Sul	2	0,00000065198	2	0,00000065198	4	0,00000065198
PM de Lajeado	2	0,00000065198	2	0,00000065198	4	0,00000065198
PM de Quaraí	2	0,00000065198	2	0,00000065198	4	0,00000065198
PM de Cerro Largo	2	0,00000065198	2	0,00000065198	4	0,00000065198
TOTAL	306.756.816	100,00000000	306.756.816	100,00000000	613.513.632	100,00000000

Fonte: BGE – Volume V, p.485.

A Corsan, em 2016, realizou investimentos no montante de R\$ 273,2 milhões (acréscimo de 15,90% em relação ao ano anterior), sendo R\$ 162,2 milhões com recursos próprios e R\$ 111,0 milhões com recursos de terceiros.

TABELA 4.20
PROGRAMAS E INVESTIMENTOS NO EXERCÍCIO DE 2016

PROGRAMA	ORIGEM DO RECURSO		TOTAL
	PRÓPRIO	TERCEIROS	
Abastecimento de água	53,0	34,3	87,3
Esgotamento sanitário	39,2	75,1	114,3
Desenvolvimento comercial	20,9	-	20,9
Desenvolvimento empresarial	31,5	-	31,5
Desenvolvimento operacional	17,6	1,6	19,2
Totais	162,2	111,0	273,2

Fonte: BGE – Volume V, p.479.

As provisões para contingências, oriundas dos processos judiciais em andamento (ações fiscais, trabalhistas e cíveis), apresentaram um saldo de R\$ 549,9 milhões em 2016, representando um crescimento de 27,79% em relação ao ano anterior (R\$ 430,3 milhões), enquanto os depósitos judiciais efetuados em conexão com as provisões registraram, no encerramento do exercício de 2016, um saldo de R\$ 272,2 milhões (R\$ 221,8 milhões em 2015).

4.4.6 – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE

O BRDE é uma autarquia constituída sob a forma de convênio celebrado entre os Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. Como instituição financeira, tem por objeto servir de instrumento dos governos desses Estados para o fomento das atividades produtivas da Região Sul.

Dentre as 65 instituições financeiras credenciadas a operarem com recursos do Sistema BNDES em 2016, o BRDE ocupou a 5ª colocação em todo o país, em termos de desembolsos totais, sendo o 2º colocado no Programa BNDES Automático e 3º nos Programas Agrícolas do Governo Federal. Especificamente na Região Sul, o Banco assumiu a 1ª colocação como principal repassador de recursos.

O Ativo Total do BRDE atingiu R\$ 16,52 bilhões em 2016, com destaque para as concessões de Operações de Crédito (R\$ 12,93 bilhões). O Ativo Circulante registrou R\$ 5,12 bilhões e o Realizável a Longo Prazo, R\$ 11,36 bilhões. O Passivo da Autarquia registra R\$ 2,76 bilhões no curto prazo e R\$ 11,31 bilhões no longo prazo, resultando em um Patrimônio Líquido de R\$ 2,44 bilhões, com destaque para a conta Reservas de Capital, no montante de R\$ 1,51 bilhão.

Em 2016, foi apurado um lucro líquido de R\$ 117,69 milhões, representando um decréscimo de 55,25% em relação a 2015, que foi de R\$ 262,99 milhões nominais.

O Coeficiente de Basileia do BRDE, em dezembro de 2016, ficou em 14,80%, superior ao mínimo exigido para as instituições financeiras no Brasil, que é de 10,50%.

A conta de Títulos e Valores Mobiliários apresentou, em 2016, a seguinte evolução (em milhares de Reais):

TABELA 4.21
COMPOSIÇÃO DA CONTA TÍTULOS E VALORES MOBILIÁRIOS
EM MILHÕES DE R\$

TIPO	2015	2016
Cotas de Fundo de Investimento	2.413,1	2.946,0
Ações de Companhias Abertas	4,4	7,6
Total	2.417,5	2.953,6
Realizável a Longo Prazo	11,4	16,6
Ativo Circulante	2.406,1	2.937,0

Fonte: Demonstrações Financeiras de 2016- Notas explicativas da administração – item 4

As Cotas em Fundo Exclusivo de Investimento Financeiro são administradas pela BB Administração de Ativos - Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S.A. com base em parâmetros estabelecidos pelo BRDE, majoritariamente lastreadas em títulos públicos federais, avaliados a valor de mercado. A meta do fundo é obter uma rentabilidade superior a 101% da taxa DI para 85% da carteira, e superior a IPCA + 5% para os 15% restantes.

Os títulos disponíveis para venda não têm vencimento e foram classificados no ativo circulante no montante de R\$ 2,94 bilhões (R\$ 2,41 bilhões em 2015) e no realizável a longo prazo

R\$ 16,6 milhões (R\$ 11,4 milhões em 2015). O valor classificado no realizável a longo prazo corresponde a cotas vinculadas a garantias prestadas e ações de companhias abertas.

Quanto às concessões de Operações de Crédito pelo Banco, demonstra-se a Carteira por ramo de atividade.

TABELA 4.22
BRDE - CARTEIRA DE CRÉDITO POR SETOR DE ATIVIDADE
2015/2016

CONTAS	Em milhões de R\$		
	2015	2016	Δ% ANUAL
Agropecuária	4.228,9	4.614,8	9,13%
Indústria	3.578,5	3.590,5	0,34%
Borracha/plástico	123,5	116,3	-5,83%
Combustível	7,4	5,8	-21,62%
Couros e calçados	58,5	50,1	-14,36%
Extrativa mineral	16,3	15,5	-4,91%
Madeira	98,4	88,1	-10,47%
Material de transporte	157,1	96,3	-38,70%
Material elétrico e comunicações	52,6	46,0	-12,55%
Metalúrgica/mecânica	464,6	516,2	11,11%
Mobiliário	87,2	81,2	-6,88%
Papel e celulose	149,0	133,8	-10,20%
Produtos alimentícios e bebidas	2.090,4	2.121,8	1,50%
Produtos de minerais não metálicos	66,6	60,8	-8,71%
Química	70,5	96,1	36,31%
Têxtil e vestuário	85,3	101,3	18,76%
Outras	51,1	61,2	19,77%
Infraestrutura	2.108,3	2.512,5	19,17%
Construção civil	50,8	71,2	40,16%
Eletricidade, gás e água	982,3	1.240,9	26,33%
Transporte e armazenagem	1.075,2	1.200,4	11,64%
Comércio e serviços	2.432,5	2.741,2	12,69%
Comércio	1.782,4	1.919,6	7,70%
Educação	35,4	45,5	28,53%
Saúde	125,1	135,6	8,39%
Outros serviços	489,6	640,5	30,82%
TOTAL	12.348,2	13.459,0	8,99%

Fonte: Demonstrações Financeiras do BRDE (2016), Nota Explicativa nº 5 (b).

Cálculo: Equipe Técnica da SAICE/SAIPAG.

No ano de 2016, as liberações de crédito, como regra geral, tiveram um incremento de 8,99%. Esse fato é o reflexo do crescimento de todos os 4 grandes grupos de atuação do BRDE, a saber: Agropecuária (9,13% - R\$ 385,9 milhões); Indústria (0,34% - R\$ 12,0 milhões); Infraestrutura (19,17% - R\$ 404,2 milhões); e Comércio e Serviços (12,69% - R\$ 308,7 milhões).

As contratações do BRDE, em 2016, atingiram R\$ 3,01 bilhões, num total de 7.262 novas operações de crédito, sendo que as liberações de recursos totalizaram R\$ 2,80 bilhões, enquanto as aprovações atingiram o montante de R\$ 3,69 bilhões.

O saldo do passivo contingente do Banco, constituído de provisão para perdas em ações administrativas/judiciais em curso, ou seja, fiscais, previdenciárias, trabalhistas e cíveis, no encerramento do exercício de 2016, era de R\$ 252,3 milhões (R\$ 182,8 milhões em 2015), considerado o valor em discussão, a fase processual e o risco de perda.

O BRDE, segundo Resolução nº 3.605/2008 do Conselho Monetário Nacional, destinou, no final de 2016, os lucros acumulados do exercício corrente para a formação de uma Reserva de Capital, constituindo-se o Fundo Regimental. Esse fundo tem por objetivo receber os lucros que no futuro incorporar-se-ão ao capital social. Tal incorporação depende da participação proporcional dos Estados com os recursos retidos no Fundo para manter-se igualitária a participação de cada Estado no capital social do Banco.

No primeiro semestre de 2016, o BRDE realizou uma nova capitalização, utilizando R\$ 56,4 milhões de reservas, aumentando seu capital para R\$ 945,0 milhões. No segundo semestre, com uma nova utilização de reservas, teve seu capital aumentado para R\$ 971,7 milhões (Nota Explicativa nº 11 das Demonstrações

5 – Lei de Responsabilidade Fiscal

5.1 – Introdução

As disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, no âmbito do Poder Executivo, estão analisadas nos tópicos 5.2 e 5.3, especificamente relacionados à transparência, gastos com pessoal, restos a pagar, disponibilidades financeiras, endividamento, garantias concedidas, operações de crédito, alienação de ativos, resultado primário e nominal, receitas e despesas previdenciárias e respectivas projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência, incluindo as metas anuais, em conformidade com o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, e os parâmetros para a limitação de empenho e movimentação financeira.

Por importante, antes de passar ao exame dos aspectos da LRF, resume-se os gastos de pessoal da Administração Pública Estadual, em relação à Receita Corrente Líquida, tendo em vista o limite de 60% constante no art. 19, inciso II, da Lei Complementar nº 101/2000.

TABELA 5.1
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
DESPESA TOTAL COM PESSOAL EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
2016

PODER/ÓRGÃO	LIMITES (%)			3º QUADRIMESTRE	
	LEGAL	PRUDENCIAL (95% Lim. Legal)	ALERTA (90% Lim. Legal)	VALOR	% RCL
1. PODER EXECUTIVO*	49,00	46,55	44,10	15.281,2	44,10
2. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	1,82	1,73	1,64	353,9	1,02
3. TRIBUNAL DE CONTAS	1,18	1,12	1,06	303,1	0,87
4. TRIBUNAL DE JUSTIÇA	5,88	5,59	5,29	1.656,7	4,78
(-) Revisão Geral Anual				126,8	0,37
4.1. Despesa com Pessoal Ajustada - TJ				1.529,9	4,41
5. TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR	0,12	0,11	0,11	19,5	0,06
6. MINISTÉRIO PÚBLICO	2,00	1,90	1,80	541,2	1,56
(-) Revisão Geral Anual				24,1	0,07
6.1. Despesa com Pessoal Ajustada - MP				517,0	1,49
7. DESPESA TOTAL COM PESSOAL	60,00	57,00	54,00	18.155,5	52,39
8. DESP. TOTAL C/PESSOAL AJUSTADA	60,00	57,00	54,00	18.004,6	51,95
9. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA				34.654,9	100,00

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal publicados pelos Poderes/Órgãos.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Inclui a despesa da Defensoria Pública (R\$ 197,0 milhões), representando 0,57% da RCL. A sua autonomia administrativo-financeira foi assegurada pela Emenda Constitucional nº45, de 2004, após a edição da LC nº 101/2000. Portanto, visto não estar previsto o seu respectivo limite na LRF, a sua despesa com pessoal deve compor a apuração relativa ao Poder Executivo.

A Despesa Total com Pessoal Ajustada do Estado do Rio Grande do Sul, em 2016, alcançou a cifra de R\$ 18,00 bilhões, representando 51,95% da Receita Corrente Líquida (R\$ 34,65 bilhões), estando adequada ao limite de 60% da esfera estadual.

Todos os Poderes/Órgãos cumpriram com os seus respectivos limites fixados na Lei Complementar nº 101/2000.

Porém, a apuração desses gastos, como dispõe a LRF, não corresponde às despesas brutas contabilizadas orçamentariamente no grupo Pessoal e Encargos Sociais, as quais alcançaram 73,10% da RCL, de acordo com o relatado no Capítulo 1 – Gestão Orçamentária, item 1.17.

Em 2016, houve a diminuição da relação Pessoal/RCL para todos os Poderes/Órgãos, resultado do melhor desempenho da receita (superior à inflação), em contrapartida ao crescimento abaixo da inflação da despesa com pessoal (com exceção do Tribunal de Justiça Militar e do Ministério Público), como se demonstra a seguir, com base no indicador utilizado neste Relatório para fins de apuração da correção monetária, medida pelo IGP-DI/FGV - Médio.

TABELA 5.2
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
DESPESA TOTAL COM PESSOAL EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
2015/2016

Em R\$ milhões

PODER/ÓRGÃO	2015			2016		% Δ ANUAL	
	Valor Nominal	% da RCL	Valor Inflacionado*	Valor Nominal	% da RCL	% Δ Nominal	% Δ Inflacionada*
PODER EXECUTIVO*	14.821,5	49,18%	16.331,8	15.281,2	44,10%	3,10%	-6,43%
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	335,2	1,11%	369,4	353,9	1,02%	5,58%	-4,20%
TRIBUNAL DE CONTAS	287,0	0,95%	316,2	303,1	0,87%	5,61%	-4,14%
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	1.408,9	4,67%	1.552,5	1.529,9	4,41%	8,59%	-1,46%
TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR	15,6	0,05%	17,2	19,5	0,06%	25,00%	13,37%
MINISTÉRIO PÚBLICO	455,2	1,51%	501,6	517,0	1,49%	13,58%	3,07%
DESP. TOTAL C/PESSOAL AJUSTADA	17.323,3	57,48%	19.088,7	18.004,6	51,95%	3,93%	-5,68%
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	30.139,2	100,00%	33.210,5	34.654,9	100,00%	14,98%	4,35%

Fontes: Relatórios de Gestão Fiscal publicados pelos Poderes/Órgãos.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

5.2 – Da Transparência – artigo 48 da LC nº 101/2000

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 1º, §1º, define que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente.

Um ponto de partida para o conhecimento das ações efetuadas pelos gestores públicos é a liberação da informação na rede mundial de computadores.

Nesse contexto, a LRF, em seu Capítulo IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização, contempla, mais especificamente, nos artigos 48 e 49, este alterado pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, a exigência de maior transparência, quando disciplina o acesso das informações em tempo real, por meio eletrônico, relacionadas à execução orçamentária e financeira; o acesso de informações referentes à despesa ou receita a qualquer cidadão; além da adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle, com um padrão mínimo de qualidade.

O Decreto Federal nº 7.185, de 27 de maio de 2010, dispôs sobre o padrão mínimo de qualidade do sistema integrado de administração financeira e controle, no âmbito de cada ente da Federação, e esclareceu outros pontos referentes aos instrumentos de transparência: no artigo 2º, §

1º, “integrarão o sistema todas as entidades da administração direta, as autarquias, as fundações, os fundos e as empresas estatais dependentes”; o § 2º, incisos II e III do mesmo artigo, definiu a liberação em tempo real de “até o primeiro dia útil subsequente à data do registro contábil no respectivo sistema” e sem a exigência de cadastro para acesso; e no artigo 7º, incisos I e II, acrescentou de forma mais discriminada os elementos a serem divulgados quanto à despesa e a receita.

Posteriormente, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, denominada LAI - Lei de Acesso a Informações, incluiu os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir acesso a informações, com um pouco mais de participação dos clientes da gestão pública, ou seja, a população começa a interagir com a prestação de serviço realizada pela administração pública.

A lei estabelece, em seu artigo 3º, o acesso à informação com respeito aos princípios básicos da administração pública, vindo a obedecer as seguintes diretrizes: “I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública”.

A acessibilidade às informações ocorrerá por “criação de serviços de informação ao cidadão”, e “realização de audiências públicas ou consultas públicas”, entre outras formas (artigo 9º da LAI).

O Estado do Rio Grande do Sul regulamentou a LAI, no âmbito de sua administração, no Decreto nº 49.111, de 16 de maio de 2012, e criou a Comissão Mista de Reavaliação de Informações da Administração Pública Estadual. Em seu artigo 6º, determina o mínimo das informações a serem divulgadas por meio eletrônico.

O portal, apresentado no padrão URL – www.transparencia.rs.gov.br, é atualizado diariamente e disponibiliza informações a partir de 2004 até o corrente exercício.

O Ranking Nacional da Transparência com atuação coordenada do Ministério Público Federal (<http://www.rankingdatransparencia.mpf.mp.br/>), apresentou os resultados de 2016, tendo sido avaliados portais de 5.567 Municípios, 26 Estados e o Distrito Federal. O Índice Nacional de Transparência subiu de 3,92, em 2015, para 5,21, em 2016. Estados e Municípios que ainda descumprem as leis de transparência serão acionados judicialmente.

Na avaliação dos Governos Estaduais, o Rio Grande do Sul foi classificado em 9º lugar, com o índice de 9,20, juntamente com MG, RN e SC. Aqueles classificados à frente do RS foram: com índice 10,00 - CE, ES e RO; com índice 9,80 - AL, GO, MT e TO; e com índice 9,70 - SP.

5.3 – Do Acompanhamento da Gestão Fiscal – art. 59 da LC nº 101/2000

Em atendimento ao artigo 59 da LC nº 101/2000, na Resolução nº 1010/2014 e na Instrução Normativa nº 16/2014, foi realizada avaliação dos dispositivos da LRF no âmbito do

PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, referente ao encerramento do exercício financeiro de 2016, na qual foram consideradas as Análises de Acompanhamento da Gestão Fiscal do 1º, 2º e 3º quadrimestres, efetuadas preliminarmente a este Relatório, para fins de emissão de alertas, no cumprimento da competência de fiscalização da Gestão Fiscal por este Tribunal de Contas.

5.3.1 – Da Publicação e Entrega

A publicação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e dos Relatórios de Gestão Fiscal, nos termos dos arts. 52 e 55, § 2º, da LC Nº 101/2000, incluindo a entrega desses e dos demais documentos exigidos por esta Corte de Contas (Resolução nº 1010/2014 e Instrução Normativa nº16/2014), foram assim efetuadas:

TABELA 5.3
RREO – RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (BIMESTRAL)
PODER EXECUTIVO

Período	Mês Ref.	Publicação			Entrega		Dias de Atraso	
		Prazo de Publicação art. 55, § 2º, da LRF	Prazo de Publicação arts. 184 e 241 do CPC (*)	Data da Publicação (**)	Prazo de Entrega IN 17/2006, Anexo I	Data da Entrega	Publicação	Entrega
1º B/2016	Fev/16	30-03-2016	30-03-2016	30-03-2016	31-03-2016	30-03-2016	-	-
2º B/2016	Abr/16	30-05-2016	31-05-2016	13-05-2016	31-05-2016	16-05-2016	-	-
3º B/2016	Jun/16	30-07-2016	01-08-2016	21-07-2016	29-07-2016	04-08-2016	-	06
4º B/2016	Ago/16	30-09-2016	30-09-2016	21-09-2016	30-09-2016	27-09-2016	-	-
5º B/2016	Out/16	30-11-2016	30-11-2016	30-11-2016	30-11-2016	01-12-2016	-	1
3º Q/2016	Dez/16	30-01-2017	31-01-2017	30-01-2017	31-01-2017	30-01-2016	-	-

(*) De acordo com o Código de Processo Civil (art. 224), na contagem de prazo de início e término deverá ser observado o dia útil.

(**) Publicado no Diário Oficial do Estado.

TABELA 5.4
RGF – RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL (QUADRIMESTRAL)
PODER EXECUTIVO

Período	Mês Ref.	Publicação			Entrega		Dias de Atraso	
		Prazo de Publicação art. 55, § 2º, da LRF	Prazo de Publicação arts. 184 e 241 do CPC (*)	Data da Publicação (**)	Prazo de Entrega IN 17/2006, Anexo I	Data da Entrega	Publicação	Entrega
1º Q/2016	Abril/16	30-05-2016	31-05-2016	13-05-2016	31-05-2016	16-05-2016	-	-
2º Q/2016	Ago/16	30-09-2016	30-09-2016	21-09-2016	30-09-2016	27-09-2016	-	-
3º Q/2016	Dez/16	30-01-2017	31-01-2017	30-01-2017	31-01-2017	30-01-2017	-	-

(*) De acordo com o Código de Processo Civil (art. 224), na contagem de prazo de início e término deverá ser observado o dia útil.

(**) Publicado no Diário Oficial do Estado.

O Poder Executivo procedeu à publicação e à entrega da documentação dentro dos prazos e condições estabelecidos. Houve atraso de seis dias na entrega do RREO do 3º bimestre, e de um dia no 5º bimestre.

O acompanhamento das publicações desses Relatórios (RGF e RREO) e do cumprimento dos limites da despesa com pessoal é relevante para a emissão de certidão por este

Tribunal, atendendo ao disposto na Resolução nº 918/2011, na Instrução Normativa nº 19/2011 e segundo as exigências do Manual para Instrução de Pleitos – MIP, da Secretaria do Tesouro Nacional.

5.3.2 – Do Sistema de Controle Interno

As novas atribuições delegadas ao Sistema de Controle Interno, determinadas nos arts. 54 e 59 da LC nº 101/2000, vieram reforçar o caráter preventivo de sua ação fiscalizatória, auxiliando o Gestor na sua missão, visando ao efetivo atendimento da Lei.

Na órbita estadual, a função de Controle Interno é desenvolvida pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado (CAGE), órgão criado pela Lei Estadual nº 521, de 28-12-1948, e cuja Lei Orgânica da Contadoria foi instituída em 26 de abril de 2010, pela Lei Complementar nº 13.451/2010.

Os Relatórios de Gestão Fiscal e os respectivos Demonstrativos Consolidados abrangendo todos os Poderes e Órgãos, identificam o responsável pelo controle interno, no caso o Contador e Auditor-Geral do Estado, o qual os assina conjuntamente com os Responsáveis pelo Órgão, deixando consignada a sua concordância com os dados apresentados.

5.3.3 – Da Despesa Total com Pessoal

Os valores da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, no 3º-Quadrimestre de 2016, foram inseridos na próxima Tabela, para fins de cálculo e análise do percentual obtido em relação à Receita Corrente Líquida, com base em orientações contidas nas Informações da Consultoria Técnica nºs 43/2001 e 24/2004 e nos Pareceres Coletivos nºs 01/2002 e 02/2002.

TABELA 5.5
PODER EXECUTIVO

Em R\$ milhões

PERÍODO	MÊS REFERÊNCIA	RCL (A)	DESPESA COM PESSOAL (*) (B)	LIMITE LEGAL (ATÉ 49%) (C = B/A)
1º Q/2016	Abr/2016	31.616,5	15.021,4	47,51%
2º Q/2016	Ago/2016	33.561,7	15.299,7	45,59%
3º Q/2016	Dez/2016	34.654,9	15.281,2	44,10%

(*) Incluída a despesa com a Defensoria Pública Estadual (Órgão 30) e com a EMATER/ASCAR (rubrica de despesa 3292 – Serv. Assist. Técnica e Extensão Rural, Projeto 6046 – Assistência Técnica e Extensão Rural, Credor 13722 - Assoc Riograndense Empr Ass Tec Ext Rural).

QUANTO AO ALERTA

PERÍODO	Ultrapassou 90% do Limite Legal = Limite de Alerta? (44,10%)	Ultrapassou 95% do Limite Legal = Limite Prudencial? (46,55%)	Emitir alerta neste período?
1º Q/2016	SIM	SIM	SIM
2º Q/2016	SIM	NÃO	SIM
3º Q/2016	NÃO	NÃO	NÃO

Os valores considerados no cálculo da Despesa com Pessoal foram confirmados por este Tribunal de Contas, em consultas aos sistemas informatizados disponibilizados pela SEFAZ (FPE e Cubos DW), obedecendo à competência estabelecida no § 2º do art. 59 da LC nº 101/2000.

No 3º quadrimestre de 2016, a Despesa com Pessoal do Poder Executivo alcançou o montante de R\$ 15,28 bilhões, perfazendo, em relação à Receita Corrente Líquida, um percentual de 44,10%, estando abaixo dos Limites Legal (49,00%) e Prudencial (46,55%), e de acordo com o Limite de Alerta (44,10%), definidos na LC nº 101/2000.

No 3º quadrimestre de 2015, o Executivo Estadual havia ultrapassado o Limite Legal em 0,18%. Segundo o art. 23, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, do percentual excedente (0,18%), pelo menos um terço (0,06%) deveria ser eliminado no quadrimestre seguinte, ou seja, perfazendo, no máximo, o total de 49,12%, no 1º quadrimestre de 2016, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Essa exigência foi cumprida no 1º quadrimestre de 2016, tendo alcançado o percentual de 47,51%, e, posteriormente, saindo da condição de Limite Prudencial para o Limite de Alerta, atingindo 45,59% no 2º quadrimestre de 2016.

Ao final do exercício de 2016, com 44,10%, os gastos com pessoal encontram-se no limítrofe estipulado para o alerta, o qual é cabível apenas no caso de ultrapassagem do referido percentual. Portanto, não cabendo alerta ao Poder Executivo, nos termos do art. 59, § 1º, inciso II, da LRF.

A partir de 14-01-2016, passou a vigor a Lei Complementar nº 14.836, chamada de LRF Estadual. Todavia, com a Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069406122 (Nº CNJ: 0150806-81.201483616.8.21.7000), a referida norma será aplicada apenas ao Executivo, encontrando-se suspensa para os demais Poderes e Órgãos.

ANTE O EXPOSTO, RECEBO a petição inicial da presente ADI e DEFIRO o pedido liminar, ao efeito de conceder a medida cautelar para a suspensão da eficácia do inciso I do § 2º do artigo 1º, mais especificamente das expressões “o Ministério Público e a Defensoria Pública, o Poder Legislativo, o Tribunal de Contas e o Poder Judiciário”, da Lei Complementar Estadual n.º 14.836, de 14 de janeiro de 2016 (“Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual”), nos termos em que postulado, até o julgamento definitivo da questão jurídico-constitucional em análise.

A LRF Estadual estabeleceu no art. 3º a adoção de medidas complementares para a contenção do crescimento das despesas com pessoal, após o término do período de adequação à percentual inferior ao limite prudencial, situação a ser verificada, portanto, a partir do exercício seguinte (2017).

Na apuração do montante da Despesa com Pessoal, foram deduzidos os valores relativos às despesas com inativos custeadas com recursos vinculados (art. 19, § 1º, VI, “a”), provenientes da arrecadação da contribuição dos segurados para a previdência, na mesma proporção que a despesa com aposentadorias representa no total das despesas previdenciárias, conforme quadro demonstrativo para cada Poder/Órgão:

PROPORÇÃO APOSENTADORIAS X TOTAL DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS - RGF/2016
(COM BASE NOS VALORES EMPENHADOS DE JANEIRO A DEZEMBRO/2015)

Em R\$ milhões

PODERES/ ÓRGÃOS	APOSENTADORIAS A	PENSÕES B	TOTAL DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS C = A + B	% APOSENTADORIAS D = A/C
Poder Executivo	8.361,5	2.077,1	10.438,6	80,10%
Assembleia Legislativa	173,6	45,0	218,6	79,43%
Tribunal de Contas	176,4	23,9	200,3	88,07%
Tribunal de Justiça	682,4	252,6	935,0	72,98%
Tribunal de Justiça Militar	9,5	5,6	15,1	62,77%
Ministério Público	121,0	48,8	169,8	71,25%
Total	9.524,4	2.453,0	11.977,4	79,52%

Os percentuais acima foram aplicados no exercício de 2016, e, nas apurações do 2º e 3º quadrimestre/2016, abrangendo parte do exercício de 2015, os percentuais nesses períodos (entre maio e dez/2015) conforme Processo de Contas de Governo e de Gestão de 2015, foram de: Executivo – 79,37%; Assembleia Legislativa – 78,02%; Tribunal de Contas – 87,72%; Tribunal de Justiça – 71,81%; Tribunal de Justiça Militar – 91,36%; Ministério Público – 71,63%.

Apuração no Poder Executivo:

Contribuição Previdenciária dos Servidores (janeiro a dezembro/2016) – R\$ 1.168,3 milhões x 80,10% = R\$ 935,8 milhões

A adoção desse critério é decorrente da não inclusão das despesas com pensões no câmputo das Despesas com Pessoal, com guarida no art. 169 da Constituição Federal.

As novas proporções, calculadas no encerramento do exercício de 2016, demonstradas a seguir, serão utilizadas na apuração dos respectivos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2017.

PROPORÇÃO APOSENTADORIAS X TOTAL DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS - RGF/2017
(COM BASE NOS VALORES EMPENHADOS DE JANEIRO A DEZEMBRO/2016)

Em R\$ milhões

PODERES/ ÓRGÃOS	APOSENTADORIAS A	PENSÕES B	TOTAL DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS C = A + B	% APOSENTADORIAS D = A/C
Poder Executivo	9.294,0	2.284,2	11.578,2	80,27%
Assembleia Legislativa	185,9	46,7	232,6	79,92%
Tribunal de Contas	194,6	25,9	220,5	88,27%
Tribunal de Justiça	748,0	261,6	1.009,6	74,08%
Tribunal de Justiça Militar	9,8	5,4	15,2	64,54%
Ministério Público	125,6	49,8	175,4	71,61%
Total	10.557,9	2.673,6	13.231,5	79,79%

Os percentuais acima devem ser aplicados no exercício de 2017, e, nas apurações do 1º e 2º quadrimestre/2017, abrangendo parte do exercício de 2016, os percentuais nesses períodos (entre maio e dez/2016) são aqueles demonstrados no quadro anterior.

Devido ao entendimento deste Tribunal no Parecer Coletivo 2/2002, a receita do Imposto de Renda dos Servidores (R\$ 2,11 bilhões – ativos, inativos e pensionistas do Estado) não é computada na Receita Corrente Líquida, assim como a parcela dos vencimentos correspondente à retenção desse imposto na folha de pagamento dos servidores do Poder Executivo (R\$ 701,5 milhões, dos servidores ativos, e R\$ 705,6 milhões, dos servidores inativos) não é considerada na apuração da Despesa com Pessoal, por não representar um ingresso e um desembolso financeiro efetivo para o Estado.

Ainda, na apuração da Receita Corrente Líquida, nos termos do Parecer Coletivo nº 1/2002, foi computado o valor referente à perda dos recursos aplicados no FUNDEB, de R\$ 1,18 bilhão.

Segundo entendimento manifestado pelo Parecer nº 2/2005, importante observar, foram considerados como Despesas com Pessoal do Poder Executivo os gastos com a EMATER/ASCAR, no montante de R\$ 164,2 milhões.

No caso da Defensoria Pública, a sua autonomia administrativo-financeira foi assegurada pela Emenda Constitucional nº45, de 2004, logo, após a edição da LRF, em 2000.

Portanto, a sua despesa com pessoal (R\$ 197,0 milhões), deve compor a apuração relativa ao Poder Executivo, visto não estar previsto o seu respectivo limite na LRF.

5.3.4 – Dos Restos a Pagar e Disponibilidade de Caixa

O Poder Executivo publicou os Demonstrativos dos Restos a Pagar e das Disponibilidades de Caixa de 2016, fazendo distinção entre os recursos livres e vinculados (estes discriminados de forma individualizada), em conformidade com o disposto nos arts. 8º, parágrafo único, 43 e 50, I, da LC 101/2000.

Da mesma forma, publicou, posteriormente, o referido demonstrativo consolidando os valores dos Restos a Pagar e das Disponibilidades de Caixa de 2016 dos demais Poderes/Órgãos (Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, Ministério Público e do Poder Judiciário).

Os dados apresentados podem ser assim simplificados:

TABELA 5.9
DISPONIBILIDADES DE CAIXA E RESTOS A PAGAR
2016

TÍTULOS	Em R\$ milhões		
	RECURSOS LIVRES	RECURSOS VINCULADOS	TOTAL
PODER EXECUTIVO:			
1. Disponibilidades de Caixa Bruta (Ativo Circulante)*	3.451,5	15.319,7	18.771,2
2. Obrigações Financeiras (Passivo Circulante)	21.598,5	12.955,1	34.553,6
2.1 Restos a Pagar (exceto os Não Processados do Exercício)	2.092,4	2.431,3	4.523,7
2.2. Demais Obrigações e Ajustes*	19.506,1	10.523,8	30.029,9
3. SUFICIÊNCIA/(INSUFICIÊNCIA) antes da Inscrição em RPNP (1 - 2)	(18.147,0)	2.364,6	(15.782,4)
4. Inscrição de Restos a Pagar Não Processados do Exercício	82,8	569,1	651,9
5. SALDO EXCEDENTE/(INSUFICIENTE) DO PODER EXECUTIVO (3 – 4)	(18.229,8)	1.795,5	(16.434,3)
CONSOLIDADO DO ESTADO:			
6. SALDO EXCEDENTE/(INSUFICIENTE) - CONSOLIDADO	(18.095,3)	3.003,2	(15.092,1)

Fonte: Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2016 - Anexo 5 (LRF, art. 55, inc. III, alíneas "a") e Relatório de Gestão Fiscal Consolidado de 2016, publicados pelo Poder Executivo.

Cálculos: Equipe Técnica do TCE/RS.

(*) Considerados os respectivos ajustes no Ativo e no Passivo Circulante, referentes às operações intraorçamentárias (dupla contagem gerada pelas contribuições patronais ao IPERGS) e às demais Notas Explicativas ao Demonstrativo (valores a receber dos demais Poderes e consignações sobre a folha de pagamento)..

Nas Disponibilidades de Caixa (Ativo Circulante), os recursos foram discriminados em Livres e Vinculados, com o respectivo saldo financeiro contabilizado em Disponível e FGLTDPE – Valores Realizáveis (Livres) e, nas demais contas, relacionadas a Vinculado em Conta Corrente Bancária (Vinculados).

Nas Obrigações (Passivo Circulante), aqueles classificados como Vinculados referem-se aos Depósitos Judiciais, às Cauções e aos Rendimentos do Sistema Integrado de Administração de Caixa (SIAC), registrados na conta Valores Restituíveis. As demais obrigações, consignações e os Resgates do SIAC, que também compõem os Valores Restituíveis, foram classificados como Livres, inclusive a conta Outros Credores a Curto Prazo.

Os Depósitos Judiciais são valores de terceiros, ou seja, não são do Estado. Todavia, como a Lei nº 11.686/2001 autorizou a utilização de 100% dos Depósitos Tributários, e a Lei nº 12.069/2004 autorizou a utilização de 70% dos Depósitos Não Tributários pelo Estado (majorada para 85% e 95%, pelas Leis nºs 12.585/2006 e 14.738/2015), tais valores passaram a integrar o Balanço do Estado: no Ativo Circulante (Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados - Aplicações SIAC - conta 1135101010026) com contrapartida no Passivo Circulante (Valores Restituíveis –

Depósitos de Terceiros – conta 2188104010039). Ou seja, foram incorporados no Balanço, tanto no Ativo como no Passivo, e o valor utilizado soma-se à conta Resgate do SIAC.

Esses Depósitos Judiciais (principalmente os Não Tributários – Lei nº 12.069/2004, com R\$ 10,16 bilhões), juntamente com os demais recursos vinculados, estão aplicados no Caixa Único e servem de lastro aos saques necessários para financiar a insuficiência de recursos livres. Esses saques são representados na contabilidade pela Conta Resgate do SIAC, com montante acumulado de R\$ 15,38 bilhões em 31-12-2016. Desse modo, considerando-se a dívida para com o Caixa Único (Conta Resgate do SIAC), a qual deve ser suprida com recursos livres, acrescida das demais obrigações financeiras sem vinculação, como restos a pagar e outros depósitos, a insuficiência de caixa de recursos livres atingiu R\$ 18,23 bilhões, em 31-12-2016, deixando evidentes as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Poder Executivo Estadual.

5.3.4.1 – Equilíbrio Financeiro

A insuficiência financeira de recursos livres do Poder Executivo diminuiu -1,17% (valores atualizados), passando de R\$ -18,44 bilhões em 2015 para R\$ -18,23 bilhões em 2016.

TABELA 5.10
PODER EXECUTIVO
EVOLUÇÃO DA INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA

EXERCÍCIO		Insuficiência Financeira Recursos Livres			Disponibilidade Financeira Recursos Vinculados			Insuficiência Financeira Total		
		Valor (A)	Rel. Base Fixa	Δ% Anual	Valor (B)	Rel. Base Fixa	Δ% Anual	Valor (C = A + B)	Rel. Base Fixa	Δ% Anual
GESTÃO ANTERIOR 2011/2014										
Valor Nominal	2010	(4.578,4)	100,00%	-	1.796,0	100,00%	-	(2.782,4)	100,00%	-
	2014	(12.352,4)	269,80%	169,80%	2.205,8	122,82%	22,82%	(10.146,6)	364,67%	264,67%
Valor Atualizado IGP-DI Médio	2010	(6.932,6)	100,00%	-	2.719,5	100,00%	-	(4.213,1)	100,00%	-
	2014	(14.551,4)	209,90%	109,90%	2.598,5	95,55%	-4,45%	(11.952,9)	283,71%	183,71%
GESTÃO ATUAL 2015/2018										
Valor Nominal	2014	(12.352,4)	100,00%	-	2.205,8	100,00%	-	(10.146,6)	100,00%	-
	2015	(16.739,0)	135,51%	35,51%	861,1	39,04%	-60,96%	(15.877,9)	156,48%	56,48%
	2016	(18.229,8)	147,58%	8,91%	1.795,5	81,40%	108,51%	(16.434,3)	161,97%	3,50%
Valor Atualizado IGP-DI Médio	2014	(14.551,4)	100,00%	-	2.598,5	100,00%	-	(11.952,9)	100,00%	-
	2015	(18.444,8)	126,76%	26,76%	948,8	36,51%	-63,49%	(17.496,0)	146,37%	46,37%
	2016	(18.229,8)	125,28%	-1,17%	1.795,5	69,10%	89,24%	(16.434,3)	137,49%	-6,07%

Fonte: Relatórios e Pareceres Prévios dos Exercícios de 2010 a 2014 e Relatório de Gestão Fiscal do 3º quad/2016 - Anexo 5, publicado pelo Poder Executivo.

Cálculos: Equipe Técnica do TCE/RS.

Em decorrência da utilização do Caixa Único, iniciada em 1999, o Estado tem apresentado um saldo de disponibilidade negativo, situação a perdurar por longo período. Portanto, ao herdar este quadro financeiro, o Gestor depara-se com a impossibilidade de chegar ao final do ano em situação de equilíbrio, mesmo obtendo uma recuperação financeira.

Ao final da gestão 2011/2014, a insuficiência financeira de recursos livres dobrou em relação àquela recebida do Governo anterior, aumentando (em valores atualizados) de R\$ -6,93 bilhões (em 2010), para R\$ -14,55 bilhões (em 2014).

Em 2015, houve o agravamento de 26,76% na situação financeira de recursos livres. As medidas de contenção de gastos (em Investimentos e Outras Despesas Correntes), inclusive a redução do número de matrículas de servidores, não foram suficientes frente ao desempenho fraco do ICMS, devido aos baixos níveis da atividade econômica no Estado e no País, além do impacto da implementação de aumentos salariais concedidos na gestão anterior.

Em 2016, a pequena melhora, com a diminuição da insuficiência financeira em -1,17%, foi consequência da permanência das medidas de contenção de gastos e de redução do quadro de pessoal; do aumento das alíquotas do ICMS, amenizando os reflexos da recessão econômica; e, principalmente, da receita de R\$ 1,28 bilhão da cessão onerosa da folha de pagamento ao Banrisul e da carência obtida para o pagamento do serviço da dívida, repercutindo no desembolso a menor de R\$ 2,38 bilhões em relação aos valores inflacionados de 2015.

Cabe, ainda, análise detida da variação ocorrida no saldo da conta “Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária”, no Passivo Circulante. Em 2015, foi o primeiro ano do registro dessas obrigações, consideradas como um avanço na transparência dos dados do Balanço Patrimonial. Em 2016, essa conta cresceu, representando o saldo líquido de despesas incorridas no exercício, não pagas e sem registro orçamentário. No orçamento em que forem empenhadas essas obrigações acumuladas de vários exercícios, haverá o reflexo na situação financeira. Enquanto isso não acontecer, a elevação demasiada do saldo dessa conta revela o aumento das dificuldades do Estado para a sua quitação. Assim, devendo ser sopesado tal comportamento na avaliação da insuficiência financeira, assim como é feito com os Restos a Pagar, ou seja, com as obrigações a pagar já registradas (empenhadas) orçamentariamente.

Em R\$ milhões (atualizados pelo IGP-DI (médio))					
DISCRIMINAÇÃO	2014	2015	2016	Var. Absoluta 2015/2014	Var. Absoluta 2016/2015
1. Insuficiência de Recursos Livres do Poder Executivo	-14.551,4	-18.444,8	-18.229,8	3.893,4	-215,0
2. Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária	-	1.667,1	1.972,7	-	305,6
3. Aumento da insuficiência financeira, considerando-se as obrigações a pagar não empenhadas				3.893,4	90,6

Como abordado neste Capítulo, as questões extraordinárias repercutiram favoravelmente nos indicadores fiscais, tais como a diminuição do percentual da despesa com pessoal e da dívida consolidada líquida em relação à RCL, e a recuperação do resultado primário. Também, observou-se o controle da insuficiência financeira, embora o Estado tenha se financiado com o adiamento de despesas incorridas no ano e não registradas na execução orçamentária. Em 2015, o crescimento real da insuficiência foi de R\$ 3,89 bilhões (26,76%), enquanto em 2016 houve redução de R\$ 215 milhões (-1,17%). Essa redução, ao ser compensada pelo aumento de R\$ 305,6 milhões de “obrigações pendentes de execução orçamentária”, resulta na variação de R\$ 90,6 milhões a maior da insuficiência financeira em relação ao ano anterior.

No exame das Contas de 2015, foi ressaltado ser o primeiro ano do atual governo quando se deu o agravamento de 26,76% e, no seu encerramento em 2018, a insuficiência financeira não deverá ser maior do que àquela recebida da gestão anterior, em 31-12-2014 (de R\$ 14,55 bilhões, em valores atualizados).

Logo, no sentido de avaliar a efetividade, nos quatro anos de governo, quanto à “ação planejada e transparente, em que se previsssem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, princípio norteador da LRF, estabelecido no § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000.

5.3.5 – Da Dívida Consolidada Líquida

A Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal estabeleceu formas de controle sobre o estoque da dívida pública dos Estados e Municípios, fixando o exercício de 2001 como base para a verificação de um limite do passivo de, no máximo, duas vezes sobre a Receita Corrente Líquida (200% – art. 3º, inciso I). Para sua adequação, no caso de excesso, foi definida uma redução na proporção de 1/15 (um quinze avos), a cada exercício, no período de 2002 a 2016 (art. 4º, inciso I).

Para a verificação do cumprimento dessa meta, elaborou-se o demonstrativo a seguir, com a respectiva situação da Dívida Consolidada Líquida - DCL, no 3º quadrimestre de 2016. Esse trabalho confirmou os valores apresentados pelo Poder Executivo.

TABELA 5.11
DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

	Em R\$ milhões			
DISCRIMINAÇÃO	3º QUADR. 2015	1º QUADR. 2016	2º QUADR. 2016	3º QUADR. 2016
I - DÍVIDA CONSOLIDADA – DC	68.486,0	68.792,0	70.757,8	73.797,0
1.1 Dívida Mobiliária	-	-	-	-
1.2 Dívida Contratual (excluída a Dívida do IPERGS paga pelo Estado)	62.615,6	63.064,8	65.115,2	66.799,8
1.2.1 Interna	54.572,2	56.022,9	58.556,6	60.009,1
1.2.1.1 Interna (com Instituição Financeira)	53.751,7	55.221,9	57.777,1	59.249,5
1.2.1.2 Débitos Parcelados	800,3	780,8	759,3	739,4
1.2.1.2.1 Contribuições Previdenciárias	542,1	533,5	523,2	517,2
1.2.1.2.2 Demais Contribuições Sociais	258,2	247,3	236,1	222,2
1.2.1.2.3 De Tributos	-	-	-	-
1.2.1.3 Demais Dívidas Contratuais	20,2	20,2	20,2	20,2
1.2.2 Externa	8.043,4	7.041,8	6.558,6	6.790,6
1.3 Precatórios a partir de 05/05/2000 (nota 1)	5.870,4	5.727,2	5.642,6	6.997,2
II - DEDUÇÕES (Ativos Financeiros Líquidos)	-	-	-	-
2.1 Haveres Financeiros Líquidos	-	-	-	-
2.1.1 Ativo Disponível	5.123,0	5.449,5	5.491,9	6.280,0
2.1.2 Haveres Financeiros	(13.766,3)	(14.124,0)	(14.351,3)	(14.971,5)
2.1.3 (-) Restos a Pagar Processados (exceto precatórios)	3.084,6	3.641,6	3.011,5	3.093,3
III - OBRIGAÇÕES NÃO INTEGRANTES DA DC	14.486,6	15.885,6	15.519,9	14.827,4
3.1 Precatórios anteriores a 05/05/2000	-	-	-	-
3.2 Insuficiência Financeira	11.727,9	12.316,0	11.870,9	11.784,8
3.3 Depósitos – Passivo Financeiro	2.315,1	2.180,3	2.453,4	2.589,8
3.4 Restos a Pagar Não-Processados de Exercícios Anteriores	443,7	1.389,3	1.195,6	452,8
3.5 Antecipação de Receita Orçamentária – ARO	-	-	-	-
IV - DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA- DCL (I - II)	68.486,0	68.792,0	70.757,8	73.797,0
V - RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	30.139,2	31.616,5	33.561,7	34.654,9
% da DC sobre a RCL (I / V)	227,23%	217,58%	210,83%	212,95%
% da DCL sobre a RCL (IV / V)	227,23%	217,58%	210,83%	212,95%
LIMITE LEGAL (art. 3º, I, da Resolução SF nº 40/2001)	200%	200%	200%	200%
% EXCEDENTE AO LIMITE LEGAL	27,23%	17,58%	10,83%	12,95%
META DE AJUSTE ANUAL (art. 4º, I, da Resolução SF nº 40/2001 - redução 1/15 avos do excesso apurado em 2001)	204,85%	200%	200%	200%
% ACIMA / (ABAIXO) DA META DE AJUSTE ANUAL	22,38%	17,58%	10,83%	12,95%
VI - DÍVIDA CONSOLIDADA PREVIDENCIÁRIA	5.524,3	5.524,3	5.524,3	1.818,4
1.1 Passivo Atuarial	5.524,3	5.524,3	5.524,3	1.818,4
1.2 Demais Dívidas	-	-	-	-
VII – DEDUÇÕES (Ativos Financeiros Líquidos)	497,1	623,6	741,0	870,0
2.1 Ativo Disponível	497,1	623,6	741,0	871,1
2.2 Investimentos	-	-	-	-
2.3 Haveres Financeiros	-	-	-	-
2.4 (-) Restos a Pagar Processados	-	-	-	1,0
VIII - DÍVIDA CONSOLIDADA, LÍQUIDA PREVIDENCIÁRIA- (VI - VII)	5.027,2	4.900,7	4.783,3	948,4

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE, e Relatório de Gestão Fiscal 3º quad/2016..

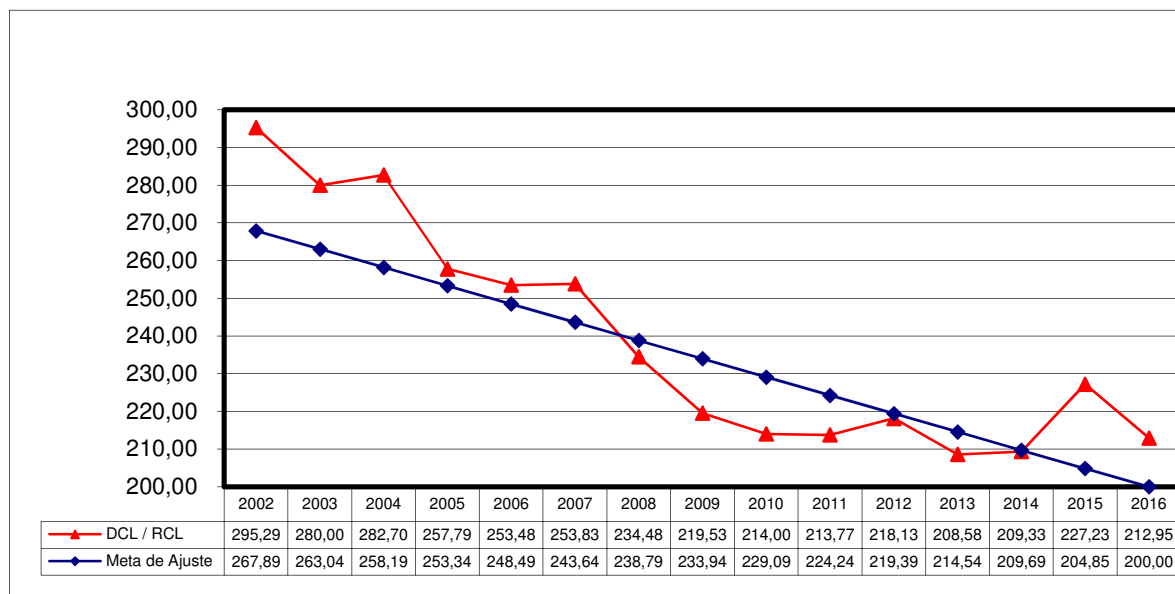
Cálculos: Equipe Técnica do TCE/RS.

(nota 1) Excluídos os valores provisoriamente registrados na conta Devedores, pois representariam pagamentos de precatórios cujos credores ainda não foram identificados e, portanto, poderiam ser baixados do Passivo.

No 3º quadrimestre de 2016, a Dívida Consolidada Líquida (R\$ 73,79 bilhões) representou 212,95% da RCL (R\$ 34,65 bilhões), estando 12,95 pontos percentuais acima da meta fiscal de 200% a ser alcançada ao final de 2016, gerando alerta ao Poder Executivo nos termos do art. 59, § 1º, inciso III, da LRF.

O comportamento da Relação DCL/RCL, em comparação à Meta de Ajuste, traçada pela Resolução Senatorial, pode ser acompanhada no próximo Gráfico.

GRÁFICO 5.1
ACOMPANHAMENTO DA RELAÇÃO DCL/RCL E DA META DE AJUSTE ANUAL



Após um grave distanciamento no exercício de 2002 (DCL acima da meta), o Estado obteve uma contínua aproximação entre as variáveis, culminando com o realinhamento no final de 2008. Em 2009 e 2010, observa-se o distanciamento favorável entre as variáveis (DCL abaixo da meta), somente interrompido a partir de 2011, voltando a se aproximarem. Ao final de 2014, a relação DCL/RCL ficou abaixo da meta em 0,36 pontos percentuais, demonstrando a tendência preocupante de retorno ao descumprimento dos limites de realinhamento, como também evidenciado em 2012. O resultado obtido em 2015 confirmou as expectativas de descumprimento da meta e, no 3º quadrimestre de 2016, apesar de ter apresentado uma melhora em relação ao ano anterior, permaneceu acima do limite máximo em 12,95 pontos percentuais.

O prazo de quinze anos de recondução da dívida ao limite de 200% da RCL encerrou em 2016. Ao ser ultrapassado o limite, a recondução se dará até o término dos três quadrimestres subsequentes, sendo 25% desse excesso reduzido no primeiro (art. 31 da LRF). Não cumprindo esta condição inicial, o Estado fica proibido de contratar operações de crédito e, permanecendo acima do limite após o prazo final, também não receberá transferências voluntárias, exceto relativas a ações de educação, saúde e assistência social, além de ser obrigado a obter resultado primário, com limitação de empenho, dentre outras medidas.

Contudo, como destacado no Balanço Geral do Estado de 2016 (Volume I, p. 48), a própria LRF em seu artigo 66 prevê a possibilidade de duplicação dos prazos de adequação no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Conforme o sítio da Fundação de

Economia e Estatística – FEE, o PIB do Estado é negativo desde o quarto trimestre de 2014. Portanto, o Estado faz jus a essa dilatação de prazo para readequação aos limites da DCL.

Para o exame do comportamento da DCL, desde a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, faz-se importante destacar as liberações de empréstimos no período.

TABELA 5.12
COMPORTAMENTO DA DCL

Em R\$ milhões

ANO	OPERAÇÃO	VALOR NOMINAL
2002	Anterior LRF	138,2
2003	Anterior LRF	282,4
2004	Anterior LRF	230,1
2005	Anterior LRF	127,3
2006	Anterior LRF	29,4
2007	-	-
2008	Reestruturação	1.192,0
2009	-	-
2010	Reestruturação	791,2
2011	Investimentos	247,6
2012	Investimentos	943,7
2013	Investimentos	542,3
2014	Investimentos	2.189,1
2015	Investimentos	203,1
2016	Investimentos	333,6

Até o ano de 2006, as operações de crédito restringiram-se basicamente a liberações de parcelas de contratos assinados anteriormente à vigência da Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal. Em 2008 e 2010, por outro lado, as liberações foram realizadas por conta do novo contrato de empréstimo - nº 7584-BR, firmado pelo Estado em 1º-09-2008 com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. Contudo, o cunho desse Termo não foi o de capitalizar o Estado, pois visou exclusivamente à reestruturação de sua dívida extralimite, mediante o emprego dos valores recebidos no pagamento de obrigações já existentes.

Nos anos de 2012 (R\$ 943,7 milhões), 2013 (R\$ 542,3 milhões) e 2014 (R\$ 2,18 bilhões), ocorreram relevantes liberações de empréstimos para amparar novos investimentos: Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – PROREDES; Programa de Apoio ao Investimento dos Estados e Distrito Federal – PROINVESTE; Programa de Consolidação do Equilíbrio Fiscal para o Desenvolvimento do Estado – PROCONFIS; e Programa de Modernização da Administração das Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial das Administrações Estaduais – PMAE.

Em 2015 (R\$ 203,1 milhões) e 2016 (R\$ 333,6 milhões), houve somente entradas de parcelas de operações já efetuadas, pois o Estado ficou impedido de contratar por ter ultrapassado o limite da Dívida Consolidada Líquida.

Além desses ingressos, outros fatores afetam o curso do estoque. A Tabela seguinte faz o levantamento do comportamento histórico da RCL e da DCL, bem como do dólar e do IGP-DI, os principais indexadores da dívida externa e interna, respectivamente.

TABELA 5.13
RELAÇÃO ENTRE DCL E RCL

Em R\$ milhões

ANO	DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA DCL	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA RCL	% Δ ANUAL				% DCL/RCL	% META ANUAL
			DCL	RCL	INDEXADORES ECONÔMICOS DCL			
					IGP-DI (DEZEMBRO)	DÓLAR COMERCIAL VENDA (MÉDIA DIÁRIA)		
2001	20.489,9	7.512,7	-	-	-	-	272,74%	272,74%
2002	25.272,3	8.558,3	23,34%	13,92%	26,41%	24,43%	295,29%	267,89%
2003	27.606,7	9.859,6	9,24%	15,20%	7,67%	5,09%	280,00%	263,04%
2004	30.353,2	10.736,7	9,95%	8,90%	12,14%	-4,82%	282,70%	258,19%
2005	31.835,5	12.349,4	4,88%	15,02%	1,22%	-16,77%	257,79%	253,34%
2006	33.743,9	13.312,4	5,99%	7,80%	3,79%	-10,91%	253,48%	248,49%
2007	35.514,4	13.991,4	5,25%	5,10%	7,89%	-10,49%	253,83%	243,64%
2008	39.058,5	16.657,8	9,98%	19,06%	9,10%	-5,35%	234,48%	238,79%
2009	38.170,7	17.387,3	-2,27%	4,38%	-1,43%	8,42%	219,53%	233,94%
2010	43.437,0	20.297,8	13,80%	16,74%	11,30%	-11,84%	214,00%	229,09%
2011	46.874,2	21.927,9	7,91%	8,03%	5,00%	-4,97%	213,77%	224,24%
2012	51.718,9	23.710,7	10,34%	8,13%	8,10%	16,65%	218,13%	219,39%
2013	55.040,9	26.387,9	6,42%	11,29%	5,52%	10,59%	208,58%	214,54%
2014	59.939,7	28.633,5	8,90%	8,51%	3,78%	9,03%	209,33%	209,69%
2015	68.486,0	30.139,2	14,26%	5,26%	10,70%	41,60%	227,23%	204,85%
2016	73.797,0	34.654,9	7,75%	14,98%	7,18%	4,92%	212,95%	200,00%

Análise da Variação Média Anual (Vlr. Final – Vlr. Inicial)/número de anos

Período	DCL	RCL	IGP-DI
Média anual do período 2001/2014 (13 anos)	14,81%	21,63%	12,11%
Média anual do período 2001/2016 (15 anos)	17,34%	24,09%	13,69%

Os elementos evidenciam a forte influência da variação do IGP-DI no crescimento da DCL, pois é o indexador do principal contrato do Estado firmado com a União em 1998. Por outro lado, a variação média anual da RCL superou a do passivo até 2014, contribuindo decisivamente para o cumprimento da trajetória de ajuste até essa data.

O fraco desempenho verificado em 2015, porquanto a RCL cresceu apenas 5,26%, ficando abaixo do incremento do IGP-DI de 10,70%, levou ao aumento da relação DCL/RCL de 209,33% para 227,23% (22,38 pontos percentuais acima da meta de ajuste anual de 204,85%).

Em 2016, a RCL cresceu 14,98%, o dobro do incremento do IGP-DI, de 7,18%, em consequência, principalmente, da receita da cessão onerosa da folha de pagamento (R\$ 1,28 bilhão) e do aumento das alíquotas do ICMS. Logo, o crescimento de 7,75% da dívida foi inferior proporcionalmente ao aumento da RCL, fazendo o percentual cair de 227,23% em 2015 para 212,95% em 2016.

Como o limite foi ultrapassado, o Ente ficou proibido de realizar operações de crédito. O espaço fiscal para essas operações está a depender da alteração dos encargos da dívida refinanciada com a União (substituição do IGP-DI pelo IPCA), autorizada pela Lei Complementar nº 148/2014. A expectativa do Governo com a implementação dessa medida, em 2017, é a redução do saldo da dívida de maneira a permitir o enquadramento nos limites legais.

Por fim, sobre a Dívida Consolidada Líquida Previdenciária, foi apurado o montante de R\$ 948,4 milhões no 3º quadrimestre de 2016, evidenciando o passivo atuarial do FUNDOPREV, no regime de capitalização, instituído para os novos servidores a partir de 18-07-2011. A redução desse saldo, que era de R\$ 5,02 bilhões em 2015, decorreu de reavaliação atuarial (Portaria MPS nº 563/2014, art. 17, § 7º), com base no plano de custeio necessário para a cobertura do custo normal e do custo suplementar do plano de benefícios do RPPS em relação à geração atual. Até 2015, o Estado manteve a provisão de acordo com o cálculo antigo, levando-se em conta a geração atual e a futura.

5.3.6 – Das Garantias e Contragarantias de Valores

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, para fins de aplicação do limite definido na Resolução do Senado Federal nº 43/2001, foi publicado pelo Titular do Poder Executivo, conforme Anexo 3 do Relatório de Gestão Fiscal (LRF, art. 55, inciso I, alínea “c” e art. 40, § 1º).

TABELA 5.14
DEMONSTRATIVO DAS GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES
2015/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões			
	3º QUADR 2015	1º QUADR 2016	2º QUADR 2016	3º QUADR 2016
1 – GARANTIAS CONCEDIDAS	660,8	584,0	629,3	665,6
Aval ou Fiança em Op. de Crédito - Internas	660,8	584,0	629,3	665,6
2 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	30.139,2	31.616,5	33.561,7	34.654,9
3 – RELAÇÃO PERCENTUAL (1 / 2)	2,19 %	1,85 %	1,88 %	1,92 %
4 – LIMITE DEFINIDO POR RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL	22,00%	22,00%	22,00%	22,00%
5 – CONTRAGARANTIAS RECEBIDAS	-	-	-	-

Fonte: Secretaria da Fazenda – Subsecretaria do Tesouro do Estado.

As Garantias Concedidas (R\$ 665,6 milhões), divulgadas pelo Poder Executivo, representaram 1,92% da Receita Corrente Líquida (R\$ 34,65 bilhões) no 3º quadrimestre/2016. O limite determinado no art. 9º da Resolução SF n.º 43/2001 é de 22% da RCL, podendo ser elevado para 32%, quando atendidas, cumulativamente, as condições estabelecidas no parágrafo único do referido artigo, introduzidas pela Resolução SF n.º03/2002, art. 1º.

5.3.7 – Das Operações de Crédito

A LC nº101/2000 (art. 53, § 1º, inciso I, e art. 32, §3º) determinou a elaboração de demonstrativo evidenciando o atendimento ao disposto no inciso III do art. 167 da Constituição Federal. O produto das operações de crédito não pode ultrapassar o montante das despesas de capital em um mesmo exercício financeiro, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

No art. 55 (inciso I, alínea “d” e inciso III, alínea “c”), exigiu a publicação de comparativo com os limites estabelecidos para as operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, em relação à Receita Corrente Líquida.

5.3.7.1 – Operações de Crédito x Despesas de Capital

A publicação pelo Poder Executivo, conforme Anexo 9 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, informa que as receitas de operações de crédito (R\$ 333,6 milhões) foram inferiores às despesas de capital (R\$ 2,23 bilhões), estando adequado ao princípio conhecido como “regra de ouro”, previsto no inciso III do art. 167 da CF.

TABELA 5.15
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO
E DESPESAS DE CAPITAL
2016

Em R\$ milhões	
DISCRIMINAÇÃO	VALORES
1 – RECEITA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	333,6
Operação de Crédito Interna	101,4
Operação de Crédito Externa	232,2
2 – DESPESAS DE CAPITAL	2.237,7
Investimentos	841,2
Inversões Financeiras	255,9
Amortização da Dívida	1.140,6
3 – RESULTADO PARA A APURAÇÃO DA REGRA DE OURO (1 – 2)	(1.904,1)

5.3.7.2 – Operações de Crédito x Receita Corrente Líquida, e Operações de Crédito por Antecipação da Receita

O Demonstrativo das Operações de Crédito em Relação à Receita Corrente Líquida foi publicado pelo Poder Executivo, de acordo com o Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal (LRF, art. 55, inciso I, alínea “d” e inciso III, alínea “c”).

TABELA 5.16
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO
E POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA
LIMITES PARA CONTRATAÇÃO EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
2016

Em R\$ milhões		
DISCRIMINAÇÃO	3º QUADRIMESTRE / 2016	
RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO		
Sujeitas ao Limite para Fins de Operação de Crédito (I)	318,7	
- Contratual Interna (recurso vinculado 305 – PROREDES – BNDES)	99,4	
- Contratual Externa	219,3	
Não Sujeitas ao Limite para Fins de Operação de Crédito (II)	14,8	
- Melhoria da Adm. de Receitas e da Gestão Fiscal, Financeira e Patrimonial:	14,8	
(recurso vinculado 307 – PMAE – BNDES – DEF. PÚBLICA)	1,9	
(recurso vinculado 374 – PROFISCO-BID)	12,9	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DOS LIMITES	VALOR	% DA RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	34.654,9	-
OPERAÇÕES VEDADAS (III)	-	-
TOTAL CONSIDERADO PARA FINS DE APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE (IV) = (I + III)	318,7	0,92%
LIMITE GERAL DEFINIDO PARA AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS E EXTERNAS – ART. 7º, I, DA RES SF 43/2001 – (16,00% DA RCL)	5.544,8	16,00%
LIMITE DE ALERTA (inciso III do §1º do art. 59 da LRF) - < % - 14,40%	4.990,3	14,40%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA	-	-
LIMITE DEFINIDO PARA AS OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA – ART. 10, DA RES SF 43/2001 – (7,00% DA RCL)	2.425,8	7,00%
TOTAL CONSIDERADO PARA CONTRATAÇÃO DE NOVAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO (V) = (IV + IIa)	333,6	0,96%

Em 2016, as operações de crédito sujeitas ao limite de 16% da Receita Corrente Líquida, previsto no art. 7º, inciso I, da Resolução do Senado Federal n.º 43/2001, alcançaram o montante de R\$ 318,7 milhões, representando 0,92% da RCL, cumprindo o dispositivo legal.

Além disso, aconteceu contratação de R\$ 14,8 milhões, com a finalidade de financiar projetos de investimentos para melhoria da administração de receitas e da gestão fiscal, financeira e patrimonial, no âmbito de programas propostos pelo Poder Executivo Federal, logo, não estão sujeitos ao limite para fins de contratação, atendendo ao disposto no inciso I do § 3º do art. 7º da Resolução SF n.º 43/2001 (com redação dada pela Resolução nº 19/2003, art. 2º).

Não houve operações vedadas, ou seja, aquelas equiparadas pela LRF a operações de crédito, nos termos dos arts. 35 e 37 da LRF, e dos arts. 5º das Resoluções do Senado Federal nºs 43/2001 e 48/2007.

Também, não ocorreram Operações de Crédito por Antecipação da Receita, as quais estão limitadas a 7% da Receita Corrente Líquida, nos termos do disposto no art. 10 da Resolução do Senado Federal n.º 43/2001.

A LRF tem o objetivo de garantir o equilíbrio fiscal dos Entes da Federação, o que requer a adoção de medidas de prevenção de riscos fiscais e de correção de desvios (art. 1º, § 1º, da LC nº 101/2000). Assim as novas contratações devem levar em conta tanto as operações de crédito sujeitas ao limite, quanto aquelas não sujeitas ao limite, visto ambas causarem impacto negativo na capacidade de endividamento. Logo, o total de operações efetuadas no 3º quadrimestre de 2016, de R\$ 333,6 milhões, representam 0,96% da RCL (R\$ 34,65 bilhões), situação a ser avaliada quando da contratação de novas operações de crédito.

5.3.8 – Da Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos

O art. 44 da LC nº101/2000 veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

O Poder Executivo publicou o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos, exigido no art. 53, § 1º, inciso III, da LRF, conforme Anexo 11 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária -RREO.

O ingresso de R\$ 84,3 milhões de receita de alienação de ativos, somado ao saldo anterior de R\$ 23,3 milhões, resultou no total a ser aplicado de R\$ 107,6 milhões. A aplicação no ano foi de R\$ 76,9 milhões em despesas de capital (investimentos e amortização da dívida), restando, ao final de 2016, um saldo de R\$ 30,7 milhões a ser transferido para 2017.

Ficou evidenciado o atendimento ao art. 44 da LC nº 101/2000, pois a aplicação de recursos provenientes da Alienação de Ativos não foi para o financiamento de despesas correntes.

5.3.9 – Das Receitas e Despesas Previdenciárias e Projeções Atuariais do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos

O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos de 2016, exigido no art. 50, inciso IV, e 53, inciso II, da LC nº 101/2000, foi publicado pelo Poder Executivo (Anexo 4 do RREO), evidenciando separadamente os valores do Plano Financeiro (RPPS – Antigos Servidores) e do Plano Previdenciário (Fundoprev – Novos Servidores, a partir de 18-07-2011), estando sintetizado da seguinte forma:

TABELA 5.17
RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS
DO REGIME PRÓPRIO DOS SERVIDORES PÚBLICOS
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO
2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	DEMONSTRATIVO RPPS PLANO FINANCEIRO	DEMONSTRATIVO RPPS PLANO PREVIDENCIÁRIO FUNDOPREV
1 - Receitas Previdenciárias (exceto as Intraorçamentárias)	2.326,3	233,2
Contribuições dos Servidores	1.508,4	140,7
Contribuição dos Servidores Ativos	929,9	140,7
Contribuição dos Servidores Inativos	449,1	-
Contribuição dos Pensionistas	129,4	-
Demais Receitas	817,9	92,5
Outras Receitas de Contribuições	64,4	-
Receita Patrimonial (*)	686,2	92,4
Receita de Serviços	0,8	-
Compensações Previd. entre RGPS e RPPS	49,3	-
Demais Receitas Correntes	17,2	0,1
2 – Receita Intraorçamentária (Contribuição Patronal)(**)	2.438,1	141,2
3 - TOTAL RECEITAS PREVIDENCIÁRIAS (1 + 2)	4.764,4	374,4
4 - Despesas Previdenciárias (exceto as Intraorçamentárias)	13.726,7	1,7
Administração Geral	411,2	-
Previdência Social	13.315,5	1,7
Inativos	10.682,1	-
Pensionistas	2.633,4	1,7
Outros Benefícios Previdenciários	-	-
5 - Despesa Previdenciária Intraorçamentária	8,5	-
6 - TOTAL DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS (4 + 5)	13.735,2	1,7
7 - RESULTADO PREVIDENCIÁRIO 2016 (3 – 6)	(8.970,8)	372,7
8 – Resultado Previdenciário de 2015 (nominal) (*)	(8.473,0)	257,2
9 – % Variação Anual 2015/2016 (nominal)	5,87%	44,92%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE e RREO do 6º bimestre de 2016, publicado pelo Poder Executivo.

Cálculos: Equipe Técnica TCE/RS.

(*) Parcela do total de R\$ 1,25 bilhão de receita patrimonial, oriunda da cessão onerosa ao Banrisul da Folha dos Servidores do Poder Executivo, a qual se destinou à quitação do 13º salário dos seus inativos, não paga em 2015.

(**) Contribuição Patronal do Poder Executivo e Defensoria Pública (com registro orçamentário), acrescido do cálculo das contribuições patronais devidas pelos demais Poderes/Órgãos (AL, TCE, TJ, TJM e MP), as quais não são empenhadas.

Em 2016, o Resultado Previdenciário no Plano Financeiro (Antigos Servidores) foi negativo em R\$ -8,97 bilhões (25,89% da RCL), representando o saldo entre as receitas, de R\$ 4,76 bilhões, e as despesas, com R\$ 13,73 bilhões. Comparado a 2015, houve agravamento de 5,87% em relação ao saldo nominal negativo de R\$ 8,47 bilhões.

Esse resultado não deve ser interpretado como um déficit previdenciário, mas, sim, um déficit fiscal, pois se trata de uma obrigação assumida pelo Estado para com os seus servidores já inativados, quando o regime previdenciário passou de um sistema assistencialista para um sistema contributivo e solidário, com as alterações promovidas nas Emendas Constitucionais nºs 20 e 41, de 1998 e 2003, respectivamente.

Para os novos servidores, a partir de 18-07-2011, foram criados dois Fundos: FUNDOPREV/MILITAR e FUNDOPREV/CIVIL (Leis Complementares nºs 13.757/2011 e 13.758/2011). Desde esta data, o RPPS do Rio Grande do Sul passou a ser organizado e financiado por dois sistemas: de Repartição Simples, para os antigos servidores; e de Capitalização, para os novos servidores.

O Resultado Previdenciário no Regime de Capitalização – Fundoprev, em razão do pouco tempo de existência, foi superavitário em R\$ 372,7 milhões, com um aumento nominal de 44,92% comparado ao exercício anterior, com R\$ 257,2 milhões.

Quanto às projeções atuariais, exigidas pelo art. 53, § 1º, inciso II, da LC nº 101/2000, e igualmente no artigo 1º, inciso I, da Lei Federal nº 9.717/98, o Poder Executivo publicou, tanto para o Plano Financeiro quanto para o Plano Previdenciário, o Demonstrativo de

Resultados de Avaliação Atuarial, estimando as receitas, despesas e resultados previdenciários no período de 2015 até 2089.

Sobre a Projeção no Plano Previdenciário – Fundoprev, o resultado superavitário atual reverterá para um déficit de R\$ -7,7 milhões em 2063, e, gradativamente, aumentará para R\$ -5,4 bilhões em 2089. No Plano Financeiro, o resultado negativo aumentará até 2022, quando terá atingido R\$ -9,4 bilhões, e, após, começará a reduzir, alcançando R\$ -14,7 milhões em 2089.

Em 18-08-2016, a Portaria nº 382 da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC autorizou o funcionamento do Regime de Previdência Complementar – RPC, instituído pela Lei Complementar nº 14.750, de 15-10-2015. A partir da autorização, os servidores ingressantes terão suas aposentadorias e pensões limitadas ao teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, podendo aderir ao plano oferecido pela Fundação de Previdência Complementar – RS-Prev, para fins de complementação do benefício. No longo prazo, o Fundoprev arcará com aposentadorias e pensões limitadas ao teto do RGPS, o que contribuirá para o equilíbrio atuarial do fundo e desonerará o Estado de realizar aportes.

Exame mais detalhado do RPPS é apresentado no item 1.25.1 – IPERGS – Gestor Único do Regime Próprio de Previdência Social.

5.3.10 – Do Resultado Primário e Nominal

A partir dos cálculos do Resultado Primário e Nominal, publicados pelo Poder Executivo, mede-se o resultado fiscal do exercício em análise.

TABELA 5.18
RESULTADO PRIMÁRIO E NOMINAL
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
2016

Em R\$ milhões	
DISCRIMINAÇÃO	2016
RECEITAS FISCAIS CORRENTES	56.486,8
Total Receitas Correntes	56.782,8
(-) Anulação de Restos a Pagar*	16,8
(-) Rendimentos de Aplicações Financeiras	279,1
RECEITAS FISCAIS DE CAPITAL	95,5
Total Receitas de Capital	561,5
(-) Operações de Crédito	333,6
(-) Alienação de Ativos	84,3
(-) Amortização de Empréstimo	48,1
1- TOTAL RECEITAS FISCAIS	56.582,2
DESPESAS FISCAIS CORRENTES	54.646,3
Total Despesas Correntes	55.249,7
(-) Juros e Encargos da Dívida	603,4
DESPESAS FISCAIS DE CAPITAL	1.081,3
Total Despesas de Capital	2.237,7
(-) Amortização da Dívida	1.140,6
(-) Concessão de Empréstimos	15,8
2- TOTAL DESPESAS FISCAIS EMPENHADAS	55.727,6
3- RESULTADO PRIMÁRIO (1 - 2)	854,6
4- META ANUAL RESULTADO PRIMÁRIO	2.620,9
2016 (A): 73.796,9	
2015 (B): 68.486,0	
5 – DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA	
6 – RESULTADO NOMINAL (A – B)	5.310,9
7 – META ANUAL RESULTADO NOMINAL	3.526,6

Fonte: Sistemas AFE e CUBOS DW da SEFAZ/CAGE, e RREO 6º bim/2016, publicado pelo Poder Executivo
Cálculos: Equipe Técnica TCE/RS.

(*) Consideradas apenas as Receitas de Anulações de Restos a Pagar não primárias.

O Resultado Primário é a diferença entre as receitas e as despesas não financeiras, ou seja, entre as receitas e despesas fiscais. Objetiva-se, dessa forma, demonstrar o quanto as ações correntes da Administração Pública afetam sua situação econômica, financeira e patrimonial. Quanto maior esse indicador, apurado antes da apropriação dos juros e outros encargos da dívida, maior será o volume de recursos disponíveis para o seu pagamento ou para a realização de novos investimentos.

Em 2016, o Resultado Primário publicado pelo Poder Executivo alcançou um superávit de R\$ 854,6 milhões, conforme os registros na execução orçamentária da receita e da despesa empenhada. Contudo, chama-se a atenção para alguns ajustes nessa apuração, explicada no próximo item.

O Resultado Nominal representa a variação da Dívida Fiscal Líquida num determinado período, a qual corresponde ao saldo da Dívida Consolidada Líquida, somado às receitas de privatizações e deduzidos os passivos reconhecidos (dívidas juridicamente devidas, reconhecidas pelo governo e representativas de déficits passados que não mais ocorrem no presente). Ou seja, o Resultado Nominal representa o quanto a dívida de um ente público aumentou ou diminuiu.

A comparação do saldo da Dívida Fiscal Líquida dos exercícios de 2015 e 2016, com um aumento de 7,75%, passando de R\$ 68,48 bilhões para R\$ 73,79 bilhões, perfaz um Resultado Nominal Positivo de R\$ 5,31 bilhões.

Na sequência, são demonstrados esses indicadores no período de 2007 a 2016, com as respectivas metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

5.3.11 – Das Metas Anuais

A Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 14.716/2015 – LDO/2016, nos termos do artigo 4º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/2000, estabeleceu, no **Anexo de Metas Fiscais** (Anexo II), as metas anuais para receita e despesa primárias, resultados primário e nominal e dívida líquida. Posteriormente, o Decreto nº 52.878/2016 instituiu as metas bimestrais para o Resultado Primário, servindo de parâmetro para a limitação de empenho e movimentação financeira.

Na elaboração do Orçamento de 2016, o resultado primário foi estimado em R\$ 3,25 bilhões. Portanto, o Decreto nº 52.878/2016, ao desdobrar a meta estabelecida pela LDO/2016, em R\$ 2,62 bilhões, não necessitou apropriar preliminarmente qualquer contingenciamento.

Efetua-se, a seguir, o comparativo dessas metas anuais fixadas na LDO e na LOA, com os respectivos valores apurados em 2016.

TABELA 5.19
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
DEMONSTRATIVO DE METAS ANUAIS - LDO E LOA
2016

DISCRIMINAÇÃO	META FIXADA LDO	RESULTADO PREVISTO NA LOA	REALIZADO	Em R\$ (milhões)	
				DIFERENÇA ENTRE REALIZADO E A META	
				Em Relação à LDO (d) = (c - a)	Em Relação à LOA (e) = (c - b)
	(a)	(b)	(c)		
Receita Primária	50.295,4	62.475,0	56.582,2	6.286,8	-5.892,8
Despesa Primária	47.674,5	59.224,0	55.727,6	8.053,1	-3.496,4
Resultado Primário (com intraorçamentárias)	2.620,9	3.251,0	854,6	-1.766,3	-2.396,4
Receita Primária (exceto intraorçamentárias)	50.295,4	51.438,0	46.249,0	-4.046,4	-5.189,0
Despesa Primária (exceto intraorçamentárias)	47.674,5	48.187,0	45.260,5	-2.414,0	-2.926,5
Resultado Primário (exceto intraorçamentárias)	2.620,9	3.251,0	988,5	-1.632,4	-2.262,5
Resultado Primário Intraorçamentário	-	-	-133,9	-133,9	-133,9
Resultado Nominal	3.526,6	-	5.310,9	1.784,3	
Dívida Líquida	68.897,2	-	73.797,0	4.899,8	

Fonte: Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2016, Relatório de Execução Orçamentária 6º bimestre/2016 e Sistemas AFE e Cubos DW SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica do TCE/RS.

O Resultado Primário foi superavitário em R\$ 854,6 milhões, mas inferior à meta fixada na LDO, de R\$ 2,62 bilhões. A próxima Tabela traz os resultados na série histórica entre 2007 a 2016, com base na receita e despesa empenhada na execução orçamentária de cada exercício, bem como as respectivas metas anuais.

TABELA 5.20
EVOLUÇÃO DO RESULTADO PRIMÁRIO

ANO	RESULTADO PRIMÁRIO A	META MÍNIMA B	Em R\$ milhões (nominais)
			% RESULTADO/ META C = A/B
2007	954,3	1.096,5	87,03%
2008	2.150,8	1.234,4	174,24%
2009	1.627,5	1.820,0	89,42%
2010	1.582,2	1.958,4	80,79%
2011	1.454,1	1.994,9	72,89%
2012	804,6	1.741,5	46,20%
2013	623,9	1.653,8	37,72%
2014	-542,2	1.419,5	-38,19%
2015	-1.777,1	1.807,5	-98,32%
2016	854,7	2.620,9	32,61%

A dificuldade do Estado em atingir o equilíbrio fiscal e diminuir o estoque da dívida está demonstrada pelo comportamento decrescente do Resultado Primário nos últimos anos. Embora em 2016 tenha ocorrido uma melhora nesse indicador, foi em decorrência de receitas extraordinárias (detalhadas no Capítulo 1, item 1.5.2, especialmente com a cessão dos direitos de operacionalização da folha de pagamento ao Banrisul). Em 2008, foi a única vez que o Resultado Primário foi atingido, inclusive extrapolando a meta mínima estabelecida na LDO.

No próximo item, sobre a limitação de empenho, é feita comparação na série histórica entre a meta e os respectivos pagamentos do serviço da dívida, demonstrando as alterações, ao longo do tempo, no esforço impingido aos Poderes e Órgãos, em consequência do resultado primário proposto anualmente nas Leis de Diretrizes Orçamentárias.

A recuperação em 2016, antes mencionada, foi observada com iguais critérios de apuração na série histórica, consoante os valores contabilizados na execução orçamentária. Apartando-se da série, cabem alguns ajustes ao Resultado Primário no exercício, a exemplo daqueles efetuados na análise do resultado orçamentário (item 1.5.2, deste Relatório), tais como: da parcela não deduzida da receita de anulação de restos a pagar; da despesa primária paga sem empenho (referente a precatórios, RPVs e sentenças Judiciais); e das despesas não pagas e não empenhadas, inscritas em obrigações pendentes de execução orçamentária (explicadas nos itens 1.4.4, 1.4.5 e 1.4.6, deste Relatório). Dessa forma, o Resultado Primário, com superávit de R\$ 854,6 milhões, passa a ser deficitário em R\$ -31,4 milhões, ou seja, considerando-se todos os compromissos assumidos em 2016, registrados, ou não, na execução orçamentária.

	Em R\$ milhões
1. Resultado Primário apurado pela execução orçamentária em 2016	854,6
2. Faltou deduzir parcela da receita de Anulação de Restos a Pagar	-133,2
3. Despesa Primária Paga sem Empenho (Registro em Responsáveis, Devedores e Sequestros Judiciais – Ativo Circulante)	-293,0
4. Despesa Primária Não Paga e Não Empenhada (variação do saldo inscrito em Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária, no Passivo Circulante)	-459,8
5. Resultado Primário Ajustado em 2016 (1 -2 -3 -4)	-31,4

Com relação ao Resultado Nominal, cujo objetivo de sua apuração é medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida, a meta era de R\$ 3,52 bilhões, ou seja, o limite máximo para o seu crescimento, o qual foi ultrapassado em R\$ 1,79 bilhão, alcançando R\$ 5,31 bilhões.

TABELA 5.21
EVOLUÇÃO DO RESULTADO NOMINAL

Em R\$ milhões (nominais)			
ANO	RESULTADO NOMINAL A	META MÁXIMA B	% RESULTADO/ META C = A/B
2007	1.770,5	1.863,9	94,99%
2008	3.544,1	2.193,5	161,57%
2009	(887,9)	2.961,0	-29,99%
2010	5.266,3	2.037,3	258,49%
2011	3.437,2	1.899,7	180,94%
2012	4.844,7	2.816,5	172,01%
2013	3.322,0	2.648,3	125,44%
2014	4.898,8	4.760,4	102,91%
2015	8.546,3	4.129,4	206,96%
2016	5.310,9	3.526,6	150,60%

A meta de Resultado Nominal foi cumprida nos anos de 2007 e 2009. Após 2010, quando ocorreu a maior discrepância do resultado em relação à meta (258,49%), nota-se a redução gradativa entre esse cotejo no período de 2011 até 2014, quando o resultado foi apenas 2,9% acima da meta. Esse comportamento foi consequência da readequação da meta à realidade dos fatos, em virtude do salto da sua projeção em 2014 (de R\$ 2,64 bilhões para R\$ 4,76 bilhões), pois nesse período ocorreram significativas contratações de operações de crédito, com impacto na apuração da dívida fiscal líquida.

Em 2015 e 2016, retorna a discrepância do Resultado Nominal em proporção à meta fixada (206,96% e 150,60%, respectivamente). Quanto mais adequada a projeção desse indicador, melhor terá sido o planejamento orçamentário.

As alterações nos indexadores da dívida com a União (Lei Complementar nº 148/2014), e sua expectativa de implementação em 2017, surtirão em novas projeções para o Resultado Nominal e Resultado Primário, este último para fazer frente aos desembolsos mensais (no todo ou em parte) com o serviço da dívida, conforme a decisão do governo frente ao ajuste fiscal a que se propõe.

Nada impede a promoção de modificações na LDO em curso, visando, por exemplo, a reformulação das metas fixadas em meados do ano anterior, em virtude de fatos supervenientes, justificados pelo Poder Executivo, e com a devida aprovação do Legislativo.

As Metas Fiscais representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais, visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.

5.3.12 – Da Limitação de Empenho

A Secretaria da Fazenda – SEFAZ encaminhou aos Poderes e Órgãos os Relatórios de Execução Orçamentária, apresentando, a cada final de bimestre, uma análise sobre o comportamento e a reprogramação das receitas e despesas, e da necessidade de contingenciamento, visando à obtenção da meta estipulada na LDO para o Resultado Primário de 2016, cumprindo os arts. 8º, 9º e 13 da LRF.

A correta projeção de receitas (ao encargo do Poder Executivo, como disposto no art. 12, § 3º, e 13 da LC nº 101/2000) é fundamental para a fixação das despesas na Lei Orçamentária Anual e para a execução do orçamento. Caso a reestimativa de receita prevendo uma frustração na arrecadação não se concretizar, poderá estar ocorrendo alteração no planejamento governamental e limitação de empenhos desnecessários. Todavia, nos termos do § 1º do art. 9º da LC nº 101/2000, no caso de restabelecimento da receita prevista, embora parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

O Resultado Primário informado pelo Poder Executivo, e obtido da execução orçamentária, foi superavitário em R\$ 854,6 milhões. Para a análise do contingenciamento necessário ao cumprimento da meta devem ser excluídas as transferências intraorçamentárias. Dessa forma, com Resultado Primário de R\$ 988,5 milhões (excetuada a dupla contagem), faltou contingenciar R\$ 1,63 bilhão de despesas para alcançar a meta fixada em R\$ 2,62 bilhões.

No decorrer do exercício de 2016, a evolução da Receita Primária (excetuadas as transferências intraorçamentárias), com R\$ 46,24 bilhões, não acompanhou a previsão inicialmente orçada na LOA de R\$ 51,43 bilhões. A diferença a menor foi ocasionada pela não realização da receita “Demais Compensações Financeiras da União (alocada no orçamento como Receita Extraordinária para Cobertura do Déficit, de R\$ 4,65 bilhões), e pelo desempenho do ICMS (inferior em R\$ 1,18 bilhão ao orçado), pois o aumento de suas alíquotas não supriu totalmente o baixo nível de atividade econômica no Estado e no País.

Parte dessa insuficiência na arrecadação foi compensada com a receita da cessão de direitos sobre a folha de pagamento ao Banrisul, e, outra parte, por despesas primárias empenhadas em montantes inferiores aos fixados na LOA, tais como as do grupo Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 1,14 bilhão), Investimentos (R\$ 635,9 milhões) e Outras Despesas Correntes

(R\$ 333,9 milhões). No total, as despesas primárias empenhadas (R\$ 45,26 bilhões, excetuadas as intraorçamentárias) ficaram abaixo das previsões iniciais (R\$ 48,18 bilhões), mas não o suficiente para atingir o resultado estipulado na LDO (R\$ 2,62 bilhões), faltando contingenciar R\$ 1,63 bilhão de despesas.

O esforço fiscal por Poder/Órgão na contenção das despesas, segundo análise no Balanço Geral do Estado de 2016 (Volume I, p. 19), foi apurada com base na proporção de cada um no total da despesa primária orçada inicialmente, nos termos do parágrafo único do art. 24 da LDO/2016.

TABELA 5.22
ESFORÇO FISCAL PARA O ATINGIMENTO DO RESULTADO PRIMÁRIO
2016

Em R\$ milhões

Poderes/Órgãos	Dotação Inicial A	% Distribuição B	(*) Limite da Despesa Primária C	Despesa Primária Empenhada D	Excesso de Despesa Primária E = D - C	% Excesso F = E / C
Poder Executivo	42.954,5	89,14%	38.890,7	40.120,1	1.229,4	3,16%
Poder Judiciário	3.003,0	6,23%	2.718,9	2.983,4	264,5	9,73%
Assembleia Legislativa	584,1	1,21%	528,9	552,9	24,0	4,54%
Tribunal Contas	469,0	0,97%	424,6	460,8	36,2	8,53%
Ministério Público	916,6	1,90%	829,9	913,6	83,7	10,09%
Defensoria Pública	259,6	0,54%	235,1	229,7	-5,4	-2,30%
Total Exceto Intraorçamentária	48.186,8	100,00%	43.628,1	45.260,5	1.632,4	3,74%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2016, Volume I, p. 19 e Sistemas FPE e Cubos DW SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica do TCE/RS.

(*) O limite da Despesa Primária é calculado pela receita primária arrecadada em 2016 (R\$ 46,25 bilhões) subtraída da meta da LDO (R\$ 2,62 bilhões).

Portanto, se de todo o esforço realizado faltou contingenciar 3,74% de despesas, então a efetividade com que o Estado atuou na limitação de empenhos foi de 96,26% (100% - 3,74%). Ou seja, a meta é alcançada ou ultrapassada, quando esse indicador de esforço fiscal é igual ou maior do que 100%.

Quanto ao contingenciamento determinado a cada Poder/Órgão, no caso específico do Tribunal de Contas, significaria cortar todo o gasto com Outras Despesas Correntes, Investimentos e parte das Despesas com Pessoal.

TABELA 5.23
CONTINGENCIAMENTO DETERMINADO A CADA PODER/ÓRGÃO

DISCRIMINAÇÃO	EXECUTIVO	JUDICIÁRIO	AL	TCE	MP	DEFENSORIA	TOTAL
Pessoal e Enc. Sociais	21.118,0	2.364,1	488,7	434,8	746,2	180,0	25.331,9
Outras Despesas Correntes	18.022,4	545,6	54,6	24,1	156,1	44,5	18.847,3
Investimentos	739,6	73,6	9,6	1,8	11,3	5,2	841,2
Inversões Financeiras	240,1	-	-	-	-	-	240,1
1. Total Despesa Primária	40.120,1	2.983,4	552,9	460,8	913,6	229,7	45.260,5
2. Desp. Prim. excluído Pessoal e Enc. Sociais	19.002,2	619,2	64,2	26,0	167,4	49,7	19.928,6
3. Excesso Despesa Primária	1.229,4	264,5	24,0	36,2	83,7	(5,4)	1.632,4
4. % Excesso/Desp. Prim. excluído Pessoal (3/2)	6,5%	42,7%	37,4%	139,5%	50,0%	-10,9%	8,2%

Considerando-se a rigidez na administração dos gastos com pessoal, o critério de cálculo da limitação de empenho revela-se, pelo contrário, desproporcional à realidade

orçamentária, pois excetuando tais despesas, o corte requerido para o atingimento da meta representaria, a exemplo do Ministério Público, 50% do restante de seu orçamento.

Além disso, a meta de Resultado Primário de R\$ 2,62 bilhões restou significativamente superior ao montante desembolsado com o serviço da dívida, de R\$ 1,74 bilhão em 2016, devido à carência nos pagamentos mensais dada em novo acordo com a União, explicado nos Capítulos 1 e 3, deste Relatório.

Após 2010, quando a meta estipulada para o resultado primário mais se aproximou dos valores pagos com o serviço da dívida (90,29%), essa relação foi reduzindo ano a ano, alcançando 48,33% em 2015, e dando um salto abrupto para 150,28% em 2016, como referido no parágrafo anterior e demonstrado na próxima Tabela.

TABELA 5.24
COMPARATIVO DO RESULTADO PRIMÁRIO
EM RELAÇÃO AO PAGAMENTO DA DÍVIDA

Ano	RESULTADO PRIMÁRIO A	META LDO B	PAGAMENTO DA DÍVIDA C	Em R\$ milhões (nominais)	
				% META/ PAGTO D = B/C	% RESULTADO/ PAGAMENTO E = A/C
2007	954,3	1.096,5	1.830,4	59,91%	52,13%
2008	2.150,8	1.234,4	2.149,1	57,44%	100,08%
2009	1.627,5	1.820,0	2.112,3	86,16%	77,05%
2010	1.582,2	1.958,4	2.168,9	90,29%	72,95%
2011	1.454,1	1.994,9	2.504,2	79,66%	58,07%
2012	804,6	1.741,5	2.685,5	64,85%	29,96%
2013	623,9	1.653,8	2.894,5	57,14%	21,55%
2014	-542,2	1.419,5	3.268,9	43,42%	-16,59%
2015	-1.777,1	1.807,5	3.740,0	48,33%	-47,52%
2016	854,7	2.620,9	1.744,0	150,28%	49,01%

Nos anos de 2014 e 2015, foram projetadas metas condizentes a pagamento de pouco menos da metade da dívida (43,42% e 48,33%, respectivamente). Em 2016, o Resultado Primário contabilizado cobriu 49,01% da despesa com o serviço da dívida. Portanto, sendo compatível à igual esforço exigido nos dois últimos anos, ainda mais pela permanência da recessão econômica e do PIB negativo.

Examinando-se os acontecimentos no âmbito Federal, foi proposta na LDO/2016 (Lei nº 13.242/2015) uma meta de Superávit Primário de R\$ 24 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Posteriormente, com a edição da Lei nº 13.291, de 25-05-2016, o Congresso Nacional autorizou o Governo a reduzir a meta e encerrar as contas com Déficit Primário de R\$ -170,5 bilhões. A redução da meta refletiu a dificuldade do Governo Federal em equilibrar as contas públicas, num momento em que a arrecadação de impostos diminuía (principalmente pela queda na atividade econômica), mas os gastos públicos continuavam altos. Também, visava cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a realidade orçamentária, tornando a meta alcançável. Ao final de 2016, o PIB nacional apresentou variação negativa de -3,6%, e o Resultado Primário do Governo Federal foi Deficitário em R\$ -154,3 bilhões, logo cumprindo com a meta estabelecida de R\$ -170,5 bilhões.

A situação descrita corrobora, portanto, com a afirmação consignada no item anterior deste Relatório, podendo ocorrer alterações na LDO em curso, visando à reformulação das metas, desde que justificadas e com a devida aprovação do Legislativo.

No Estado do Rio Grande do Sul, a meta de 2016 havia sido estabelecida na LDO, tomando-se como parâmetros macroeconômicos o crescimento real do PIB/Brasil e do PIB/RS,

ambos de 1,30%. Contudo, o PIB/RS é negativo desde o quarto trimestre de 2014 (dados da Fundação de Economia e Estatística - FEE) e fechou o ano de 2016 com -3,1%, na mesma situação que o PIB/Brasil, com -3,6%. Além disso, em que pese a carência ocorrida para o pagamento da dívida, reduzindo o esforço com esse dispêndio, a meta na LDO (R\$ 2,62 bilhões) permaneceu inalterada. O Resultado Primário obtido não logrou êxito nessa condição, embora verificada a recuperação desse indicador em 2016, tanto nos termos do superávit contabilizado de R\$ 854,6 milhões, como ao incluir as despesas não empenhadas na execução orçamentária, ajustando-o para um déficit de R\$ -31,4 milhões, conforme demonstrado no item anterior.

5.3.13 – Plano de Ação para o Equilíbrio Fiscal

O Poder Executivo, em 08-05-2017, encaminhou as medidas de ajuste fiscal e de reestruturação administrativas realizadas pelo Governo do Estado desde 2015, as proposições legislativas em tramitação na Assembleia Legislativa, bem como o Plano de Recuperação Fiscal proposto pelo Governo Federal (Ofício nº 229/2017-GSF, DOC nº 1914-02.99/17-4, anexado aos autos do presente Processo de Contas de Governo do Exercício de 2016).

O feito respondeu ao Ofício DCF nº 1317/2017, de 10-03-2017, do Tribunal de Contas do Estado, em atendimento à Promoção do Ministério Público de Contas – MPC nº 306/2016 (com base no Voto consignado nas Contas do Exercício de 2015), no qual requisitou informações sobre os procedimentos adotados com o objetivo de desenvolver um Plano de Ação, detalhando as medidas e prazos tendentes ao atingimento do equilíbrio fiscal, inclusive se cogitada a alienação de ativos, aquelas previamente necessárias ao seu tempestivo implemento.

O documento repisa, em parte, o rol de providências já encaminhadas a este Tribunal, em fase de esclarecimentos sobre as Contas do Exercício de 2015. Naquela oportunidade, o Ministério Público de Contas, em seu Voto, ressaltou a não identificação nos autos de “projeções detalhando os impactos financeiros esperados como resultado de cada medida.” Transcreve-se:

Embora a quantidade de itens possa sugerir uma atuação eficiente em relação ao assunto, necessário que se pondere acerca da efetividade das medidas indicadas, relativamente à sua capacidade de contribuir para o atingimento do objetivo em comento, qual seja, o equilíbrio das contas Estaduais.

Importa, então, consignar que algumas dessas ações se revelam ineficazes para o objetivo buscado, citando-se, exemplificativamente, a ampliação da transparência das informações atinentes ao pessoal e sua remuneração.

Outras, embora atendam necessidades imediatas de caixa, não possuem o condão de implementar alterações estruturalmente resolutivas, como é o caso da ampliação do limite de saque dos depósitos judiciais não tributários, de 85% para 95%, e da redução do valor das RPV's de 40 para 10 salários mínimos.

Verificam-se, ainda, ações cuja contribuição sequer pode ser avaliada, ante o insuficiente detalhamento, citando-se a “Revisão da política de incentivos fiscais, que serão ajustados ao novo cenário econômico estadual e nacional” [...]

[...]

As decisões administrativas, mesmo aquelas situadas na órbita da discricionariedade dos gestores, devem contemplar estimativas dos impactos financeiros decorrentes, de forma a se permitir o acompanhamento dos seus resultados e a correção de rumos diante de eventuais distorções verificadas.

No presente caso, a par das deficiências antes mencionadas, observadas em relação a várias das ações indicadas pelo Gestor, não se identificaram nos autos projeções detalhando os impactos financeiros esperados como resultado de cada medida.

Assim, não há como se aferir acerca de sua eficácia para o atingimento do objetivo anunciado – o equilíbrio fiscal –, sugerindo cenário de tomada de decisões, que impactam a vida da sociedade gaúcha, sem o suficiente dimensionamento dos resultados, prática desvinculada dos princípios norteadores da Administração Pública e da responsabilidade na gestão fiscal.

Algumas das “novas” medidas (pois não constaram dos esclarecimentos sobre as Contas de 2015) informaram a repercussão financeira e de fluxo de caixa, tais como: “economia de pelo menos R\$ 137,1 milhões ao ano”, na diminuição de 29 para 17 Secretarias; “redução na ordem de 25% do gasto”, no corte, desde 2015, da quantidade e na despesa com Cargos em Comissão; “economia de R\$ 2,3 bilhões somente em 2016”, nas negociações da dívida com a União; e “antecipação no fluxo financeiro ao redor de R\$ 300 milhões a cada mês”, para 2017, com a mudança do dia 21 para o dia 12, do recolhimento mensal do ICMS das Indústrias, permitindo o pagamento da folha salarial para uma maior fatia dos servidores do Poder Executivo. As duas últimas, portanto, direcionadas ao fluxo de caixa, principalmente no caso da dívida, com a postergação dos pagamentos e incremento do seu estoque.

Não foram mensurados os reflexos financeiros quanto à economia e ao custo com as indenizações trabalhistas, em consequência da extinção, em 16-01-2017, de 1 (uma) autarquia e 9 (nove) fundações gaúchas, sendo elas: Superintendência de Portos e Hidrovias - SPH, Fundação de Ciência e Tecnologia - CIENTEC, Fundação Cultural Piratini - TVE, Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos - FDRH, Fundação de Economia e Estatística - FEE, Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária - FEPAGRO, Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde - FEPPS, Fundação Instituto Gaúcho de Tradição - FIGTF, Fundação de Zoobotânica - FZB e Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional - METROPLAN. A reestruturação administrativa, em questão, foi abordada no Capítulo 1, item 1.29, deste Relatório.

Chama-se a atenção para o Decreto nº 53.303, de 21-11-2016, declarando “estado de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual”, fator condicionante para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, previsto no Projeto de Lei Complementar nº 343/2017.

Além disso, depende da aprovação de projetos de lei e de emendas constitucionais que tramitam na Assembleia Legislativa, quais sejam: revisão de benefícios fiscais (PL 214/2015); saldos do Caixa Único para o Fundo de Reforma do Estado (PL 254/2016); retirada de plebiscito CEEE, CRM e SULGÁS (PEC 259/2016); extinção da licença prêmio e criação da licença de capacitação (PEC 242/2015); licença classista (PEC 256/2016); mudanças nas vantagens temporais (PEC 258/2016); tempo de serviço militar (PEC 244/2015); fim da contagem de tempo ficto (PEC 261/2016); atribuições Brigada Militar – Guarda Presídios (PEC 255/2016); alterações Estatuto da Brigada Militar (PLC 243/2016); regime de trabalho na SUSEPE (PLC 245/2016); e Folha de Pagamento e 13º Salário (PEC 257/2016), esta última, revogando o artigo constitucional que estabelece o último dia do mês para pagamento dos servidores públicos, bem como a data de 20 de dezembro para o pagamento do 13º salário.

As vantagens oferecidas pelo Regime de Recuperação (com prazo de 36 meses) consistem na suspensão do pagamento das parcelas da dívida junto à União e a possibilidade de contrair novas operações de crédito para finalidades específicas. As contrapartidas sujeitam a implantação de uma série de medidas de ajuste fiscal e a vedações durante a vigência do Regime.

Na prorrogação por igual período, retomam-se os pagamentos das parcelas da dívida de forma progressiva e linear até atingir o valor integral da prestação ao término do prazo.

Das 8 (oito) medidas previstas no texto-base do PLP nº 343/2017, o Estado já implementou 3 (três): elevação da alíquota de contribuição do RPPS para 14% (Leis Complementares nºs 14.967 e 14.968/2016), exigência posteriormente retirada, com aprovação do destaque nº 33, em 25-04-2017; criação do Regime de Previdência Complementar (Lei Complementar nº 14.750/2015; e instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual (Lei Complementar nº 14.836/2016).

Quanto aos demais 5 (cinco) itens, informou que: a legislação vigente já limita os saques dos depósitos judiciais (Lei nº 14.738/2015 e Lei Complementar Federal nº 151/2015); a autorização para privatização de empresas, sem a necessidade de consulta plebiscitária já tramita na Assembleia Legislativa (PEC 259/2016); a revisão dos benefícios fiscais na modalidade de créditos presumidos também já se encontra no Legislativo (PL 214/2015); e falta, ainda, propor leis prevendo a autorização para realizar leilões de pagamento e a adoção pelo RPPS das regras previdenciárias disciplinadas na Lei nº 13.135/2015.

Afora essas considerações, ao final do documento, o Secretário de Estado da Fazenda, Exmo. Sr. Giovani Feltes, destaca que “o Plano de Ação detalhando as medidas e prazos tendentes ao atingimento do equilíbrio fiscal do Estado do Rio Grande do Sul ora solicitado consiste no próprio Plano de Recuperação previsto no PLP nº 343/2017”, aprovado na Câmara dos Deputados em 18/04, restando, até o momento, pendente a votação os destaques incluídos no texto base. Tão logo ocorra a sua aprovação no Congresso Nacional e sanção pelo Presidente da República, será oportunamente realizado o detalhamento das medidas de ajuste, com impactos e prazos para sua adoção.

Após a referida aprovação, o Plano de Recuperação também deverá passar pelo exame do Legislativo Estadual e, posteriormente, de acordo com a Decisão do Conselheiro-Relator das Contas de 2017, que entendeu pelo acolhimento da Representação MPC nº 003/2017 (Processo nº 465-0200/17-1), os procedimentos e os impactos relacionados com a matéria serão acompanhados por este Tribunal de Contas.

5.3.14 – Conclusões

No que concerne às normas de finanças públicas voltadas para a Responsabilidade na Gestão Fiscal, estabelecidas na Lei Complementar nº 101/2000, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição Federal, e nas Resoluções do Senado Federal nºs 40/2001 e 43/2001, verifica-se que o Poder Executivo, em 2016:

1) Procedeu à publicação e à entrega da documentação prevista na LC nº 101/2000, na Resolução nº 1010/2014 e na Instrução Normativa nº 16/2014 dentro dos prazos e condições. Houve atraso de seis dias na entrega do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do 3º bimestre, e de um dia no 5º bimestre.

2) Atendeu aos limites legal (49%), prudencial (46,55%) e de alerta (44,10%), previstos nos arts. 20, inciso II, alínea “c”, e 22 da LC nº 101/2000, para as Despesas com Pessoal, alcançando 44,10% da Receita Corrente Líquida, inferior aos 49,18% apurados em 2015.

3) Apresentou insuficiência financeira de R\$ -18,23 bilhões nos Recursos Livres, inferior ao ano anterior, com R\$ -18,44 bilhões (em valores atualizados).

Em 2015, a insuficiência cresceu R\$ 3,89 bilhões (26,76%), enquanto em 2016 houve redução de R\$ -215 milhões (-1,17%). Essa redução, ao ser compensada pelo aumento de R\$ 305,6 milhões da conta “obrigações pendentes de execução orçamentária”, contabilizadas no Passivo Circulante, altera a análise efetuada, obtendo-se, ao contrário, uma insuficiência financeira maior em R\$ 90,6 milhões. Contudo, no contexto descrito, conclui-se ter ocorrida a contenção da insuficiência financeira em 2016.

No orçamento em que forem empenhados esses compromissos acumulados de vários exercícios, haverá o reflexo na situação financeira. Enquanto isso não acontecer, a elevação demasiada do saldo da conta “obrigações pendentes de execução orçamentária”, revela o aumento das dificuldades do Estado para a sua quitação. Assim, devendo ser sopesado tal comportamento na avaliação da insuficiência financeira, assim como é feito com os Restos a Pagar, ou seja, com as obrigações a pagar já registradas (empenhadas) orçamentariamente.

No exame das Contas de 2015, foi ressaltado ser o primeiro ano do atual governo quando se deu o agravamento de 26,76% e, no seu encerramento em 2018, a insuficiência financeira não deverá ser maior do que aquela recebida da gestão anterior, em 31-12-2014 (de R\$ 14,55 bilhões, em valores atualizados).

Logo, no sentido de avaliar a efetividade, nos quatro anos de governo, quanto à “ação planejada e transparente, em que se previsssem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, princípio norteador da LRF, estabelecido no § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000.

4) Encontra-se com 12,95 pontos percentuais acima da meta da Dívida Consolidada Líquida, fixada em 200% da Receita Corrente Líquida para o final do exercício de 2016 (art. 3º, inciso I, da Resolução nº 40/2001), tendo sido o Gestor alertado nos termos do inciso III do § 1º do art. 59 da LRF.

Esse indicador melhorou, pois a RCL cresceu 14,98%, o dobro do incremento do IGP-DI, de 7,18%, em consequência, principalmente, da receita da cessão onerosa da folha de pagamento (R\$ 1,28 bilhão) e do aumento das alíquotas do ICMS. Logo, o crescimento de 7,75% da dívida foi inferior proporcionalmente ao aumento da RCL, fazendo o percentual cair de 227,23% em 2015 para 212,95% em 2016, embora ainda acima do limite.

Enquanto perdurar a irregularidade, o Ente fica impossibilitado de contratar operação de crédito e, se não readequado ao limite após o final do terceiro quadrimestre, ficará impedido também de receber transferências voluntárias da União. No entanto, nos termos do art. 66 da LRF, considerando que o PIB do Estado é negativo desde o quarto trimestre de 2014, o Estado faz jus à duplicação do referido prazo para readequação aos limites da DCL.

O Balanço Geral do Estado (Volume I, p. 48) informa ter a Lei Complementar nº 148/2014 alterado o indexador da dívida dos Estados e Municípios com a União, e com a sua expectativa de implementação em 2017, a tendência é reduzir o saldo da dívida.

5) Atendeu aos limites previstos para as Operações de Crédito e Concessão de Garantias e Contragarantias, dispostos nos arts. 7º, inciso I, 9º e 10 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001.

6) Cumpriu com a “Regra de Ouro” ditada pelo inciso III do art. 167 da Constituição Federal, segundo demonstrativo exigido pela LC nº 101/2000 (art. 53, § 1º, inciso I), uma vez que a receita de Operações de Crédito, de R\$ 333,6 milhões, foi inferior à Despesa de Capital, com R\$ 2,23 bilhões.

7) Atendeu ao art. 44 da LC nº 101/2000, concluindo-se que a aplicação de recursos provenientes da Alienação de Ativos não foi para o financiamento de despesas correntes. O ingresso de receita, somado ao saldo anterior, alcançou R\$ 107,6 milhões e a aplicação em despesas de capital foi no total de R\$ 76,9 milhões, restando, ao final de 2016, um saldo acumulado não empenhado de R\$ 30,7 milhões, proveniente de recursos de alienação de ativos de vários exercícios.

8) Apresentou Resultado Previdenciário Negativo de R\$ -8,97 bilhões, no Plano Financeiro (Antigos Servidores), com um agravamento de 5,87% em relação ao saldo nominal do ano anterior. No Regime de Capitalização – Fundoprev, instituído a partir de 18-07-2011, o resultado foi superavitário em R\$ 372,7 milhões, com um aumento nominal de 44,92% em relação a 2015.

Em 18-08-2016, entrou em funcionamento o Regime de Previdência Complementar – RPC. As aposentadorias e pensões serão limitadas ao teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, podendo-se aderir ao plano oferecido pela Fundação de Previdência Complementar – RS-Prev, para fins de complementação do benefício. No longo prazo, o Fundoprev arcará com aposentadorias e pensões limitadas ao teto do RGPS, o que contribuirá para o equilíbrio atuarial do fundo e desonerará o Estado de realizar aportes.

9) Apresentou Resultado Primário abaixo da meta mínima de R\$ 2,62 bilhões, estabelecida na LDO, perfazendo um superávit de R\$ 854,6 milhões, ou, ajustado para um déficit de R\$ -31,4 milhões, com a inclusão das despesas não empenhadas na execução orçamentária. O Resultado Nominal foi de R\$ 5,31 bilhões, ultrapassando em R\$ 1,79 bilhão a meta máxima de R\$ 3,52 bilhões, permitida para o crescimento da Dívida Fiscal Líquida.

Observou-se, no entanto, uma recuperação do Resultado Primário em 2016, embora em decorrência, principalmente, de receitas extraordinárias, a exemplo da cessão dos direitos de operacionalização da folha de pagamento dos servidores ao Banrisul. Em 2014 e 2015, os resultados contabilizados foram deficitários em R\$ -542,2 milhões e R\$ -1,78 bilhão, respectivamente.

Quanto ao Resultado Nominal, ressalva-se a sua discrepância em proporção à meta fixada, de 150,60% em 2016 e 206,96% em 2015. No período de 2011 até 2014 (quando o resultado foi apenas 2,9% acima da meta), houve a readequação gradativa da meta à realidade dos fatos, pois nesse período ocorreram significativas contratações de operações de crédito, com impacto na apuração da dívida fiscal líquida. Assim, quanto mais adequada a projeção desse indicador (assim como do Resultado Primário, explicado no item 10, destas Conclusões), melhor terá sido o planejamento orçamentário.

As Metas Fiscais representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais, visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira.

Nada impede a promoção de modificações na LDO em curso, visando, por exemplo, a reformulação das metas fixadas em meados do ano anterior, em virtude de fatos supervenientes, justificados pelo Poder Executivo, e com a devida aprovação do Legislativo.

As alterações nos indexadores da dívida com a União (citado na Conclusão nº 4), surtirão em novas projeções para o Resultado Nominal e Resultado Primário, este último para fazer frente aos desembolsos mensais (no todo ou em parte) com o serviço da dívida, conforme a decisão do governo frente ao ajuste fiscal a que se propõe.

10) Cumpriu com o estabelecido nos arts. 8º e 13 da LRF, relativamente à elaboração da programação financeira, cronograma de execução mensal de desembolso e metas bimestrais de arrecadação, indispensáveis ao acompanhamento das limitações de empenhos, necessárias à obtenção da meta de Resultado Primário, nos termos do art. 9º da LRF.

A limitação de empenho promovida no âmbito Estadual não foi suficiente para alcançar o resultado pretendido, faltando contingenciar o montante de R\$ 1,63 bilhão (3,74% da meta de despesa primária).

O corte requerido para o atingimento da meta revela-se desproporcional à realidade orçamentária. No Ministério Público, por exemplo, apartando-se a despesa com pessoal, caberia a redução de 50% do restante de seu orçamento (42,7% no Poder Judiciário e 37,4% na Assembleia Legislativa). No caso do Tribunal de Contas, significaria cortar todo o gasto com Outras Despesas Correntes, Investimentos e parte das Despesas com Pessoal.

Nos anos de 2014 e 2015, foram projetadas metas de Resultado Primário condizentes a pagamento de pouco menos da metade da dívida (43,42% e 48,33%, respectivamente). Em 2016, o resultado primário contabilizado cobriu 49,01% da despesa com o serviço da dívida. Portanto, sendo compatível à igual esforço exigido nos dois últimos anos, ainda mais pela permanência da recessão econômica e do PIB negativo.

No Estado do Rio Grande do Sul, a meta de 2016 havia sido estabelecida na LDO, tomando-se como parâmetros macroeconômicos o crescimento real do PIB/Brasil e do PIB/RS, ambos de 1,30%. Contudo, o PIB/RS é negativo desde o quarto trimestre de 2014 (dados da Fundação de Economia e Estatística - FEE) e fechou o ano de 2016 com -3,1%, na mesma situação que o PIB/Brasil, com -3,6%. Além disso, em que pese a carência ocorrida para o pagamento da dívida, reduzindo o esforço com esse dispêndio para R\$ 1,74 bilhão, a meta na LDO (R\$ 2,62 bilhões) permaneceu inalterada. O Resultado Primário obtido não logrou êxito nessa condição, embora a recuperação desse indicador em 2016, tanto nos termos do superávit contabilizado de R\$ 854,6 milhões, como ao incluir as despesas não empenhadas na execução orçamentária, ajustando-o para um déficit de R\$ -31,4 milhões.

11) Respondeu, no tocante ao Plano de Ação para o Equilíbrio Fiscal (solicitado por este Tribunal, em atendimento à Promoção do Ministério Público de Contas), que será oportunamente realizado o detalhamento das medidas de ajuste, com impactos e prazos para sua adoção, tão logo ocorra a aprovação do Plano de Recuperação Fiscal, previsto no PLP nº 343/2017, no Congresso Nacional e sanção pelo Presidente da República.

Após a referida aprovação, o Plano de Recuperação também deverá passar pelo exame do Legislativo Estadual e, posteriormente, de acordo com a Decisão do Conselheiro-Relator das Contas de 2017, que entendeu pelo acolhimento da Representação nº 003/2017 (Processo nº 465-0200/17-1), os procedimentos e os impactos relacionados com a matéria serão acompanhados por este Tribunal de Contas.

De todo o exposto (nos itens 1 a 11, destas Conclusões), dentre os indicadores que medem a responsabilidade na gestão fiscal, objetivando prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, constatou-se o atendimento das metas relacionadas à despesa com pessoal, operações de crédito, concessões de garantias, alienação de ativos e regra de ouro.

No segundo ano do Governo 2015/2018, questões extraordinárias repercutiram favoravelmente na redução do percentual da dívida em relação à Receita Corrente Líquida, na recuperação do Resultado Primário (embora não atendidas as metas nessas duas situações) e na contenção da insuficiência financeira, portanto, no sentido da busca pelo equilíbrio das contas, evidenciado no ano de 2016, conforme preconizado no § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000.

A melhora nos indicadores fiscais (em contraponto à recessão econômica enfrentada pelo País e pelo Estado do RS) é fato atinente às Contas de 2016, tendo sido possível, especialmente, com diversas receitas extraordinárias e com a carência obtida, neste ano, nos pagamentos da dívida em novo acordo com a União. Além disso, não menos importante ao ajuste fiscal, pela continuidade das medidas de controle dos gastos, caso contrário, não se teria alcançado tais resultados.

Contudo, na linha da “Mensagem do Secretário” Estadual da Fazenda (nas páginas 3 a 5 do Volume I do Balanço Geral), citando ser necessário, por tais situações excepcionais que impactaram na significativa redução do déficit orçamentário em 2016 (analisado no Capítulo 1, deste Relatório), “afastar conclusões precipitadas de que o Estado já conseguiu superar seus profundos problemas estruturais”.

6 – Pontos Destacados no Relatório e Parecer Prévio de 2015, que não Constaram em 2016

Para conhecimento, são destacadas, a seguir, as matérias apontadas no Relatório e Parecer Prévio do exercício de 2015 que foram sanadas, ou o entendimento técnico foi modificado no exercício de 2016, ou não se repetiram, ou foram direcionadas para verificação em expediente específico de auditoria “in loco”:

1) Restam pendentes de regulamentação os Fundos Previdenciários de Capitalização, Fundoprev - Civil (Lei Complementar nº 13.758/2011) e Fundoprev - Militar (Lei Complementar nº 13.757/2011). O Decreto nº 48.371/2011 instituiu Grupo de Trabalho a fim de normatizar a operacionalização e o funcionamento dos fundos, cujo prazo para a conclusão foi prorrogado em 120 dias (cento e vinte dias) pelo Decreto nº 48.759, de 30 de dezembro de 2011. Passados três anos, o Fundoprev (Civil e Militar) permanece sem a devida regulamentação.

A alíquota de contribuição patronal aplicada desde abril de 2013 é de 13,25%, de igual valor ao descontado do servidor. No entanto, o parecer sobre o cálculo para o equilíbrio atuarial do fundo manifestou a necessidade de uma alíquota de contribuição suplementar, a ser definida em lei. **Item 1.25.1**

O apontamento foi parcialmente sanado, quando da análise de esclarecimentos no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Exercício de 2015.

O fulcro do apontamento, qual seja, as regulamentações estabelecidas no âmbito do Grupo de Trabalho, previsto no Decreto nº 48.371/2011, foi atendido. Restou pendente a questão relacionada à solução do déficit atuarial, a qual consta de novo ponto para esclarecimentos no exame das Contas do exercício de 2016.

2) Registro em Unidade Orçamentária indevida da Conta Bancária 041/0040/0306219629/C – Fundoprev-Civil, gerando divergência de R\$ 23,247 mil a menor no

saldo bancário do Regime de Capitalização - Fundoprev e a maior no saldo bancário do Regime de Repartição Simples, publicados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO. O IPERGS deve providenciar a alteração do registro dessa conta bancária da UO 4001 para a UO 4003. **Item 1.25.1**

O apontamento foi sanado, quando da análise de esclarecimentos no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Exercício de 2015.

3) Não foi alcançada a meta atuarial de 17,315% fixada na Política Anual de Investimentos, tendo os rendimentos das aplicações financeiras dos recursos do Fundoprev atingido apenas 9,190%. **Item 1.25.1**

O apontamento foi sanado, quando da análise de esclarecimentos no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Exercício de 2015.

4) Na execução da Lei Orçamentária, observou-se abertura de créditos adicionais em desacordo com dispositivos legais e constitucionais, utilizando como fonte de recurso o Excesso de Arrecadação de R\$ 1,992 bilhão, tendo em vista que o mesmo não ocorreu. A receita realizada foi inferior às previsões em R\$ 7,173 bilhões (sendo R\$ 2,065 bilhões de ICMS). **Item 1.4.1.**

Em 2016, a indicação de excesso de arrecadação foi de R\$ 1,5 milhão, referente, principalmente, ao recurso vinculado 1102 - TAXA CONTR FISC AMB-TCFA, com R\$ 1 milhão. Haviam sido orçados R\$ 8,1 milhões e foram arrecadados mais R\$ 3,2 milhões, alcançando o ingresso total de R\$ 11,3 milhões na classificação de receita 112199990002 - TAXA CONTR FISC AMB-TFCA RS, não se repetindo o apontamento efetuado no exame das Contas do ano anterior.

Relativamente à fonte Maior Arrecadação nas Autarquias e Fundações, com R\$ 237,4 milhões, a parcela mais significativa, de R\$ 234,8 milhões, ocorreu no recurso 8000 – Próprios de Autarquia, no órgão 40 – RPPS/RS, onde se constatou a apropriação de R\$ 686,2 milhões, referente à parte da arrecadação oriunda da cessão onerosa da folha dos servidores ao Banrisul. Portanto, o suficiente para a referida indicação de suplementação, a qual se destinou à quitação do 13º salário dos inativos do Poder Executivo, não paga em 2015.

5) Em 2015 foi apontado que o Estado deveria depositar R\$ 19,62 milhões nas contas correntes vinculadas ao FUNDEF/FUNDEB, para honrar compromissos já assumidos e executar a despesa ainda não empenhada. O depósito foi realizado em Abril de 2016.

Este ano, no confronto do passivo real mais o passivo potencial com os valores depositados nas contas-correntes vinculadas ao FUNDEF/FUNDEB, constatou-se a existência de um saldo bancário suficiente para cobertura dos Restos a Pagar inscritos no Balanço (72,9 milhões) e para executar a despesa **ainda não empenhada**, representada pelo **Passivo Potencial** (R\$ 10,1 milhões).

A abertura de contas-correntes vinculadas tem por finalidade garantir que o numerário recebido seja reconhecido e utilizado somente no objeto da sua vinculação e que os pagamentos sejam efetuados e contabilizados diretamente na respectiva conta vinculada, nos termos do inciso I do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Caracterizada a prudência e controle gerencial dos recursos financeiros, com saldo presente nas contas bancárias vinculadas em montante suficiente para cobrir o passivo financeiro relativo ao FUNDEF e FUNDEB. **Item 2.1.4**

6) Oportuniza-se ao Governo para que se manifeste, novamente, sobre o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade em relação à Lei Complementar nº 141/2012, recomendada

pela douda PGE, pois, na ausência de tal medida, impõe-se a aplicação das vedações legais previstas na Lei Complementar em comento, tendo como consequência o não cumprimento do percentual mínimo de gastos em saúde, exigido pela Constituição Federal, a partir da exclusão das despesas com Inativos e Pensionistas e das contribuições patronais ao IPE Saúde. **Item 2.4.3.2.3**

O apontamento foi sanado, quando da análise de esclarecimentos no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Exercício de 2015.

7) Em 2015, os dados disponibilizados nos Relatórios do Departamento da Receita Pública Estadual (DRPE), e cuja base reside no Sistema DAT – Dívida Ativa aponta o saldo da Dívida Ativa (R\$ 36,882 bilhões) diferente do registrado no Balanço Geral do Estado (R\$ 37,031 bilhões), o qual é elaborado pela CAGE e tem como fonte os números do Sistema SAR - Arrecadação.

Segundo o Executivo, o saldo efetivo é o apontado no Sistema DAT, o qual, após a movimentação de 2016, registrou o Saldo Final de R\$ 40.510,7 milhões. Visando a obtenção de valores iguais para os dois Sistemas (SAR e DAT), o Executivo Estadual passou a registrar o resultado da diferença em contas retificadoras.

Tendo em vista que o procedimento adotado pelo Executivo Estadual, embora em caráter precário, fulminou a diferença apresentada entre os dois Sistemas, entende-se pelo não apontamento neste exercício. Porém, ressalta-se a necessidade de manter essa matéria como objeto de exame no próximo Relatório. **Item 3.1.1.6.2**

8) Há saldos registrados em Contas de Controles sem a devida atualização.

O primeiro deles é o registro na conta “7129101010459 - Depósitos Judiciais Passíveis de Utilização pelo Estado – LE”, cujo saldo, em 31-12-2015 e de 2014, foi de R\$ 3,636 bilhões. Segundo o sistema FPE – Finanças Públicas do Estado do RS, a função dessa conta contábil é a de demonstrar o montante de recursos disponível para o Estado e, ainda, não utilizado.

A análise efetuada no item 3.1.1.4.2 deste Relatório, evidencia que o saldo disponível para saque, pelo Estado, relativo aos depósitos judiciais, em 31-12-2015, era de R\$ 135,701 milhões, divergente em R\$ 3,501 bilhões do saldo da conta contábil 7129101010459 (R\$ 3,636 bilhões).

Outro destaque é a conta contábil “7119101010053 – Capital Subscrito em Empresas sob Controle do Estado”, com um saldo, nos encerramentos dos dois últimos exercícios, de R\$ 2,678 bilhões.

Segundo o Sistema FPE – Finanças Públicas do Estado, a função dessa conta contábil é a de demonstrar as subscrições de capital em empresas sob o controle do Estado. Seu saldo está, flagrantemente, subavaliado, uma vez que, somente o Capital Social de uma empresa, para ficar no exemplo do Banrisul, monta em R\$ 4,250 bilhões. **Item 3.4**

Este item foi parcialmente sanado no exercício de 2016, mais especificamente, no tocante aos Depósitos Judiciais. Em 31 de dezembro de 2016, o saldo da conta “7129101010459 - Depósitos Judiciais Passíveis de Utilização pelo Estado – LE” espelha, fielmente, o montante depositado no Banrisul, conforme análise efetuada no item 3.1.1.4.2.1 deste relatório.

9) No exame efetuado no Capítulo 5, específico sobre a Lei Complementar nº 101/2000, foram relacionadas as conclusões de números 1 a 10 no subitem 5.3.13. Dentre os indicadores que medem a responsabilidade na gestão fiscal, objetivando prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, constatou-se o atendimento das metas relacionadas às operações de crédito, concessões de garantias, alienação de ativos e regra de ouro.

Todavia, o não atendimento dos limites das despesas com pessoal e da dívida consolidada líquida, bem como das metas de resultado primário e nominal, concomitante com o agravamento da situação financeira relatada no item 3, merecem justificativas do Governador do Estado, visto estarem a comprometer a busca pelo equilíbrio das contas públicas na gestão 2015/2018, como disposto no § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000. **Item 5.3.13**

Em 2016, foram apresentadas, antecipadamente, as justificativas com relação à busca pelo equilíbrio das contas, as quais estão consignadas no item 5.3.13 –Plano de Ação para o Equilíbrio Fiscal, deste Relatório. Por esse motivo, o correspondente item para as Contas de 2016 não constou em “Principais Pontos Passíveis de Esclarecimentos”.

7 – Principais Pontos Passíveis de Esclarecimento

Do conjunto de elementos, objeto de esclarecimentos por parte do Exmo. Sr. Governador José Ivo Sartori, merecem destaque os seguintes tópicos do relatório técnico.

7.1 - Matérias já apontadas no exame das contas do ano anterior:

1) A Lei Complementar nº 101/2000, no artigo 4º, § 2º, determina que as Leis de Diretrizes Orçamentárias devem ser acompanhadas dos Anexos dos demonstrativos referentes à estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, os quais estão formalmente regrados nas diversas edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Em 2016, permaneceu em vigência a 6ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), referendada pela Portaria STN nº 533/2014.

Entretanto, o Anexo II.d da Lei nº 14.716/15, Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul, para o exercício de 2016, não apresentou os referidos demonstrativos, optando por, de forma sucinta, registrar que o Executivo Estadual “*pretende reavaliar a efetividade das renúncias fiscais, buscando a redução relativa do patamar atual de renúncias de receitas*” e, na mesma linha, “*que as despesas obrigatórias de caráter continuado adequar-se-ão às receitas do Estado*”.

Apesar de ter reconhecido a fragilidade das informações nos esclarecimentos apresentados no Relatório de 2015, o Executivo Estadual permaneceu sem atender ao previsto nas normas legais que regulamentam a matéria, ou seja, preferiu continuar margeando a legislação com informações precárias e de rasa significância para a Administração Pública. **Item 1.3**

2) Os pagamentos sem prévio empenho, na maior parte, relativos a precatórios, requisições de pequeno valor e sentenças judiciais, registrados no Ativo Circulante/Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo, nas contas Devedores, Responsáveis e Sequestros Judiciais, ocorrem em desacordo com o estabelecido na Lei nº 4.320/1964 e no inciso II do artigo 167 da Constituição Federal.

Por não representarem ativos recebíveis, e sim pagamentos pendentes de regularização orçamentária e/ou de baixa pela falta de conciliação contábil, afetam o Saldo

Patrimonial Financeiro e o Resultado Orçamentário. Permanece a necessidade de cobrança efetiva do Poder Executivo junto ao Tribunal de Justiça, quanto à realização da conciliação desses débitos judiciais, indispensável para assegurar a tempestividade no registro da execução orçamentária dessas despesas.

Com a implantação do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP entende-se que os respectivos saldos devem passar a ser registrados em Contas de Controle e não mais em Contas Patrimoniais, visando à adequação às novas normas contábeis. Enquanto isso não acontecer, os reflexos dessas situações no Resultado Orçamentário e no Saldo Patrimonial Financeiro devem ser observados em Notas Explicativas aos respectivos demonstrativos contábeis, bem como serem destacados no Balanço Geral do Estado, no Volume de Análise e Interpretação dos Resultados, peça de significativa relevância para o exame das Contas do Governador do Estado.

Itens 1.4.4 e 3.2.2

3) Em 2016, a Receita Pública do Estado continuou a apresentar obstáculos às ações do Controle Externo que tenham por objeto a análise das práticas relacionadas com a Administração Tributária, especialmente quanto ao exercício de suas competências fiscalizatórias, onde incluem-se os procedimentos vinculados aos conhecimentos dos autos de lançamentos realizados, às extinções de créditos tributários e ao controle sobre concessão e fruição de benefícios fiscais e Termos de Acordo para liberações de créditos de ICMS-Exportação. Assim sendo, a posição da Receita Estadual repercute em prejuízo à elaboração deste Relatório. **Itens 1.7.3 a 1.7.6**

4) No Balanço Geral do Estado (BGE), Volume II, ao apresentar as Notas Explicativas Sobre as Demonstrações Contábeis do FUNDOPEM, a Nota 9 declara que “*resta pendente de capitalização do BADESUL o montante de R\$ 26.735 mil (valor nominal), que corresponde ao período compreendido entre o último aumento de capital realizado até o mês de setembro de 2015, quando do advento da Lei nº 14.744*”, ou seja, o Governo Estadual promoveu a alteração do destino previsto para os recursos provenientes do retorno de cada parcela do financiamento concedido, porém não atentou para o estabelecido na legislação anterior, notadamente na destinação dos recursos que deveriam ser dirigidos à capitalização da sua Agência de Fomento.

A matéria foi abordada no Relatório do Parecer Prévio de 2015, quando o esclarecimento do Executivo informou que os recursos estavam reservado em conta específica (0100/03.259145.0-4) no SIAC, e a capitalização determinada pela Lei seria realizada em momento a ser definido oportunamente, conforme juízo de conveniência do Governo.

Até o momento, os recursos permanecem registrados contabilmente no SIAC, ou seja, possibilitando, de forma indireta, a utilização do financeiro em finalidade diversa da definida em Lei. **Item 1.7.4.2**

5) Ingresso de R\$ 135,6 milhões (em 2015 foi de R\$ 333,9 milhões nominais) em decorrência da antecipação de créditos pela GM-Chevrolet de Gravataí, relacionados a incentivos fiscais concedidos pelo Estado, por meio do Fundo de Fomento Automotivo do Rio Grande do Sul – FOMENTAR-RS. Essas quantias (em 2016 e 2015) não foram registradas como receita orçamentária, diferentemente do ocorrido em 2014, quando a antecipação de R\$ 114 milhões pela mesma Empresa foi lançada em “Receita de Amortização de Empréstimos Concedidos”. **Item 1.13**

6) Pendências de repasses aos Municípios das respectivas quotas na arrecadação do Salário-Educação (Recurso 298), do IPI (Recurso 218), do Petróleo Bruto Nacional (Recurso 296), das multas de trânsito (Recurso 198), do IPVA (Recurso 116) e do ITBI (Recurso 111), no total de R\$ 76,1 milhões, considerando-se os recursos arrecadados e não empenhados (Passivo Potencial).

Ressalta-se, quanto ao Salário-Educação (Recurso 298), que a partir de 2004 a distribuição da parcela de competência dos Municípios passou a ser repassada diretamente para esses, não transitando pela contabilidade do Estado, existindo, entretanto, valores a empenhar e valores a pagar relativos ao período de 1998 a 2003. Após volumes de pagamentos muito abaixo dos valores anuais pagos desde 2004, nada foi regularizado nos últimos quatro exercícios (2013 a 2016).

O saldo a ser repassado da quota Municípios/Salário-Educação é de R\$ 52,5 milhões, comprometendo projetos municipais na área de educação, configurando-se em retenção indevida de recurso previsto na Constituição, cuja distribuição está regulamentada na Lei nº 9.766/1998 e Lei nº 11.126/1998, situação agravada nos últimos exercícios. **Itens 1.21 e 2.1.9**

7) As informações prestadas pela SUSEPE apresentam uma capacidade prisional de 23.857 vagas nos presídios do Estado, frente a uma população prisional de 34.534 detentos. Estes números revelam um déficit real de 12.039 vagas. Na análise das Contas do Governador de 2015, a SUSEPE informou que no ano de 2016 seriam criadas 3.373 vagas, porém não houve a conclusão das obras. Frente ao cenário caótico do Sistema Penitenciário, é dada nova oportunidade para manifestação quanto à criação de vagas a fim de solucionar o elevado déficit. **Item 1.23.7**

8) A carteira de contratos e obrigações do DAER apresenta um saldo a executar de R\$ 2,649 bilhões em 2016, não tornando factível a conclusão de todas as obras em um só Governo, o que vem sendo apontado desde 2003. **Item 1.24.2**

9) O saldo a empenhar da soma dos recursos vinculados 8017, 8018 e 8019 atingiu R\$ 87,0 milhões ao final do exercício de 2016. Estes recursos destinavam-se à aplicação nas rodovias e respectivos acessos municipais com pedágios comunitários instalados, nos termos da Lei nº 14.152/2012. Por sua vez, o recurso vinculado 8029 apresenta um saldo de 7,3 milhões, o qual tem origem nas taxas de fiscalização pagas pelas concessionárias do PEGR, extinto em 2013. Compete esclarecer a destinação destes recursos vinculados, em face da transferência dos pedágios, tanto comunitários como do extinto PEGR, à EGR. **Item 1.24.3**

10) A existência de saldos em Depósitos de Terceiros, no Passivo Circulante, referentes às contribuições previdenciárias retidas dos servidores, estariam a indicar a pendência de repasses ao IPERGS - RPPS.

Esse apontamento foi afastado do pedido de esclarecimentos em 2014, pois se considerou o cenário de expressiva redução das pendências, indicando adoção de medidas voltadas à sua regularização, e visto que o mesmo vinha se repetindo há vários anos, não se tratando de falta de repasses, mas de problemas na operacionalização do sistema, segundo justificativas reiteradamente apresentadas. Contudo, ficou consignada a manutenção de acompanhamento anual desses registros, e que o apontamento retornaria no caso em que voltassem a aumentar os saldos em Depósitos, o que acabou por acontecer no exercício de 2015. O saldo de depósitos das contribuições dos servidores ao Fundoprev passou de R\$ 58,150 mil em 2014 para R\$ 7,153 milhões em 2015, cujo montante não foi capitalizado na época devida em razão da ausência do repasse, gerando prejuízos ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundoprev.

Em 2016, voltou a reduzir para R\$ 299,828 mil, mas nos meses posteriores a dezembro, essa situação foi sendo parcialmente regularizada. Em fevereiro de 2017, o saldo de valores retidos de 2016 reduziu para R\$ 161,381 mil, onde o somatório das contribuições de fundações e autarquias, com R\$ 136,547 mil, responde por cerca de 85% do saldo em atraso.

Permanece a prática de atrasos de repasse, gerando prejuízos ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundoprev. **Item 1.25**

11) A parcela patronal previdenciária a recolher sobre a folha de pensões não vem sendo empenhada. Consequentemente, o Tesouro do Estado repassa todo o valor necessário ao pagamento das pensões a título de cobertura do déficit previdenciário. Dessa forma, resta prejudicada a avaliação do referido déficit, pois os registros contábeis não evidenciam qual seria a parcela patronal e qual seria efetivamente a parcela para cobertura do déficit na Folha dos pensionistas. **Item 1.25**

12) Diferença de, aproximadamente, R\$ 373 mil, entre os saldos bancários do Fundoprev (R\$ 887,197 milhões) com o resultado entre receitas e despesas acumuladas no período de 2011 a 2016 (R\$ 886,824 milhões). **Item 1.25.1**

13) Pendências de repasses das contribuições patronais empenhadas ao Fundoprev, registradas no Balanço Patrimonial do Estado, em Restos a Pagar Processados, no total de R\$ 19,854 milhões, em 31-12-2016.

Embora a maior parte tenha sido quitada até o dia 13 de janeiro de 2017, o atraso traz prejuízo financeiro ao Fundo de Capitalização, em virtude da não aplicação dos recursos desde a data de direito de recebimento dos respectivos repasses da parte patronal. **Item 1.25.1**

14) Falta de empenhamento das contribuições patronais ao Fundo de Assistência à Saúde – FAS, especialmente das pensionistas vinculadas a servidores falecidos do Poder Executivo. Levando-se em conta o acumulado no período de seis anos, 2011/2016, restaram pendentes de empenho R\$ 89,85 milhões, sendo a parcela de R\$ 66,45 milhões de competência de 2016.

A falta de regularidade dos repasses da contribuição patronal ao IPE-Saúde, o que prejudica o gerenciamento dos recursos do fundo pela Autarquia, foi constatada também pela execução mensal daqueles valores que são empenhados. Comparados a 2014, os atrasos voltaram com maior intensidade em 2015 e 2016, tanto em volume de recursos quanto em frequência de meses. **Item 1.25.2.1**

15) Na linha do aponte anterior, quanto à falta de regularidade dos repasses das contribuições patronais empenhadas ao Fundo de Assistência à Saúde – FAS, constatou-se o aumento significativo do saldo acumulado em Restos a Pagar (de R\$ 188,65 milhões, em 2016) comparado ao exercício de 2014 (com R\$ 23,246 milhões).

A Administração Direta do Poder Executivo foi a maior responsável, com R\$ 165,49 milhões (87,72% do total em Restos a Pagar em 2016). **Item 1.25.2.1**

16) Os recursos do Fundo de Assistência à Saúde - FAS, historicamente, vêm sendo utilizados para financiar outras atividades do IPERGS. Os saldos bancários registrados no Balanço do Fundo em 2016 não condizem com os resultados orçamentários acumulados desde a sua criação em julho de 2004.

No acumulado dos últimos seis anos (2011 a 2016), constatou-se uma divergência desfavorável ao Fundo em torno de R\$ 41,251 milhões. No período de julho de 2004 a dezembro de 2010, essa divergência desfavorável foi em torno de R\$ 332,652 milhões. **Item 1.25.2.1**

17) Os créditos em Dívida Ativa Não Tributária, a receber pelo FAS dos demais Poderes e Órgãos do Estado, embora tenham sido parcialmente baixados a título de ajuste por perdas, permanecem com valores atualizados acima de R\$ 3 bilhões no Ativo Não Circulante. Tal situação requer providências, tanto do Governo como do IPERGS, para que a apuração dessas quantias nos últimos cinco anos venha representar um ativo recuperável a fim de garantir as operações de assistência à saúde dos seus beneficiários, evitando-se prejuízos reais ao fundo, pois o montante registrado na contabilidade representa quantia inalcançável dentro das condições de desequilíbrio estrutural das finanças públicas, e merecem reavaliação quanto a ser de fato créditos apenas do FAS ou relacionadas às demais operações do IPERGS. **Item 1.25.2.1**

18) No exercício de 2015, a CAGE permaneceu sem realizar, na integralidade, as funções institucionais que lhe foram atribuídas, tanto na Constituição Estadual como na sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 13.451/2010), especialmente quanto aos procedimentos vinculados à elaboração dos Pareceres que devem ser anexados às Tomadas de Contas de todas as Companhias Estatais pertencentes à Administração Indireta do Estado. **Item 1.27**

19) Em cumprimento do disposto no art. 225 e no art. 37, *caput*, ambos da Constituição Federal, princípios fundamentais da atuação da administração pública, impõe-se ao Governo Estadual a adoção de novos referenciais de desempenho e atuação com a efetiva inserção da variável socioambiental na agenda de Estado.

As medidas de sustentabilidade socioambiental implantadas no âmbito do Governo Estadual residem em ações desenvolvidas em setores específicos, e de caráter bem pontual. O Governo Estadual deve envidar esforços para o efetivo desenvolvimento de políticas e estratégias para ações de sustentabilidade em todas as instituições públicas, formando no âmbito estadual uma rede pública de gestão socioambiental.

Cabe ao Governo Estadual promover ações com vista à concretização do Sistema e do Programa Estadual que deve implementar difusão da educação ambiental em todos os órgãos da administração pública estadual, a fim de promover uma ação estatal capaz de garantir uma política eficaz, eficiente e efetiva. **Item 1.28**

20) Não cumprimento do art. 202 da Constituição Estadual, que determina a aplicação mínima de 35% da RLIT (R\$ 29,18 bilhões) em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, deixando de ser aplicado em Educação, em 2015, o montante de R\$ 1,67 bilhão. **Item 2.1**

21) Em 2016, foi apurado repasse à menor ao FUNDEB, conforme valor apurado pela CAGE (R\$ 2,1 milhões). Porém, o valor calculado pelo MEC aponta um repasse à maior (R\$ 44,1 milhões). Frente à apuração de repasse divergente ao FUNDEB, agravada pelo fato de haver dois valores divergentes: um calculado pelo MEC (R\$ 44,1 milhões a mais) e outro apurado pela CAGE/SEFAZ (R\$ 2,1 milhões a menos), os quais não se igualam mesmo com os ajustes informados pela CAGE, quais sejam, a exclusão de valores depositados em 2016 que se referem a contribuições de 2015 (R\$ 73,8 milhões) e o acréscimo de valor depositado em 2017 que diz respeito a 2016 (R\$ 98,0 mil), torna-se necessária a conciliação da conta corrente do Banco do Brasil onde são depositadas pelo Estado as respectivas contribuições ao Fundo, para que sejam identificadas e esclarecidas as causas das divergências constatadas. **Item 2.1.2**

22) Persiste a falta de controle na movimentação das contas bancárias pelo administrador, com a transferência financeira de recursos entre contas bancárias vinculadas a recursos de natureza diversa e a permanência, ao final de exercício, de recursos financeiros indevidamente vinculados ao FUNDEB em desacordo com o §1º do artigo 1º da LC nº 101/2000. A situação é reincidente, tendo constado nos Pareceres Prévios desde 2006. Tal fato ocorre em virtude

de as despesas custeadas pelo fundo serem pagas com recursos de outras contas bancárias, sem ter sido regularizados ao final do exercício financeiro.

A abertura de contas correntes vinculadas tem por finalidade garantir que o numerário recebido seja reconhecido e utilizado somente no objeto da sua vinculação e que os pagamentos sejam efetuados e contabilizados diretamente na respectiva conta vinculada, nos termos do inciso I do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Caracterizada novamente a fragilidade no controle gerencial dos recursos financeiros, com saldo presente nas contas bancárias vinculadas em montante que excede o suficiente para cobrir o passivo financeiro relativo ao FUNDEF e FUNDEB. **Item 2.1.4**

23) O Executivo vem empenhando despesas com contribuição previdenciária de inativos para o RPPS e contribuições ao IPERGS para cobertura do déficit no pagamento dos inativos, em desacordo com a Lei do FUNDEB. Neste exercício, o montante apurado nestas despesas totalizou R\$ 1,38 bilhão. Essa situação tem sido reiteradamente objeto de pedido de esclarecimentos ao Executivo Estadual por esta Corte de Contas. **Item 2.1.6**

24) O Passivo Potencial dos Recursos 092 e 292, referentes à Quota Estadual do Salário-Educação, consignado no Sistema Finanças Públicas do Estado – FPE, totaliza R\$ 655,0 milhões e diverge do montante calculado neste Relatório Técnico (R\$ 749,4 milhões), pois foi afetado (reduzido) indevidamente em 2013, por “Transferências de Numerário”, tratando-se de movimentações financeiras entre contas bancárias, sem a devida classificação orçamentária, sendo que tais operações não podem afetar o cálculo dos Passivos Potenciais. **Item 2.1.10**

25) Não cumprimento do parágrafo 3º do art. 201 da Constituição Estadual, alterado pela EC nº 66/2012, que determina a aplicação mínima de 0,5% (R\$ 133,6 milhões) da RLIP (R\$ 26,7 bilhões) no ensino superior público e no ensino superior comunitário, o que não ocorreu, situação recorrente desde 2004, apesar de ter sido empenhado o equivalente a R\$ 74,9 milhões na Unidade Orçamentária UERGS, representando 0,28% da RLIP, pois tal gasto, além de insuficiente, não se constitui em atendimento ao que se encontra ordenado na Carta Estadual, enquanto não for alterado o artigo 14 da Lei nº 11.646/2001 que veda expressamente a utilização dos recursos previstos no §3º do art. 201 da Constituição Estadual (0,5% da RLIP) na UERGS. **Item 2.2**

26) Não cumprimento do artigo 236 da Constituição Estadual que determina a aplicação mínima de 1,5% da RLIP (R\$ 26,7 bilhões), no Ensino e Fomento à Pesquisa Científica e Tecnológica, tendo sido aplicado o montante de R\$ 26,4 milhões, que representou 0,10% da RLIP, equivalente a uma aplicação a menor de R\$ 374,4 milhões. **Item 2.3**

27) A partir de 2013, nos termos da LC nº141/2012, e com base no teor da Decisão do Tribunal Pleno desta Corte de Contas nº TP-1.360/2013, deverá ser verificada a vinculação e disponibilização de recursos financeiros ao Fundo Estadual de Saúde - FES, ao final do exercício, em montante suficiente para dar cobertura aos Restos a Pagar relativos à ASPS inscritos no Balanço.

Em 2016, o saldo financeiro em contas bancárias vinculadas aos Recursos da Saúde, colocado à disposição do FES ao final do exercício (R\$ 65,6 milhões), ficou muito aquém (em R\$ 642,0 milhões) dos compromissos assumidos (de R\$ 707,6 milhões), constituindo-se em despesas sem a respectiva cobertura financeira. Mesmo somando os saldos das Contas Bancárias à disposição do FES às demais, vinculadas também a outros Recursos que não estão relacionados exclusivamente ao custeio de ações em saúde (R\$ 261,9 milhões), chega-se ao montante de R\$ 327,5 milhões, muito aquém (em R\$ 380,1 milhões) dos compromissos assumidos para cobertura do total inscrito em Restos a Pagar em 31-12-2015 (R\$ 707,6 milhões).

As disponibilidades financeiras para dar cobertura aos Restos a Pagar Processados e Não Processados, bem como fazer frente às despesas em ASPS no decorrer do exercício, devem ser colocadas à disposição do Fundo Estadual de Saúde, em contas bancárias sob sua administração e responsabilidade, nos termos do parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/2012.

Item 2.4.2.2

28) Foi realizada a análise da previsão e execução orçamentárias da Secretaria Estadual da Saúde, na Função 10-Saúde, em todos os Recursos, Programas, Projetos e Subprojetos, na Modalidade “Transferências a Municípios”.

A dotação inicial (R\$ 1,04 bilhão) sofreu uma redução de R\$ 100,0 milhões, resultando em R\$ 1,03 bilhão de Dotação Alterada.

Quanto à Dotação Alterada (R\$ 1,03 bilhão), deixaram de ser empenhados R\$ 75,5 milhões e, do montante empenhado (R\$ 950,9 milhões), restava pendente de quitação em 31-12-2015 o total de R\$ 73,4 milhões.

Ao Executivo Estadual resta esclarecer quanto aos compromissos assumidos e não pagos na data de 31-12-2016, pois no Balanço, registrado na Conta Contábil 2.1.8.9.1.98.01.0509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária, encontra-se o registro de R\$ 341,5 milhões pendentes aos Municípios, enquanto a Secretaria da Saúde informou o valor de R\$ 356,7 milhões não repassados. **Item 2.4.4**

29) Foi realizada a análise da previsão e execução orçamentárias da Secretaria Estadual da Saúde, na Função 10-Saúde, em todos os Recursos, Programas, Projetos e Subprojetos, na Modalidade “Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”.

A dotação inicial (R\$ 435,9 milhões) sofreu uma redução de R\$ 334,0 milhões, resultando em R\$ 101,9 milhões de Dotação Alterada.

Quanto à Dotação Alterada (R\$ 101,9 milhões), deixaram de ser empenhados R\$ 18,6 milhões e, do montante empenhado (R\$ 83,3 milhões), restava pendente de quitação em 31-12-2015 o total de R\$ 23,5 milhões.

Ao Executivo Estadual resta esclarecer os compromissos assumidos e não pagos na data de 31-12-2016, pois no Balanço, na Conta Contábil 2.1.8.9.1.98.01.0509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária, encontra-se o registro de R\$ 510,8 milhões pendentes aos Hospitais, enquanto a Secretaria da Saúde informou o valor de R\$ 222,8 milhões não repassados.

Item 2.4.5

30) Tendo em vista o reconhecimento da Procuradoria-Geral do Estado – PGE, na Informação nº 024/13/GAB, acostada no Proc. 001415-0200/14-5, de que o texto da Lei Complementar nº 141/2012, ora em vigor, veda o aproveitamento das despesas com o pagamento de assistência à saúde dos servidores públicos do Estado e do pagamento de aposentadorias e encargos sobre a folha de inativos e pensionistas da Secretaria da Saúde, descritas como “controversas” e que compuseram os percentuais de gastos em ASPS apurados a partir de 2013, constata-se que tais despesas carecem do amparo de medida legal, cabível e concreta, que viabilize, se assim for o entendimento da Corte de Contas, o seu reconhecimento no cômputo do montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento do mandamento constitucional.

O Parecer Prévio das Contas de Governo de 2015, apreciado e aprovado em Sessão Plenária do dia 06-09-2016, registra a seguinte manifestação no Relatório do Excelentíssimo Conselheiro-Relator:

Pela recomendação à Sua Excelência, o Governador do Estado, para que, dentro da discricionariedade que lhe compete, e em conjunto com a Secretaria Estadual de Saúde, realize estudo que resulte em um Plano de Estado de médio prazo, visando à recuperação do orçamento da Saúde nos termos já consignados, possibilitando, assim, o cumprimento do mínimo constitucional sem a inclusão das chamadas despesas controversas;

Estando, de forma prudente, atento e sensível aos argumentos trazidos por quem e a quem incumbe laborar na defesa dos interesses do Executivo Estadual, se substanciais e razoáveis as ponderações produzidas e, ainda, se factível a possibilidade de solução apontada, é dada nova oportunidade ao Governo para que se manifeste sobre o assunto. **Item 2.4.7**

31) A Lei Complementar nº 141/2012 prevê a inclusão de gastos em ações de apoio administrativo imprescindíveis à execução dos serviços públicos de saúde, realizados por instituições públicas do SUS, matéria analisada na Informação da PGE nº 024/13/GAB, acostada no Proc. 001415-0200/14-5, que assim se manifestou: “A *contabilização parece-nos, portanto, possível, devendo sua forma de contabilização, porém, ser melhor estudada e explicitada em outra oportunidade, dada a urgência e complexidade do tema da presente consulta*”. (grifo nosso)

As despesas com a folha de pagamento de pessoal ativo (R\$ 98,9 milhões), e demais despesas com custeio (R\$ 37,0 milhões) e investimentos (R\$ 200 mil) em outros órgãos do Estado fora da Secretaria da Saúde, e não integrados ao SUS, pagas com recursos vinculados à Saúde, são objeto de pedido de esclarecimentos com a finalidade de verificar os critérios adotados pelo Executivo para apropriação destas despesas em ASPS, haja vista a dificuldade em identificar as atividades desenvolvidas pelos servidores de outros órgãos cuja remuneração foi apropriada como tendo sido realizada efetivamente em ações imprescindíveis à execução dos serviços públicos de saúde, computadas no percentual de aplicação mínima em ASPS para cumprimento do mandamento constitucional. **Item 2.4.7**

32) Em 2016, foram realizados saques no SIAC no volume de R\$ 1,32 bilhão, que representa um decréscimo de 41,59% em relação a 2015, quando foram utilizados R\$ 2,26 bilhões. Como já evidenciado anteriormente, o passivo acumulado atinge o valor de R\$ 15,38 bilhões, os quais deverão retornar às suas contas de origem.

Muito embora se saiba das dificuldades que ora enfrenta o Estado, é necessário um planejamento que viabilize a aplicação dos valores nos recursos a que originalmente se destinavam. **Item 3.1.1.4**

33) Saldo registrado em Contas de Controles sem a devida atualização.

A conta contábil “7119101010053 – Capital Subscrito em Empresas sob Controle do Estado” apresentava um saldo, nos encerramentos dos dois últimos exercícios, de R\$ 2,68 bilhões.

Segundo o Sistema FPE – Finanças Públicas do Estado, a função dessa conta contábil é a de demonstrar as subscrições de capital em empresas sob o controle do Estado. Seu saldo está, flagrantemente, subavaliado, uma vez que, somente o Capital Social de uma empresa, para ficar no exemplo do Banrisul, monta em R\$ 4,50 bilhões. **Item 3.4**

34) O Poder Executivo Estadual cumpriu com o estabelecido nos arts. 8º e 13 da LRF, relativamente à elaboração da programação financeira, cronograma de execução mensal de

desembolso e metas bimestrais de arrecadação, indispensáveis ao acompanhamento das limitações de empenhos, necessárias à obtenção da meta de Resultado Primário, nos termos do art. 9º da LRF.

Contudo, ressalta-se a necessidade de revisão da metodologia de cálculo dos valores de limitação de empenho, constantes da LDO, tendo em vista serem desproporcional à realidade orçamentária de alguns Poderes e Órgãos. **Item 5.3.12**

7.2 - Novos pontos para esclarecimentos:

35) A elaboração das Leis Orçamentárias não tem atendido ao disposto no artigo 12 da LRF, mais especificamente ao “caput” e ao seu parágrafo 3º, dispositivos legais transcritos a seguir:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

A não apresentação da previsão de receita de acordo com normas técnicas e legais, assim como a metodologia utilizada para o cálculo e as premissas que embasaram a sua elaboração, representa desrespeito do Executivo Estadual ao estabelecido na legislação vigente que trata da matéria. **Item 1.3**

A fragilidade das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul, com histórico de sucessivos déficits, impele que o Executivo Estadual não se abstenha de atender aos preceitos da LRF e da Constituição Estadual na elaboração da LDO.

36) No ano de 2016, o Executivo contou com arrecadação extra de ICMS originada na aprovação da Lei nº 14.742, de 24 de setembro de 2015, a qual foi responsável pela instituição do Fundo de Proteção e Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul — Ampara/RS, cuja finalidade estava vinculada à criação de condições para viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência a toda a população do Estado do Rio Grande do Sul.

De acordo com o artigo segundo da Lei retrocitada, os recursos do AMPARA/RS deveriam ser aplicados em ações de nutrição, habitação, educação, saúde, segurança, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida, sendo que, o parágrafo primeiro, incluiu, nominalmente, o transporte escolar e a manutenção de presídios na condição de programas de relevantes interesse social.

Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 4º determinou ao Poder Executivo a regulamentação da composição e da forma de atuar do Conselho Deliberativo previsto no “caput” do artigo, assegurando a presença da representação da sociedade civil.

Quase 6 meses após a publicação da Lei, em 09 de março de 2016, o Decreto nº 52.935 regulamentou a composição e a forma de operar do Conselho Deliberativo previsto na Lei.

O artigo 5º definiu que aplicação dos recursos financeiros do Fundo deveria ocorrer mediante a implantação de quotas orçamentárias específicas aos projetos, de acordo com determinação de seu Conselho Deliberativo.

Em consulta à arrecadação do ICMS no ano de 2016, os ingressos no AMPARA/RS somaram R\$ 210.901,42, só considerando o ICMS tributário e R\$ 213.783.679 quando se busca o cálculo do ICMS a qualquer título, e o saldo registrado no SIAC, Caixa Único do Tesouro Estadual, em 31-12-2016, era de R\$ 213.340.642,23. Ou seja, durante todo o exercício de 2016 os recursos obtidos tiveram o objetivo de mero instrumento de arrecadação, e, assim sendo, não foram utilizados para a finalidade para qual estavam previstos por Lei. Soma-se a essa situação o fato da Secretaria de Segurança ter enfrentado dificuldades financeiras para atuar na manutenção dos presídios, pois, como comentado anteriormente, este seria um dos destinos especificados na Lei.

Portanto, a omissão do Governo na regulamentação do Fundo e do seu Conselho Deliberativo, durante todo o exercício de 2016, ocasionou a retirada da possibilidade de utilização dos recursos de acordo com o previsto legalmente e proporcionou que restasse, tão somente, o registro contábil do valor em conta específica no SIAC. **Item 1.7.2.2**

37) A SUSEPE informou a inexistência de cálculo do custo do preso, por unidade prisional, desrespeitando a Resolução nº 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, a qual exige o envio mensal do custo. **Item 1.23.7**

38) No Plano Previdenciário – Fundoprev, o resultado previdenciário superavitário de R\$ 257,42 milhões, em 2015, reverterá para um déficit de R\$ -7,96 milhões em 2063, que aumentará anualmente até alcançar o déficit de R\$ -5,39 bilhões em 2089 (conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre/2016). Visando regularizar esse déficit, em 10-11-2016, a Assembleia Legislativa criou um Plano de Amortização do Déficit Atuarial para o Fundoprev (Civil e Militar), por intermédio das Leis nºs 14.938 e 14.939. Tais leis preveem aportes periódicos mensais por parte do Estado, juntamente com a contribuição patronal obrigatória. Esses aportes iniciariam em 2017 (um aporte anual de R\$ 4,256 milhões para o Fundoprev Civil e R\$ 311,516 mil para o Fundoprev Militar) e encerrariam em 2050 (com aportes de R\$ 168,612 milhões para o Fundoprev Civil e R\$ 28,228 milhões para o Fundoprev Militar). Entretanto, não se verificou nos meses de janeiro e fevereiro de 2017 a ocorrência desses aportes. Por ser oportuno, cabe ao Gestor esclarecer eventuais medidas adotadas, no exame das Contas de 2016, tendentes a reduzir o referido déficit atuarial. **Item 1.25.1**

39) Em virtude da proximidade do prazo para quitação do estoque de precatórios previsto na EC nº 94/2016, cabe o esclarecimento do Gestor sobre eventuais medidas adotadas, tais como planos de ação, para atendimento da emenda. **Item 3.1.2.3.1**

8 – Pontos de Esclarecimentos Solicitados pelo MPC

A Promoção MPC nº 161/2017, inserida no Processo de Contas de Governo do Exercício de 2016 (nº 5007-02.00/16-1), solicita ao Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento de Gestão Fiscal – SAIPAG a inclusão no item Principais Pontos Passíveis de Esclarecimento, do Relatório e Parecer Prévio das Contas de Governo do exercício de 2016, com intuito de estabelecer a necessidade de o Executivo Estadual se manifestar sobre as seguintes situações:

1) Inclusão dentre os principais Pontos Passíveis de Esclarecimentos, nos termos antes abordados, das matérias afetas:

- a) Ao não atingimento da meta mínima de Resultado Primário;
- b) À extrapolação da meta máxima do Resultado Nominal;
- c) À Insuficiência financeira de recursos livres;
- d) À inexistência de conciliação entre os Sistemas SAR e DAT da Dívida Ativa.

2) Complementação da análise técnica, pela Direção de Controle e Fiscalização, relativamente às despesas com publicidade, nos termos propugnados na Representação MPC nº 342/2016;

3) Intimação do Gestor, após o atendimento dos itens precedentes, oportunizando-lhe manifestação a respeito.

4) Análise dos eventuais esclarecimentos e documentos que, em face do item precedente, vierem a ser apresentados pelo Gestor.

Entre os argumentos trazidos para justificar a necessidade da inclusão dos temas propostos, o Órgão Ministerial advertiu que a não inclusão das matérias dentre os pontos passíveis de esclarecimentos poderia, caso consideradas em desfavor do Gestor, ensejar arguição de cerceamento de defesa, o que conduziria à nulidade processual.

Na Informação nº 11/2017 do Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal - SAIPAG foram explicados os motivos pelos quais a Equipe Técnica não havia abordado as respectivas matérias em pontos para esclarecimentos.

Contudo, atendendo à solicitação do Ministério Público de Contas, o Conselheiro-Relator concedeu prazo oportunizando ao Gestor apresentar as justificativas sobre as questões ora incluídas no exame das Contas do exercício de 2016.

9 – Análise de Esclarecimentos

Em atendimento à determinação do Exmo. Sr. Conselheiro-Relator, manifesta-se, tempestivamente, o Exmo. Sr. José Ivo Sartori, Governador do Estado do Rio Grande do Sul, sobre os fatos destacados no Relatório em questão, referente à Prestação de Contas do exercício de 2016. Os esclarecimentos foram apresentados em duas oportunidades, visto ter sido concedido, por este Tribunal, prazo adicional solicitado pelo Gestor.

O Administrador apresentou considerações gerais sobre as ações governamentais desenvolvidas na gestão, incluindo o contexto financeiro, econômico e das finanças públicas, em especial, quanto:

- à rigidez do orçamento, com despesas inflexíveis em montante significativo, tais como: a folha de pagamento, a previdência, a dívida pública e as decisões judiciais;
- aos recorrentes déficits fiscais das contas estaduais;
- às perdas de Receitas, em virtude da política fiscal adotada pela União.

Acrescentou terem sido tomadas diversas iniciativas, várias duríssimas, a um custo político, na sua visão, praticamente irreversível, mesmo assim, não conseguindo surtir, no curto prazo, efeitos suficientes para tirar a dramaticidade do fluxo de caixa estadual, tendo em vista o tamanho do déficit.

Asseverou que a situação, no curto prazo, é de insolvência financeira, razão pela qual expediu o Decreto nº 53.303, de 21 de novembro de 2016, reconhecendo estado de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual, e, autorizando a adoção de medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos, salvo aqueles considerados essenciais à solução de continuidade.

Ressaltou terem sido os impactos da equalização com outros Estados e majoração das alíquotas do ICMS, totalmente suplantados pela crise econômica, com um PIB negativo, em 2015, de -3,8% e, em 2016, de -3,6%.

Concluiu mencionando que, mesmo com todo o esforço demonstrado anteriormente, infelizmente o Estado ainda não consegue pagar toda sua despesa “compulsória”, representada pela folha de pagamento, débitos judiciais e pelo custeio (manutenção), para manter a máquina pública funcionando.

Após essa introdução, passa-se à análise dos esclarecimentos ponto a ponto.

9.1 – Matérias já Apontadas no Exame das Contas do Ano Anterior

1) A Lei Complementar nº 101/2000, no artigo 4º, § 2º, determina que as Leis de Diretrizes Orçamentárias devem ser acompanhadas dos Anexos dos demonstrativos referentes à estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, os quais estão formalmente regradados nas diversas edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Em 2016, permaneceu em vigência a 6ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), referendada pela Portaria STN nº 533/2014.

Entretanto, o Anexo II.d da Lei nº 14.716/15, Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado do Rio Grande do Sul, para o exercício de 2016, não apresentou os referidos demonstrativos, optando por, de forma sucinta, registrar que o Executivo Estadual “*pretende reavaliar a efetividade das renúncias fiscais, buscando a redução relativa do patamar atual de renúncias de receitas*” e, na mesma linha, “*que as despesas obrigatórias de caráter continuado adequar-se-ão às receitas do Estado*”.

Apesar de ter reconhecido a fragilidade das informações nos esclarecimentos apresentados no Relatório de 2015, o Executivo Estadual permaneceu sem atender ao previsto nas normas legais que regulamentam a matéria, ou seja, preferiu continuar margeando a legislação com informações precárias e de rasa significância para a Administração Pública. **Item 1.3**

O Executivo Estadual, a quem compete a iniciativa de elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias segundo o estabelecido na Constituição Federal (art. 165), salienta o fato de a Assembleia Legislativa ter aprovado a Lei nº 14.716/15 (LDO para o exercício de 2016) sem a inclusão dos demonstrativos referentes à estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado nos termos do previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais, publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Para o mesmo quesito, o Executivo informa que o Projeto de Lei da LDO para o exercício de 2018 (PL nº 78/2017) teria trazido avanços em relação às anteriores, pois havia incluído os demonstrativos referentes à estimativa e compensação da renúncia de receita. Entretanto, no site da ALRS, os procedimentos adotados permanecem não atendendo ao disciplinado na LC nº 101. Quanto ao demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, registra, apenas, a intenção de incluí-lo nos futuros textos legais.

Assim, o Executivo Estadual deve adequar as Leis Orçamentárias aos dispositivos legais, principalmente com vistas a trazer maior transparência às situações envolvidas no questionamento. Portanto, entende-se que o apontamento deve ser mantido.

2) Os pagamentos sem prévio empenho, na maior parte, relativos a precatórios, requisições de pequeno valor e sentenças judiciais, registrados no Ativo Circulante/Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo, nas contas Devedores, Responsáveis e Sequestros Judiciais,

ocorrem em desacordo com o estabelecido na Lei nº 4.320/1964 e no inciso II do artigo 167 da Constituição Federal.

Por não representarem ativos recebíveis, e sim pagamentos pendentes de regularização orçamentária e/ou de baixa pela falta de conciliação contábil, afetam o Saldo Patrimonial Financeiro e o Resultado Orçamentário. Permanece a necessidade de cobrança efetiva do Poder Executivo junto ao Tribunal de Justiça, quanto à realização da conciliação desses débitos judiciais, indispensável para assegurar a tempestividade no registro da execução orçamentária dessas despesas.

Com a implantação do novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP entende-se que os respectivos saldos devem passar a ser registrados em Contas de Controle e não mais em Contas Patrimoniais, visando à adequação às novas normas contábeis. Enquanto isso não acontecer, os reflexos dessas situações no Resultado Orçamentário e no Saldo Patrimonial Financeiro devem ser observados em Notas Explicativas aos respectivos demonstrativos contábeis, bem como serem destacados no Balanço Geral do Estado, no Volume de Análise e Interpretação dos Resultados, peça de significativa relevância para o exame das Contas do Governador do Estado.

Itens 1.4.4 e 3.2.2

O Poder Executivo esclareceu ser a conta “Responsáveis” a forma de operacionalizar o pagamento de despesas urgentes e inadiáveis, principalmente em cumprimento de mandato judicial, tendo sido, em 2015, apartados em conta específica, para melhor acompanhamento, os “Sequestros Judiciais a Regularizar”. Por força da Lei nº 14.806/2015, destacou a determinação para o reconhecimento orçamentário dessas despesas relativas a 2015 e exercícios anteriores, e, seguindo essa diretriz para 2016, exemplificou as situações que impossibilitam a correta regularização dessas despesas, embora todos os esforços realizados pela Secretaria da Fazenda.

Observou sobre os precatórios, embora com os registros feitos inicialmente na conta Devedores, os Tribunais só efetuam o pagamento ao credor após a confirmação do empenho pelo Estado. Logo, a execução orçamentária (empenho e liquidação) é realizada previamente ao pagamento, porém os valores permanecem registrados no Passivo (Restos a Pagar e Retenções) e no Ativo (Devedores), devido a dificuldades de conciliação, não causando, nesse caso, impacto no Saldo Patrimonial Financeiro e Resultado Orçamentário. Informou o importante acordo firmado entre os Poderes Executivo e Judiciário sobre a nova forma de operacionalizar os pagamentos, permitindo a sua contabilização em tempo real, a ser implementada no decorrer do exercício de 2017 (após alguns ajustes no Sistema FPE e treinamento dos servidores do Tribunal de Justiça), medida que proporcionará a regularização completa do saldo registrado em Devedores.

Quanto ao novo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, já foram iniciados estudos para a contabilização dos pagamentos pendentes de regularização em conta de Controle, contudo, houve a opção inicial pela tentativa de regularização dos saldos existentes no Ativo.

Este Tribunal vem recomendando, reiteradamente, a necessidade de esforços na solução dessa questão (que o Gestor afirma estar fazendo), sendo admitida a utilização das contas Responsáveis e Sequestros Judiciais em casos excepcionais, embora a regularização orçamentária deva ser efetuada até o encerramento do exercício financeiro em que ocorreu a despesa.

Embora assista razão ao Respondente no sentido de que os pagamentos de precatórios, em 2016, não foram realizados sem os respectivos empenhos e, consequentemente, sem impacto no Resultado Orçamentário, permanece pendente a parcela de reconhecimento orçamentário, no montante de R\$ 337,9 milhões (de exercícios anteriores), e este valor, sim, com

reflexo no Saldo Patrimonial Financeiro de 2016. Além do mais, a falta de conciliação e baixa definitiva no Balanço, prejudica a análise individual do montante em Restos a Pagar (no Passivo), visto estar superdimensionado, pois as obrigações relativas aos precatórios já foram pagas, exigindo, para a sua correta interpretação, atentar a cada exame proposto, para a exclusão dos valores em contrapartida lançados em Devedores (no Ativo).

As justificativas sinalizam o encaminhamento de medidas que trarão a regularização do apontamento no tocante aos precatórios e a implantação da conta de Controle para todos os registros de pagamentos pendentes de regularização, devendo permanecer o acompanhamento dessas situações nos exercícios seguintes.

3) Em 2016, a Receita Pública do Estado continuou a apresentar obstáculos às ações do Controle Externo que tenham por objeto a análise das práticas relacionadas com a Administração Tributária, especialmente quanto ao exercício de suas competências fiscalizatórias, onde incluem-se os procedimentos vinculados aos conhecimentos dos autos de lançamentos realizados, às extinções de créditos tributários e ao controle sobre concessão e fruição de benefícios fiscais e Termos de Acordo para liberações de créditos de ICMS-Exportação. Assim sendo, a posição da Receita Estadual repercute em prejuízo à elaboração deste Relatório. **Itens 1.7.3 a 1.7.6**

A exemplo do ocorrido no ano anterior, a Secretaria da Fazenda forneceu os valores das desonerações ocorridas por conta da utilização de créditos presumidos, correspondentes ao exercício em exame, consolidando, assim, o aperfeiçoamento dos demonstrativos das desonerações fiscais elaborados sob sua responsabilidade. Nesse sentido, o site da Secretaria passou a disponibilizar importantes informações sobre as empresas beneficiadas por algum tipo de benefício fiscal. (<http://dados.receita.fazenda.rs.gov.br/publicacoes/beneficios-fiscais>)

Todavia, além de não identificar os valores dos benefícios fruídos por empresa contemplada, permanece sem identificar todos os setores, optando por assinalar o artigo do CTN ou, simplesmente, apontar o item “outros”. Por conseguinte, resta inviabilizado o conhecimento das informações necessárias para uma melhor avaliação sobre os benefícios fiscais fruídos no exercício.

Da mesma forma, os procedimentos adotados para liberação de créditos ICMS-Exportação evidenciaram a permanência da concentração das decisões na Secretaria da Fazenda, sendo ela a responsável pelas elaborações e avaliações dos Termos de Acordo firmados entre os contribuintes e o Governo do Estado como pela efetiva liberação dos recursos para compensação e utilização por terceiros.

Nos esclarecimentos complementares, o Executivo Estadual registra a ocorrência da Ação Civil Pública nº 001/1.16.0155549-1, ajuizada pelo Ministério Público Estadual a respeito do sigilo fiscal e da interpretação do art.198 do CTN, na qual obteve o deferimento de antecipação de tutela e cujo o Agravo de Instrumento interposto pelo Estado, sob o nº 7007237190, foi desacolhido pela 2ª Câmara Civil do TJRS.

Destaca, ainda, que o cerne da controvérsia reside na interpretação do disposto nos §§ 1º e 2º do art.198 do CTN e na conjugação do princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos com o dever de sigilo em relação às informações obtidas pela Administração Pública e seus servidores sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios e atividades.

Sobre o posicionamento em tela, a Equipe Técnica comunga do entendimento sobre a necessidade de se buscar interpretação adequada do disposto nos §§ 1º e 2º do art.198 do CTN,

entretanto ressalta que muitas das ações fiscalizatórias incidem sobre atos formalizados entre a Administração Pública e contribuintes privados, cujos objetos devem, sim, ser auditados pelos órgãos que possuem competência constitucional estabelecida.

Diante do exposto, embora reconhecendo os avanços ocorridos, o aponte deve ser mantido em face das dificuldades apresentadas pela Secretaria da Fazenda para o fornecimento das informações e documentos necessários ao exercício do controle externo, especialmente aquelas referentes à constituição ou extinção do crédito, ou pertinentes à concessão ou fruição de benefícios fiscais.

4) No Balanço Geral do Estado (BGE), Volume II, ao apresentar as Notas Explicativas Sobre as Demonstrações Contábeis do FUNDOPEM, a Nota 9 declara que *“resta pendente de capitalização do BADESUL o montante de R\$ 26.735 mil (valor nominal), que corresponde ao período compreendido entre o último aumento de capital realizado até o mês de setembro de 2015, quando do advento da Lei nº 14.744”*, ou seja, o Governo Estadual promoveu a alteração do destino previsto para os recursos provenientes do retorno de cada parcela do financiamento concedido, porém não atentou para o estabelecido na legislação anterior, notadamente na destinação dos recursos que deveriam ser dirigidos à capitalização da sua Agência de Fomento.

A matéria foi abordada no Relatório do Parecer Prévio de 2015, quando o esclarecimento do Executivo informou que os recursos estavam reservado em conta específica (0100/03.259145.0-4) no SIAC, e a capitalização determinada pela Lei seria realizada em momento a ser definido oportunamente, conforme juízo de conveniência do Governo.

Até o momento, os recursos permanecem registrados contabilmente no SIAC, ou seja, possibilitando, de forma indireta, a utilização do financeiro em finalidade diversa da definida em Lei. **Item 1.7.4.2**

A matéria é recorrente, pois, em 2015, o procedimento adotado pelo Executivo Estadual já havia sido apontado, e, naquela oportunidade, recebeu a mesma resposta encaminhada, agora, em 2016.

Assim, da mesma forma do registrado anteriormente, a contabilização em conta específica no SIAC (Caixa Único do Estado) e a correspondente inclusão no passivo potencial não atendem ao previsto na Lei. Agrava essa situação o fato de os recursos financeiros depositados no SIAC poderem ser utilizados em fins diversos daqueles definidos por Lei, bem como o reconhecimento de que as dificuldades enfrentadas pelas finanças públicas do Estado determinam a inexistência de disponibilidades capazes de saldar a dívida para com o BADESUL.

Por conseguinte, devido à falta de ação do Executivo Estadual para o atendimento do previsto na Lei, o aponte deve ser mantido em sua integralidade.

5) Ingresso de R\$ 135,6 milhões (em 2015 foi de R\$ 333,9 milhões nominais) em decorrência da antecipação de créditos pela GM-Chevrolet de Gravataí, relacionados a incentivos fiscais concedidos pelo Estado, por meio do Fundo de Fomento Automotivo do Rio Grande do Sul – FOMENTAR-RS. Essas quantias (em 2016 e 2015) não foram registradas como receita orçamentária, diferentemente do ocorrido em 2014, quando a antecipação de R\$ 114 milhões pela mesma Empresa foi lançada em “Receita de Amortização de Empréstimos Concedidos”. **Item 1.13**

Os argumentos mencionam as Notas Explicativas do Balanço Patrimonial do FOMENTAR. Em 2015 e 2016, a antecipação feita pela empresa General Motors do Brasil Ltda.

ingressou na conta 2.1.8.8.1.04.01.0039 – Depósitos de Terceiros – na análise 5612.01.01.0029 – SIAC – FOMENTAR, e os valores não foram registrados como Receita Orçamentária, pois permaneceram em contas bancárias do BADESUL, diferentemente de 2014, quando houve a transferência para conta corrente do Tesouro do Estado, vinculada ao recurso orçamentário 1168 – FOMENTAR, mediante solicitação da Secretaria da Fazenda no Ofício nº 741/2014-GSF.

Entende-se que os registros na contabilidade em 2015 e 2016 foram de ingressos extraorçamentários, como recursos financeiros de caráter temporário, do qual o Estado seria mero agente depositário. Ao contrário disso, tal recurso é de direito do Estado, por ter concedido um empréstimo à GM, cujas liquidações antecipadas das parcelas do retorno desse financiamento foram efetuadas pela Empresa com descontos atribuídos nas Leis nºs 14.773/2015 e 14.952/2016, disponibilizando ao Tesouro Estadual recursos que seriam revertidos ao longo dos próximos anos.

Portanto, permanece a irregularidade, pois esses recursos, por sua natureza, deveriam ter sido registrados como Receita de Amortização de Empréstimos Concedidos, vinculados ao recurso orçamentário 1168 – FOMENTAR, no ano do seu efetivo ingresso nos cofres públicos, repercutindo na análise do Resultado Orçamentário; na apuração do pagamento do serviço da dívida com base na Receita Líquida Real; e nos indicadores fiscais apurados com base na Receita Corrente Líquida.

6) Pendências de repasses aos Municípios das respectivas quotas na arrecadação do Salário-Educação (Recurso 298), do IPI (Recurso 218), do Petróleo Bruto Nacional (Recurso 296), das multas de trânsito (Recurso 198), do IPVA (Recurso 116) e do ITBI (Recurso 111), no total de R\$ 76,1 milhões, considerando-se os recursos arrecadados e não empenhados (Passivo Potencial).

Ressalta-se, quanto ao Salário-Educação (Recurso 298), que a partir de 2004 a distribuição da parcela de competência dos Municípios passou a ser repassada diretamente para esses, não transitando pela contabilidade do Estado, existindo, entretanto, valores a empenhar e valores a pagar relativos ao período de 1998 a 2003. Após volumes de pagamentos muito abaixo dos valores anuais pagos desde 2004, nada foi regularizado nos últimos quatro exercícios (2013 a 2016).

O saldo a ser repassado da quota Municípios/Salário-Educação é de R\$ 52,5 milhões, comprometendo projetos municipais na área de educação, configurando-se em retenção indevida de recurso previsto na Constituição, cuja distribuição está regulamentada na Lei nº 9.766/1998 e Lei nº 11.126/1998, situação agravada nos últimos exercícios. **Itens 1.21 e 2.1.9**

As justificativas foram as mesmas de exercícios anteriores, abordando sobre o lapso temporal existente entre a data da arrecadação e a data de transferência dos recursos aos Municípios, e ressaltando os esforços empregados na busca da sustentabilidade fiscal, porém a situação financeira do Estado não permitiu quitar a totalidade desses passivos.

Logo, permanece o aponte, em especial, quanto ao principal recurso, o Salário-Educação, com saldo de R\$ 52,5 milhões (69% de R\$ 76,1 milhões pendentes de repasse aos Municípios).

7) As informações prestadas pela SUSEPE apresentam uma capacidade prisional de 23.857 vagas nos presídios do Estado, frente a uma população prisional de 34.534 detentos. Estes números revelam um déficit real de 12.039 vagas. Na análise das Contas do Governador de 2015, a SUSEPE informou que no ano de 2016 seriam criadas 3.373 vagas, porém não houve a conclusão

das obras. Frente ao cenário caótico do Sistema Penitenciário, é dada nova oportunidade para manifestação quanto à criação de vagas a fim de solucionar o elevado déficit. **Item 1.23.7**

O Executivo informa que no ano de 2016 foram geradas 438 vagas no regime fechado e 190 no regime semiaberto. Destaca também a previsão de abertura de 3.602 vagas no regime fechado e 1.410 no regime semiaberto para o ano de 2017, além de mais 1.377 no regime fechado para o ano de 2018.

Entretanto, dado o notório estado crítico do Sistema Prisional, com um déficit real de 12.039 vagas e a necessidade de ações com caráter contínuo e permanente, aliado ao fato da análise basear-se apenas no ano de 2016, entende-se pela manutenção do ponto de esclarecimento e o direcionamento da matéria para monitoramento e acompanhamento nos trabalhos desenvolvidos por esta Corte de Contas junto aos Órgãos envolvidos.

8) A carteira de contratos e obrigações do DAER apresenta um saldo a executar de R\$ 2,649 bilhões em 2016, não tornando factível a conclusão de todas as obras em um só Governo, o que vem sendo apontado desde 2003. **Item 1.24.2**

O Poder Executivo menciona que a Diretoria de Infraestrutura vem realizando esforços visando à redução da carteira de contratos, em especial no sentido de encerrar contratos antigos que não tiveram andamento. Reforça a importância de dar continuidade aos contratos em execução visando à evolução da malha rodoviária estadual. A evolução do saldo da Carteira de Contratos do DAER deverá continuar a ser acompanhada quando do exame das contas do exercício de 2017 em virtude do seu expressivo montante.

9) O saldo a empenhar da soma dos recursos vinculados 8017, 8018 e 8019 atingiu R\$ 87,0 milhões ao final do exercício de 2016. Estes recursos destinavam-se à aplicação nas rodovias e respectivos acessos municipais com pedágios comunitários instalados, nos termos da Lei nº 14.152/2012. Por sua vez, o recurso vinculado 8029 apresenta um saldo de 7,3 milhões, o qual tem origem nas taxas de fiscalização pagas pelas concessionárias do PEGR, extinto em 2013. Compete esclarecer a destinação destes recursos vinculados, em face da transferência dos pedágios, tanto comunitários como do extinto PEGR, à EGR. **Item 1.24.3**

O Poder Executivo ressalta que o valor apontado origina-se da soma dos saldos não utilizados desde a criação desses recursos, um deles datado de 1992, bem como não há obrigatoriedade legal de repassá-los à EGR. Esclarece que os recursos vinculados aos antigos pedágios são executados sob administração do DAER.

Permanecendo o saldo de R\$ 94,3 milhões, sua evolução poderá ser acompanhada quando da análise do próximo exercício.

10) A existência de saldos em Depósitos de Terceiros, no Passivo Circulante, referentes às contribuições previdenciárias retidas dos servidores, estariam a indicar a pendência de repasses ao IPERGS - RPPS.

Esse apontamento foi afastado do pedido de esclarecimentos em 2014, pois se considerou o cenário de expressiva redução das pendências, indicando adoção de medidas voltadas à sua regularização, e visto que o mesmo vinha se repetindo há vários anos, não se tratando de falta de repasses, mas de problemas na operacionalização do sistema, segundo justificativas reiteradamente apresentadas. Contudo, ficou consignada a manutenção de acompanhamento anual desses registros, e que o apontamento retornaria no caso em que voltassem a aumentar os saldos em Depósitos, o que acabou por acontecer no exercício de 2015. O saldo de depósitos das contribuições

dos servidores ao Fundoprev passou de R\$ 58,150 mil em 2014 para R\$ 7,153 milhões em 2015, cujo montante não foi capitalizado na época devida em razão da ausência do repasse, gerando prejuízos ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundoprev.

Em 2016, voltou a reduzir para R\$ 299,828 mil, mas nos meses posteriores a dezembro, essa situação foi sendo parcialmente regularizada. Em fevereiro de 2017, o saldo de valores retidos de 2016 reduziu para R\$ 161,381 mil, onde o somatório das contribuições de fundações e autarquias, com R\$ 136,547 mil, responde por cerca de 85% do saldo em atraso. Permanece a prática de atrasos de repasse, gerando prejuízos ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundoprev. **Item 1.25**

A resposta encaminhada para esse item, na oportunidade do presente Relatório do Parecer sobre as Contas do Governador, limita-se a mencionar que os valores empenhados das contribuições do Fundoprev retido dos servidores da Administração Direta, relativos ao exercício de 2016 e primeiros meses de 2017, estão pagos. Quanto às contribuições retidas pela Administração Indireta, alega-se que o Tesouro do Estado efetua os repasses, sendo a responsabilidade do pagamento de cada órgão/entidade.

Entretanto, os valores retidos dos servidores não pertencem ao Estado, sendo esse apenas o fiel depositário dos respectivos recursos. O atraso desses repasses ao fundo previdenciário implica redução do montante adequado a ser capitalizado, ocasionando perda de rentabilidade. Tal situação contribui para déficits previdenciários futuros.

Trata-se de matéria recorrentemente apontada. Tal como em esclarecimentos anteriores, não se comprovou ter ocorrido o efetivo repasse, nos prazos devidos, das contribuições dos servidores ao Fundoprev. Também não se justificaram os motivos de impedimento para a solução definitiva dos problemas na operacionalização do sistema contábil, permanecendo o registro de valores significativos na Conta Depósitos de Terceiros.

Permanece o apontamento.

11) A parcela patronal previdenciária a recolher sobre a folha de pensões não vem sendo empenhada. Consequentemente, o Tesouro do Estado repassa todo o valor necessário ao pagamento das pensões a título de cobertura do déficit previdenciário. Dessa forma, resta prejudicada a avaliação do referido déficit, pois os registros contábeis não evidenciam qual seria a parcela patronal e qual seria efetivamente a parcela para cobertura do déficit na Folha dos pensionistas. **Item 1.25**

O Tesouro do Estado repassa todo o valor necessário ao pagamento das pensões a título de cobertura do déficit previdenciário. Contudo, resta prejudicada a avaliação do referido déficit, pois os registros contábeis não evidenciam qual seria a parcela patronal previdenciária a recolher sobre o pagamento de pensões, e qual seria efetivamente a parcela para cobertura do déficit na Folha das pensionistas.

Os esclarecimentos se limitam ao possível enfrentamento da questão em uma futura norma própria, sem materialização de medidas saneadoras. Não explicita razões para a ausência de segregação entre os registros contábeis da parcela patronal e aqueles da cobertura do déficit.

Permanece o apontamento.

12) Diferença de, aproximadamente, R\$ 373 mil, entre os saldos bancários do Fundoprev (R\$ 887,197 milhões) com o resultado entre receitas e despesas acumuladas no período de 2011 a 2016 (R\$ 886,824 milhões). **Item 1.25.1**

Os esclarecimentos se limitaram a mostrar que a diferença apontada se refere a encargos em aberto, em tese, posteriormente regularizados. Uma vez que as diferenças permaneceram e não foram acostadas conciliações, permanece o apontamento.

13) Pendências de repasses das contribuições patronais empenhadas ao Fundoprev, registradas no Balanço Patrimonial do Estado, em Restos a Pagar Processados, no total de R\$ 19,854 milhões, em 31-12-2016.

Embora a maior parte tenha sido quitada até o dia 13 de janeiro de 2017, o atraso traz prejuízo financeiro ao Fundo de Capitalização, em virtude da não aplicação dos recursos desde a data de direito de recebimento dos respectivos repasses da parte patronal. **Item 1.25.1**

A resposta enfatiza não ser o caso de “pendências”, mas, sim, de saldos de empenhos de competência de dezembro e com vencimento em janeiro, atendendo às normas contábeis e boas práticas administrativas, devendo, efetivamente, constar em Restos a Pagar.

Em parte tem razão o Gestor, mas apenas com relação aos empenhos de competência de dezembro de 2016, no montante de R\$ 12,450 milhões, pois foram pagos dentro do prazo de “até o dia 15 (quinze) do mês seguinte”, estabelecido no inciso II do art. 7º da Lei nº 12.909/2008, que dispõe ser o IPERGS o Gestor Único do Regime de Previdência Social do Estado do Rio Grande do Sul.

Quanto aos empenhos de competência de janeiro a novembro de 2016, no total de R\$ 6,305 milhões, os quais foram pagos em 13-01-2017, estes sim estavam pendentes de repasse, pois não deveriam ter constado em Restos a Pagar ao final de 2016 caso tivessem sido cumpridos os prazos mensais.

O restante, de R\$ 1,099 milhão (fechando o total de R\$ 19,854 milhões, citados no apontamento), corresponde a empenhos de competência de 2013 a 2015, os quais devem ser regularizados, “seja pelo efetivo pagamento, ou por ajuste/correção”, como referiu o Respondente. Esse saldo permanece inalterado, conforme consulta efetuada por este Tribunal de Contas no mês de junho de 2017, sendo que a maior parcela, de R\$ 1,047 milhão, é da Defensoria Pública.

Na análise de esclarecimentos das Contas do exercício anterior, verificou-se que em junho de 2016 existiam contribuições patronais de competência de 2015 não repassadas ao Fundoprev no total de R\$ 6,443 milhões. No exame das Contas de 2016, em questão, houve uma melhora, pois os repasses de competência do respectivo exercício foram efetuados, no máximo, até 13-01-2017. Contudo, a permanência do atraso mensal ao fundo previdenciário, verificado para os repasses de janeiro a novembro de 2016, implica redução do montante adequado a ser capitalizado, ocasionando perda de rentabilidade e contribuindo para déficits previdenciários futuros.

Permanece o apontamento.

14) Falta de empenhamento das contribuições patronais ao Fundo de Assistência à Saúde – FAS, especialmente das pensionistas vinculadas a servidores falecidos do Poder Executivo. Levando-se em conta o acumulado no período de seis anos, 2011/2016, restaram pendentes de empenho R\$ 89,85 milhões, sendo a parcela de R\$ 66,45 milhões de competência de 2016.

A falta de regularidade dos repasses da contribuição patronal ao IPE-Saúde, o que prejudica o gerenciamento dos recursos do fundo pela Autarquia, foi constatada também pela execução mensal daqueles valores que são empenhados. Comparados a 2014, os atrasos voltaram com maior intensidade em 2015 e 2016, tanto em volume de recursos quanto em frequência de meses. **Item 1.25.2.1**

A essência dos esclarecimentos não desborda daqueles trazidos na oportunidade do Parecer Prévio das Contas do Governador em 2015, limitando-se a informar que a quota patronal ao FAS relativa às pensionistas, está sob avaliação, com vistas à melhoria dos controles. Não aponta elementos adicionais elucidando a materialidade de medidas administrativas adotadas, no exercício de 2016, frente ao assunto.

Diante das justificativas, não se verificaram medidas saneadoras. Logo, permanece o apontamento.

15) Na linha do aponte anterior, quanto à falta de regularidade dos repasses das contribuições patronais empenhadas ao Fundo de Assistência à Saúde – FAS, constatou-se o aumento significativo do saldo acumulado em Restos a Pagar (de R\$ 188,65 milhões, em 2016) comparado ao exercício de 2014 (com R\$ 23,246 milhões).

A Administração Direta do Poder Executivo foi a maior responsável, com R\$ 165,49 milhões (87,72% do total em Restos a Pagar em 2016). **Item 1.25.2.1**

Em 2015, os esclarecimentos desse ponto se limitaram a atribuir, genericamente, à crise financeira do Estado, a motivação para o repasse irregular das contribuições patronais. Sem detalhar mecanismos específicos, tampouco nexos de causalidades diretas, caracterizando um contexto de compulsoriedade para ausência dos referidos repasses. Naquela ocasião, também não foram adotadas medidas saneadoras, no sentido de garantir a regularidade dos repasses das contribuições patronais, repactuá-los ou outras medidas que atestem a perspectiva do recebimento. Resignou-se o Administrador mencionando, de forma genérica, as medidas de equilíbrio fiscal adotadas pelo Governo, as quais buscavam corrigir os repasses em 2016.

Em 2016, agravou-se a falta de regularidade dos repasses das contribuições patronais empenhadas ao Fundo de Assistência à Saúde em termos comparativos ao exercício de 2014, permanecendo o Poder Executivo sendo o maior responsável com R\$ 165,49 milhões (87,72% do total em Restos a Pagar em 2016).

Diante desse quadro, os esclarecimentos se limitaram a entrar no mérito dos demais Poderes não empenharem a contribuição paritária de 3,1% das pensionistas, não informando em balanço contábil. Informa que o Poder Executivo procedeu aos devidos empenhos, indicando permanecerem possíveis dificuldades de natureza operacional para efetuar o pagamento ao FAS.

Frente à resposta, entende-se que tão somente adentrar no mérito na prática adotada pelos demais Poderes, sem qualquer encaminhamento de medidas saneadoras ou tendentes à resolução da questão não representa avanços. Também se constata uma mudança de argumentação

nos esclarecimento. O que antes, segundo as alegações do Poder Executivo, seria solucionado pelas medidas de equilíbrio fiscal, não surtiu resultados práticos. Dessa feita, houve nova justificativa, a qual não avança em possíveis esclarecimentos, limitando-se a anunciar "...está estudando a identificação do 'patrão' para fins de pagamento ao FAS...". Não foram acostados documentos comprobatórios da materialização das referidas medidas.

Considerando a alternância de justificativas, sem a materialização de medidas tendentes à efetiva regularização do assunto e o agravamento da ausência de repasses ao FAS, majoritariamente atribuível ao Poder Executivo, inclusive o reduzido avanço dos esclarecimentos trazidos, permanece o apontamento.

16) Os recursos do Fundo de Assistência à Saúde - FAS, historicamente, vêm sendo utilizados para financiar outras atividades do IPERGS. Os saldos bancários registrados no Balanço do Fundo em 2016 não condizem com os resultados orçamentários acumulados desde a sua criação em julho de 2004.

No acumulado dos últimos seis anos (2011 a 2016), constatou-se uma divergência desfavorável ao Fundo em torno de R\$ 41,251 milhões. No período de julho de 2004 a dezembro de 2010, essa divergência desfavorável foi em torno de R\$ 332,652 milhões. **Item 1.25.2.1**

A resposta ao presente ponto, em síntese, atribui aos bloqueios judiciais o fato de ocorrerem transferências financeiras entre as contas do FAS e demais unidades orçamentárias administradas pelo IPERGS. Não foram acostados demonstrativos financeiros evidenciando o argumento sustentado. Também não acrescentou medidas administrativas tendentes a regularizar a questão dos bloqueios judiciais junto ao Poder Judiciário.

Em razão da insuficiência de esclarecimentos, permanece o apontamento.

17) Os créditos em Dívida Ativa Não Tributária, a receber pelo FAS dos demais Poderes e Órgãos do Estado, embora tenham sido parcialmente baixados a título de ajuste por perdas, permanecem com valores atualizados acima de R\$ 3 bilhões no Ativo Não Circulante. Tal situação requer providências, tanto do Governo como do IPERGS, para que a apuração dessas quantias nos últimos cinco anos venha representar um ativo recuperável a fim de garantir as operações de assistência à saúde dos seus beneficiários, evitando-se prejuízos reais ao fundo, pois o montante registrado na contabilidade representa quantia inalcançável dentro das condições de desequilíbrio estrutural das finanças públicas, e merecem reavaliação quanto a ser de fato créditos apenas do FAS ou relacionadas às demais operações do IPERGS. **Item 1.25.2.1**

No Parecer Prévio das Contas do Governador de 2015, para este item, sustentava-se a adoção de medidas no sentido de ajustar inscrições e cobranças de Dívida Ativa. Destacava-se haver razoável dúvida quanto à pertinência da inscrição de determinados valores, salientando que o principal devedor seria o Poder Executivo Estadual. Informou-se o encaminhamento de tais dúvidas à PGE, no Processo nº 504-24.42/16-9.

Na oportunidade do presente Parecer Prévio, em síntese, não foram apresentados esclarecimentos adicionais sobre o encaminhamento de medidas corretivas por parte da Administração. Os esclarecimentos se limitam às considerações gerais sobre o assunto.

As medidas adotadas pelo Administrador permanecem orbitando em aspectos preliminares, não oferecendo um espectro mais claro da materialidade dos créditos inscritos, tampouco procedimentos de cobrança a serem adotados.

O caráter incipiente dos encaminhamentos perpetrados impõe a permanência do apontamento.

18) No exercício de 2015, a CAGE permaneceu sem realizar, na integralidade, as funções institucionais que lhe foram atribuídas, tanto na Constituição Estadual como na sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 13.451/2010), especialmente quanto aos procedimentos vinculados à elaboração dos Pareceres que devem ser anexados às Tomadas de Contas de todas as Companhias Estatais pertencentes à Administração Indireta do Estado. **Item 1.27**

Os esclarecimentos do Executivo Estadual vão ao encontro dos fatos apontados no item. Dessa forma, as providências adotadas para aumentar a força de trabalho da CAGE, principalmente as envolvidas com a nomeação de novos Auditores, devem ser acompanhadas nos próximos trabalhos desta Corte de Contas.

Assim sendo, o apontamento permanece integralmente.

19) Em cumprimento do disposto no art. 225 e no art. 37, *caput*, ambos da Constituição Federal, princípios fundamentais da atuação da administração pública, impõe-se ao Governo Estadual a adoção de novos referenciais de desempenho e atuação com a efetiva inserção da variável socioambiental na agenda de Estado.

As medidas de sustentabilidade socioambiental implantadas no âmbito do Governo Estadual residem em ações desenvolvidas em setores específicos, e de caráter bem pontual. O Governo Estadual deve envidar esforços para o efetivo desenvolvimento de políticas e estratégias para ações de sustentabilidade em todas as instituições públicas, formando no âmbito estadual uma rede pública de gestão socioambiental.

Cabe ao Governo Estadual promover ações com vista à concretização do Sistema e do Programa Estadual que deve implementar difusão da educação ambiental em todos os órgãos da administração pública estadual, a fim de promover uma ação estatal capaz de garantir uma política eficaz, eficiente e efetiva. **Item 1.28**

Apesar da resposta reapresentada pelo Executivo Estadual registrar a realização de ações socioambientais, constata-se a inexistência de indicadores e metas para os programas e projetos desenvolvidos, a falta de informações ou dados sobre o andamento ou avaliação destes, bem como a deficiência na comunicação ou articulação entre as ações desenvolvidas pelos diversos órgãos da administração pública. Ou seja, a falta de objetivos claros, de metas definidas, assim como de indicadores e dados de cada programa ou projeto desenvolvido pelo Governo inviabiliza a aferição de possíveis avanços.

Logo, diante da importância do tema, especialmente por se constituir em uma política de Estado, o acompanhamento e a análise sobre as ações de sustentabilidade socioambientais promovidas pelo Governo do Estado, com base em dados disponibilizados à sociedade de forma clara e transparente, deve ser objeto dos Órgãos de Controle.

Pelo exposto, entende-se pela manutenção do apontamento na sua íntegra.

20, 25 e 26) Não atingimento dos percentuais de aplicação mínima exigidos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, Financiamento do Ensino Superior Comunitário e Fomento à Educação e à Pesquisa Científica e Tecnológica. **Itens 2.1, 2.2 e 2.3.**

O Executivo Estadual, a exemplo de anos anteriores, prestou esclarecimentos de forma conjunta, em relação aos apontamentos de nºs 20, 25 e 26. Pondera ser importante contextualizar os questionamentos no atual cenário de degradação das finanças públicas no qual se encontra o Estado do Rio Grande do Sul, inclusive com dificuldades de adimplir compromissos básicos. Destaca, ainda, o PIB negativo de 2016 (3,6%), caracterizando o triênio 2014-2016 como o pior período da história econômica brasileira desde a era Vargas (1930).

Analisando os esclarecimentos prestados, importa referir que a Constituição Estadual fixou o percentual de aplicação em MDE para 35% da RLIT e sob este enfoque, deixou de ser aplicado o montante de R\$ 1,67 bilhão na área da educação, tendo sido apurado o percentual de 29,28% da receita antes referida.

Apesar dos esforços empreendidos pelos Governos nos últimos 10 anos, em todo o período compreendido entre 2007 e 2016, não foi cumprido o percentual de 35% da RLIT em MDE, previsto no artigo 202 da Constituição Estadual, embora satisfeitos os 25% da RLIT a serem aplicados nos termos do artigo 212 da Constituição Federal.

Cumprir destacar, conforme matéria abordada no Item deste Relatório Técnico sobre as Vinculações Constitucionais, que no ano de 2016 o Estado não inseriu os dados de execução orçamentária da receita e da despesa em MDE no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, tendo em vista o Sistema não permitir o cômputo dos gastos com Inativos no montante da despesa apurada em Educação, sem a qual o Estado não cumpriria também os 25% da RLIT em MDE exigidos pela Constituição Federal.

O SIOPE se constitui em ferramenta de controle da União sobre os Estados quanto ao cumprimento do percentual mínimo de gastos em Educação, tratando-se de obrigação necessária à liberação de transferências voluntárias de recursos para o Estado como um todo. O Executivo tem se valido da Certidão emitida por este Tribunal para manter-se vinculado a Programas Federais e para firmar novos Contratos, Convênios e quaisquer ajustes junto a Órgãos Federais.

Ao contrário dos últimos exercícios, houve uma redução do percentual de aplicação em MDE, apurados em relação à RLIT: de 33,68% em 2015 para 29,28% em 2016, revelando uma inversão no que vinha ocorrendo anteriormente, qual seja, o esforço do Governo Estadual em elevar o volume de gastos em educação e, assim, alcançar o percentual exigido pela Carta Estadual.

Porém, a despeito dos esforços empreendidos pelo Executivo, e embora cientes da crise estrutural enfrentada pelo Estado do Rio Grande do Sul, a aceitação ou não das justificativas extrapola a competência desta área técnica, dado o alcance e a natureza da análise efetuada, permanecendo assim o aponte do questionamento 20.

Também permanece o aponte do questionamento 25, pois o Estado do RS não aplicou o mínimo de 0,5% (R\$ 133,6 milhões) da RLIP (R\$ 26,7 bilhões) no ensino superior público e no ensino superior comunitário, nos termos da EC nº 66/2012, situação recorrente desde 2004.

Quanto ao questionamento 26, permanece o apontamento em relação ao não cumprimento da aplicação mínima no Ensino e Fomento à Pesquisa Científica e Tecnológica de 1,5% (R\$ 400,8 milhões) da RLIP (R\$ 26,7 bilhões).

21) Em 2016, foi apurado repasse à menor ao FUNDEB, conforme valor apurado pela CAGE (R\$ 2,1 milhões). Porém, o valor calculado pelo MEC aponta um repasse à maior (R\$ 44,1 milhões). Frente à apuração de repasse divergente ao FUNDEB, agravada pelo fato de haver

dois valores divergentes: um calculado pelo MEC (R\$ 44,1 milhões a mais) e outro apurado pela CAGE/SEFAZ (R\$ 2,1 milhões a menos), os quais não se igualam mesmo com os ajustes informados pela CAGE, quais sejam, a exclusão de valores depositados em 2016 que se referem a contribuições de 2015 (R\$ 73,8 milhões) e o acréscimo de valor depositado em 2017 que diz respeito a 2016 (R\$ 98,0 mil), torna-se necessária a conciliação da conta corrente do Banco do Brasil onde são depositadas pelo Estado as respectivas contribuições ao Fundo, para que sejam identificadas e esclarecidas as causas das divergências constatadas. **Item 2.1.2**

Em seus esclarecimentos, o Executivo cita a reunião realizada entre a Secretaria da Fazenda do Estado e Auditores deste Tribunal, em abril de 2016, quando ficou acertada a necessidade de o poder executivo depositar nas contas correntes vinculadas ao FUNDEF/FUNDEB o montante de R\$ 19,624 milhões, a fim de deixar inteiramente equacionados a contabilidade e o financeiro do FUNDEB.

A operação foi realizada, mas o fato refere-se às contas do ano de 2015. Com relação às divergências apontadas nas contas de 2016, nada foi mencionado nos esclarecimentos, mantendo o aponte feito no questionamento.

22) Persiste a falta de controle na movimentação das contas bancárias pelo administrador, com a transferência financeira de recursos entre contas bancárias vinculadas a recursos de natureza diversa e a permanência, ao final de exercício, de recursos financeiros indevidamente vinculados ao FUNDEB em desacordo com o §1º do artigo 1º da LC nº 101/2000. A situação é reincidente, tendo constado nos Pareceres Prévios desde 2006. Tal fato ocorre em virtude de as despesas custeadas pelo fundo serem pagas com recursos de outras contas bancárias, sem ter sido regularizados ao final do exercício financeiro.

A abertura de contas correntes vinculadas tem por finalidade garantir que o numerário recebido seja reconhecido e utilizado somente no objeto da sua vinculação e que os pagamentos sejam efetuados e contabilizados diretamente na respectiva conta vinculada, nos termos do inciso I do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Caracterizada novamente a fragilidade no controle gerencial dos recursos financeiros, com saldo presente nas contas bancárias vinculadas em montante que excede o suficiente para cobrir o passivo financeiro relativo ao FUNDEF e FUNDEB. **Item 2.1.4**

A lei do FUNDEB (Lei nº 11.494/2007), no parágrafo 2º do artigo 21 diz que até 5% dos recursos recebidos à conta dos Fundos poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício subsequente, com a abertura de crédito adicional.

Sendo o total de ingressos em 2016 de R\$ 4,16 bilhões, poderiam ser deixados para o próximo período R\$ 208 milhões. A abertura do crédito adicional será verificada nas contas de 2017.

Sendo assim, resta sanado o aponte feito por esta Área Técnica.

23) O Executivo vem empenhando despesas com contribuição previdenciária de inativos para o RPPS e contribuições ao IPERGS para cobertura do déficit no pagamento dos inativos, em desacordo com a Lei do FUNDEB. Neste exercício, o montante apurado nestas

despesas totalizou R\$ 1,38 bilhão. Essa situação tem sido reiteradamente objeto de pedido de esclarecimentos ao Executivo Estadual por esta Corte de Contas. **Item 2.1.6**

A exemplo dos esclarecimentos já prestados em exercícios anteriores, o Estado alegou que vem aplicando os recursos do FUNDEB em consonância com a legislação vigente sobre a matéria, observando, também, as orientações exaradas na Promoção Setorial PGE-SEFAZ 023/2008, de 10-10-2008, referindo-se à utilização de valores do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para pagamento de servidores inativos da rede estadual da Educação.

Considerando o entendimento desta Corte de Contas, em “Aspectos Relevantes da Legislação do FUNDEB”, o pagamento de inativos e pensionistas da área da educação deverá ser honrado pelo respectivo regime de previdência, não podendo ser utilizados os recursos do FUNDEB para tal finalidade.

Este entendimento já vinha sendo adotado por este Tribunal em relação ao FUNDEF.

Portanto, apesar da justificativa, o aponte permanece.

24) O Passivo Potencial dos Recursos 092 e 292, referentes à Quota Estadual do Salário-Educação, consignado no Sistema Finanças Públicas do Estado – FPE, totaliza R\$ 655,0 milhões e diverge do montante calculado neste Relatório Técnico (R\$ 749,4 milhões), pois foi afetado (reduzido) indevidamente em 2013, por “Transferências de Numerário”, tratando-se de movimentações financeiras entre contas bancárias, sem a devida classificação orçamentária, sendo que tais operações não podem afetar o cálculo dos Passivos Potenciais. **Item 2.1.10**

O Executivo Estadual esclarece que a partir do exercício de 2013 o recurso 292 foi oferecido como contrapartida do Estado em projetos executados com recursos de outras origens, em especial recursos de operação de crédito, como é o caso dos recursos de contrapartida 5292 e 6292 e, portanto, os valores empenhados nesses recursos diminuem o saldo do passivo potencial do salário-educação. Pondera que com os devidos ajustes a insuficiência de numerário apontada no questionamento (R\$ 137,2 milhões), seria, em verdade, uma sobra de R\$ 34,4 milhões.

De fato, considerando os recursos citados pelo Executivo, chega-se ao valor de R\$ 705,4 milhões não desembolsados (Passivo Potencial somado com Restos a Pagar) e R\$ 738,9 milhões em contas correntes vinculadas aos recursos. O valor excedente é de R\$ 34,3 milhões (considerando diferença citada no Relatório Técnico e ajustada em 2017). O valor deve ser conciliado a fim de apurar a origem da diferença.

Porém, o cerne do aponte é a diferença entre o Passivo Potencial calculado por este Tribunal e o consignado no Sistema de Finanças Públicas – FPE.

Esclarece o Executivo que a diferença refere-se ao ano de 2013, quando foi implementada a automatização de lançamentos contábeis de operações financeiras de transferências de valores entre contas do próprio recurso, abrangendo inclusive o recurso 0292.

Conforme já apontado em anos anteriores, as transferências financeiras entre recursos não devem afetar o cálculo do Passivo Potencial, nem para mais nem para menos, pois deve tratar-se exclusivamente de saldo de receita ainda não aplicada (empenhada).

Tratando-se de falha sistêmica, conforme alegado pelo Executivo, originada por uma definição equivocada de procedimentos (lançamento e cálculo) no FPE, não há como determinar, analisando estes dois eventos em particular relativos ao Salário-Educação e ao FUNDEB, a extensão, quanto ao número (quantidade) de recursos vinculados atingidos, e o volume (montante orçamentário e financeiro) que não está corretamente dimensionado no respectivo Passivo Potencial, o que deve prejudicar o controle da correta aplicação de recursos no verdadeiro objeto de sua vinculação constitucional e legal.

Permanece o aponte com a recomendação no sentido de ser verificado e corrigido com urgência o problema de definição no Sistema FPE, bem como é necessário ajustar os montantes dos Passivos Potenciais afetados, desde o princípio, quando passaram a ocorrer tais distorções, o que pode incluir exercícios anteriores, sob pena de inviabilizar o controle dos recursos vinculados que deveriam estar ainda pendentes de aplicação.

27) A partir de 2013, nos termos da LC nº141/2012, e com base no teor da Decisão do Tribunal Pleno desta Corte de Contas nº TP-1.360/2013, deverá ser verificada a vinculação e disponibilização de recursos financeiros ao Fundo Estadual de Saúde - FES, ao final do exercício, em montante suficiente para dar cobertura aos Restos a Pagar relativos à ASPS inscritos no Balanço.

Em 2016, o saldo financeiro em contas bancárias vinculadas aos Recursos da Saúde, colocado à disposição do FES ao final do exercício (R\$ 65,6 milhões), ficou muito aquém (em R\$ 642,0 milhões) dos compromissos assumidos (de R\$ 707,6 milhões), constituindo-se em despesas sem a respectiva cobertura financeira. Mesmo somando os saldos das Contas Bancárias à disposição do FES às demais, vinculadas também a outros Recursos que não estão relacionados exclusivamente ao custeio de ações em saúde (R\$ 261,9 milhões), chega-se ao montante de R\$ 327,5 milhões, muito aquém (em R\$ 380,1 milhões) dos compromissos assumidos para cobertura do total inscrito em Restos a Pagar em 31-12-2015 (R\$ 707,6 milhões).

As disponibilidades financeiras para dar cobertura aos Restos a Pagar Processados e Não Processados, bem como fazer frente às despesas em ASPS no decorrer do exercício, devem ser colocadas à disposição do Fundo Estadual de Saúde, em contas bancárias sob sua administração e responsabilidade, nos termos do parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/2012.

Item 2.4.2.2

O Executivo Estadual manifestou-se citando o inciso II do artigo 24 da Lei Complementar nº 141/2012, alegando os termos referentes ao provisionamento financeiro ser apenas para as despesas empenhadas e não liquidadas.

Entretanto, foi aprovada, pelo Pleno desta Egrégia Corte de Contas, a Informação nº 025/2013 da Consultoria Técnica, em resposta a Pedido de Orientações Técnica acerca da Lei Complementar nº 141/2012, anexada ao processo nº 7761-02.00/13-3, cuja orientação deste Tribunal é de que **os Restos a Pagar Processados deverão ter precedência no momento em que forem cotejados com as disponibilidades financeiras**, por constituírem-se em compromisso líquido e certo.

Porém, o Executivo demonstra que não considerou para apuração do percentual mínimo de aplicação em ASPS os Restos a Pagar não Processados, devido a sua insuficiência de caixa. O valor de R\$ 20,2 milhões foi deduzido do cálculo final.

Pelos motivos expostos, considera-se sanado o aponte do questionamento.

28) Foi realizada a análise da previsão e execução orçamentárias da Secretaria Estadual da Saúde, na Função 10-Saúde, em todos os Recursos, Programas, Projetos e Subprojetos, na Modalidade “Transferências a Municípios”.

A dotação inicial (R\$ 1,04 bilhão) sofreu uma redução de R\$ 100,0 milhões, resultando em R\$ 1,03 bilhão de Dotação Alterada.

Quanto à Dotação Alterada (R\$ 1,03 bilhão), deixaram de ser empenhados R\$ 75,5 milhões e, do montante empenhado (R\$ 950,9 milhões), restava pendente de quitação em 31-12-2015 o total de R\$ 73,4 milhões.

Ao Executivo Estadual resta esclarecer quanto aos compromissos assumidos e não pagos na data de 31-12-2016, pois no Balanço, registrado na Conta Contábil 2.1.8.9.1.98.01.0509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária, encontra-se o registro de R\$ 341,5 milhões pendentes aos Municípios, enquanto a Secretaria da Saúde informou o valor de R\$ 356,7 milhões não repassados. **Item 2.4.4**

O Executivo esclarece que a divergência entre os valores do Balanço do Estado (R\$ 341,5 milhões) e o informado pela Secretaria da Saúde (R\$ 356,7 milhões) ocorrem em virtude do ingresso de processos relativos à competência 2016, após a data que foram repassados os dados à Secretaria da Fazenda. O levantamento dos valores é manual. De acordo com os esclarecimentos, a Seccional da CAGE na Secretaria da Saúde desenvolverá trabalho para identificar as divergências e, se necessário, corrigir os registros contábeis.

Dessa forma, segue integralmente o aponte feito no questionamento, pois os valores divergentes são frutos de não conciliação entre os lançamentos no balanço e o relatório da Secretaria da Saúde.

29) Foi realizada a análise da previsão e execução orçamentárias da Secretaria Estadual da Saúde, na Função 10-Saúde, em todos os Recursos, Programas, Projetos e Subprojetos, na Modalidade “Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos”.

A dotação inicial (R\$ 435,9 milhões) sofreu uma redução de R\$ 334,0 milhões, resultando em R\$ 101,9 milhões de Dotação Alterada.

Quanto à Dotação Alterada (R\$ 101,9 milhões), deixaram de ser empenhados R\$ 18,6 milhões e, do montante empenhado (R\$ 83,3 milhões), restava pendente de quitação em 31-12-2015 o total de R\$ 23,5 milhões.

Ao Executivo Estadual resta esclarecer os compromissos assumidos e não pagos na data de 31-12-2016, pois no Balanço, na Conta Contábil 2.1.8.9.1.98.01.0509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária, encontra-se o registro de R\$ 510,8 milhões pendentes aos Hospitais, enquanto a Secretaria da Saúde informou o valor de R\$ 222,8 milhões não repassados. **Item 2.4.5**

Esclarece o Executivo que os valores pendentes de 2015 e anteriores foram quitados mediante operações de crédito nas instituições financeiras, com os mesmos juros praticados pelo Fundo de Apoio Financeiro e de Recuperação dos Hospitais Privados (FUNAFIR). Como o Estado atuou como garantidor da operação, os valores ainda devidos dessa operação devem compor o passivo.

Quanto aos valores de prestações de 2016, o Estado quitou no início de 2017, sendo os Hospitais com dívidas acima de R\$ 800 mil em linhas de crédito do FUNAFIR, no total de, aproximadamente, R\$ 200 milhões.

Assim, os valores registrados na Conta Contábil 2.1.8.9.1.98.01.0509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária representam o total das operações de linhas de crédito contratadas nas instituições financeiras por intermédio do FUNAFIR, cujos valores ainda não foram quitados.

Assim como o item anterior, a Seccional da CAGE na Secretaria da Saúde desenvolverá trabalho para identificar as divergências e, se necessário, corrigir os registros contábeis.

O aponte é mantido em sua forma integral e estas operações deverão ser objeto de verificação em futuras auditorias deste Tribunal.

30) Tendo em vista o reconhecimento da Procuradoria-Geral do Estado – PGE, na Informação nº 024/13/GAB, acostada no Proc. 001415-0200/14-5, de que o texto da Lei Complementar nº 141/2012, ora em vigor, veda o aproveitamento das despesas com o pagamento de assistência à saúde dos servidores públicos do Estado e do pagamento de aposentadorias e encargos sobre a folha de inativos e pensionistas da Secretaria da Saúde, descritas como “controversas” e que compuseram os percentuais de gastos em ASPS apurados a partir de 2013, constata-se que tais despesas carecem do amparo de medida legal, cabível e concreta, que viabilize, se assim for o entendimento da Corte de Contas, o seu reconhecimento no cômputo do montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento do mandamento constitucional.

O Parecer Prévio das Contas de Governo de 2015, apreciado e aprovado em Sessão Plenária do dia 06-09-2016, registra a seguinte manifestação no Relatório do Excelentíssimo Conselheiro-Relator:

Pela recomendação à Sua Excelência, o Governador do Estado, para que, dentro da discricionariedade que lhe compete, e em conjunto com a Secretaria Estadual de Saúde, realize estudo que resulte em um Plano de Estado de médio prazo, visando à recuperação do orçamento da Saúde nos termos já consignados, possibilitando, assim, o cumprimento do mínimo constitucional sem a inclusão das chamadas despesas controversas;

Estando, de forma prudente, atento e sensível aos argumentos trazidos por quem e a quem incumbe laborar na defesa dos interesses do Executivo Estadual, se substanciais e razoáveis as ponderações produzidas e, ainda, se factível a possibilidade de solução apontada, é dada nova oportunidade ao Governo para que se manifeste sobre o assunto. **Item 2.4.7**

Em seus esclarecimentos, o Executivo Estadual repete a informação do ano anterior: Procuradoria-Geral do Estado efetivou a arguição de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 141/2012 nos autos da Ação Civil Pública tombada sob o nº 001/1.15.0061773-4, proposta pelo Ministério Público Estadual em 15-04-2015.

Em face de o resultado esperado – declaração de inconstitucionalidade – ser passível de alcance em Ação Civil Pública, não ingressou com ADI junto ao STF. Afirma que em não sendo bem sucedida a estratégia judicial adotada, deverá se consignar a adoção de outro entendimento

acerca dos itens que podem ser computados como ASPS de forma paulatina, tendo tempo o ente público para readequar o seu orçamento, a fim de atingir o patamar exigido constitucionalmente.

Entende o Executivo Estadual que o fato da constitucionalidade da Lei Complementar nº 141/2013, nos pontos já referidos na Informação nº 024/13/GAB, estar sendo discutida incidentalmente na Ação Civil Pública nº 001/1.15.0061773-4 (atualmente concluída para sentença) torna prescindível e desnecessário, neste momento, o ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade.

Não indica nada, porém, quanto à manifestação do Excelentíssimo Conselheiro-Relator em seu voto nas contas de 2015, na qual solicita ao Estado a apresentação de um plano de médio prazo para recuperação do orçamento na área da saúde.

Como a Ação Civil Pública nº 001/1.15.0061773-4 encontra-se atualmente concluída para sentença, **a questão será considerada sob júbice.**

Deverá a matéria ser acompanhada e objeto de análises futuras, pois na ausência de tal medida ou decisão judicial contrária à esperada pelo Executivo, impõe-se a aplicação das vedações legais previstas na Lei Complementar em comento, tendo como consequência o **não cumprimento do percentual mínimo de gastos em saúde**, exigido pela Constituição Federal

31) A Lei Complementar nº 141/2012 prevê a inclusão de gastos em ações de apoio administrativo imprescindíveis à execução dos serviços públicos de saúde, realizados por instituições públicas do SUS, matéria analisada na Informação da PGE nº 024/13/GAB, acostada no Proc. 001415-0200/14-5, que assim se manifestou: “*A contabilização parece-nos, portanto, possível, devendo sua forma de contabilização, porém, ser melhor estudada e explicitada em outra oportunidade, dada a urgência e complexidade do tema da presente consulta*”. (grifo nosso)

As despesas com a folha de pagamento de pessoal ativo (R\$ 98,9 milhões), e demais despesas com custeio (R\$ 37,0 milhões) e investimentos (R\$ 200 mil) em outros órgãos do Estado fora da Secretaria da Saúde, e não integrados ao SUS, pagas com recursos vinculados à Saúde, são objeto de pedido de esclarecimentos com a finalidade de verificar os critérios adotados pelo Executivo para apropriação destas despesas em ASPS, haja vista a dificuldade em identificar as atividades desenvolvidas pelos servidores de outros órgãos cuja remuneração foi apropriada como tendo sido realizada efetivamente em ações imprescindíveis à execução dos serviços públicos de saúde, computadas no percentual de aplicação mínima em ASPS para cumprimento do mandamento constitucional. **Item 2.4.7**

O Executivo respondeu aos questionamentos nº 30 e 31 de forma conjunta. Como visto na questão nº 30, afirma que a Procuradoria-Geral do Estado efetivou a arguição de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 141/2012 nos autos da Ação Civil Pública tombada sob o nº 001/1.15.0061773-4, proposta pelo Ministério Público Estadual em 15-04-2015.

Porém, o aponte nº 31 questiona as despesas com a folha de pagamento de pessoal ativo e demais despesas com custeio e investimentos em outros órgãos do Estado fora da Secretaria da Saúde, e não integrados ao SUS, pagas com recursos vinculados à Saúde.

A própria LC nº 141/2012 prevê o aproveitamento de despesas desta natureza no montante apurado em ASPS, não havendo a necessidade de repisar a viabilidade de adicionar tais

gastos no percentual mínimo constitucional de vinculação da RLIT em saúde pública. Porém, não foi este o cerne da questão que motivou o pedido de esclarecimento tratado no Item em análise.

O necessário e imprescindível é apresentar critérios objetivos e claramente explicitados, permitindo enquadrar tais gastos dentro do previsto na Lei Complementar, justificando, assim, a escolha de determinadas despesas realizadas fora de Instituições Públicas do SUS, tratando-se de despesas com pessoal, custeio e investimentos de Órgãos fora da Secretaria da Saúde.

Logo, permanece o aponte, devendo o Executivo Estadual manifestar-se quanto aos critérios utilizados para apropriação destas despesas em ASPS, sob pena de passarem a ser excluídas do montante apurado. A matéria será novamente encaminhada à SAICE para verificação em Auditoria *in loco*.

32) Em 2016, foram realizados saques no SIAC no volume de R\$ 1,32 bilhão, que representa um decréscimo de 41,59% em relação a 2015, quando foram utilizados R\$ 2,26 bilhões. Como já evidenciado anteriormente, o passivo acumulado atinge o valor de R\$ 15,38 bilhões, os quais deverão retornar às suas contas de origem.

Muito embora se saiba das dificuldades que ora enfrenta o Estado, é necessário um planejamento que viabilize a aplicação dos valores nos recursos a que originalmente se destinavam.

Item 3.1.1.4

Os esclarecimentos prestados em 2016 basicamente repetem os de 2015, tendo sido novamente realçado haver uma “impossibilidade material” impedindo a regularização do SIAC. A devolução efetiva do passivo acumulado, segundo o Gestor, caso fosse possível, implicaria aumento do déficit orçamentário, prejudicando muito mais a gestão financeira do Estado, e apesar dos importantes avanços rumo ao ajuste sustentável das contas públicas, a administração estadual se vê compelida a realizar saques por intermédio do SIAC. Assevera, como mencionado em 2015, que tal procedimento não comprometeu os cronogramas de liberações de recursos apresentados pelos órgãos do Estado.

A argumentação vai ao encontro do exposto no Relatório. O trabalho ao destacar a necessidade de devolução dos valores e ao frisar que os saques tomaram maiores proporções, identificando uma “dependência” do Estado para com o SIAC, não desconhece as dificuldades financeiras existentes, tampouco a política de equilíbrio das contas públicas, mas o Estado deverá encontrar os meios necessários para superar essa situação nos anos futuros.

Permanece o apontamento.

33) Saldo registrado em Contas de Controles sem a devida atualização.

A conta contábil “7119101010053 – Capital Subscrito em Empresas sob Controle do Estado” apresentava um saldo, nos encerramentos dos dois últimos exercícios, de R\$ 2,68 bilhões.

Segundo o Sistema FPE – Finanças Públicas do Estado, a função dessa conta contábil é a de demonstrar as subscrições de capital em empresas sob o controle do Estado. Seu saldo está, flagrantemente, subavaliado, uma vez que, somente o Capital Social de uma empresa, para ficar no exemplo do Banrisul, monta em R\$ 4,50 bilhões. **Item 3.4**

O Executivo mencionou que o saldo das contas “7.1.1.9.1.01.01.0053” e “8.1.1.9.1.01.01.0053” foi atualizado durante o exercício de 2017, considerando as informações

contidas no volume V da prestação de contas do Governador, do exercício de 2016. Essas contas, ainda segundo o Gestor, registram o capital subscrito, enquanto a conta “1.2.2.1.1.01.01.0053 – Participações em Sociedades Controladas”, do subgrupo Investimentos, do Ativo Não Circulante, registra as participações permanentes do Estado em sociedades controladas, avaliadas pelo método da Equivalência Patrimonial.

Efetivamente, não houve a referida atualização, pois, consultando-se o volume V da prestação de contas do Governador, somente o Banrisul, para ficar no exemplo do enunciado, possui um Capital Social, **subscrito** e integralizado, de R\$ 4,5 bilhões.

Dessa forma, permanece o apontamento.

34) O Poder Executivo Estadual cumpriu com o estabelecido nos arts. 8º e 13 da LRF, relativamente à elaboração da programação financeira, cronograma de execução mensal de desembolso e metas bimestrais de arrecadação, indispensáveis ao acompanhamento das limitações de empenhos, necessárias à obtenção da meta de Resultado Primário, nos termos do art. 9º da LRF.

Contudo, ressalta-se a necessidade de revisão da metodologia de cálculo dos valores de limitação de empenho, constantes da LDO, tendo em vista serem desproporcional à realidade orçamentária de alguns Poderes e Órgãos. **Item 5.3.12**

O Gestor respondeu, em relação à limitação de empenho, ter o Poder Executivo cumprido o art. 9º da LRF (Lei Complementar nº 101/2000) e a LDO vigente no período (Lei Estadual nº 14.716/2015).

De fato, isso aconteceu, e os valores solicitados para o contingenciamento em 2016 foram apurados pelo Executivo, segundo a regra estabelecida na LDO, diferentemente do ocorrido no exame das Contas de 2015, quando os critérios de cálculo da base contingenciável na respectiva LDO eram outros e não foram seguidos na íntegra. Essa questão envolve os orçamentos da Defensoria Pública, Ministério Público, Tribunal de Justiça, Tribunal de Justiça Militar, Assembleia Legislativa e Tribunal de Contas que, em conjunto com o Poder Executivo, vêm discutindo anualmente a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

É de se ressaltar, no entanto, que a meta de Resultado Primário é estabelecida de acordo com a condução da política fiscal sob a discricionariedade do Poder Executivo, a qual acarretará maior ou menor esforço de todos, a depender da margem existente para o corte, dada a rigidez de certos gastos, e, consequentemente (conforme constou no apontamento), tornando-se “desproporcional à realidade orçamentária de alguns Poderes e Órgãos”.

Nesse sentido, no âmbito nacional, o Congresso autorizou o Governo Federal a reduzir a meta de Superávit Primário de R\$ 24 bilhões para um Déficit Primário de R\$ -170,5 bilhões em 2016, com o intuito de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a realidade orçamentária, tornando a meta alcançável. Ao final de 2016, no PIB nacional ocorreu uma variação negativa de -3,6%, e o Resultado Primário do Governo Federal foi deficitário em R\$ -154,3 bilhões, logo cumprindo com a meta estabelecida de R\$ -170,5 bilhões.

No Rio Grande do Sul, o PIB também foi negativo de -3,6%, mas a meta de Resultado Primário havia sido estabelecida tomando-se como parâmetro o crescimento do PIB/Brasil e do PIB/RS, ambos de 1,30%, o que não ocorreu. Além disso, em que pese a carência ocorrida para o pagamento da dívida, reduzindo o esforço com esse dispêndio para R\$ 1,74 bilhão, a meta na LDO de R\$ 2,62 bilhões permaneceu inalterada, e o Resultado Primário obtido não logrou êxito nessa condição, alcançando R\$ 854,6 milhões.

Desde 2007, primeiro ano dessa avaliação do contingenciamento, apenas em 2008 a meta de Resultado Primário foi alcançada. Nos demais anos, os Poderes e Órgãos não cumpriram com a limitação de empenho necessária ao atingimento da meta. Contudo, diante das particularidades e do contexto econômico e das finanças públicas, tendo em vista a verificação das normas da LRF, o esforço de cada um tem sido sopesado no exame das Contas anuais, levando-se em conta a execução da despesa primária em montantes inferiores aos orçados inicialmente.

Conclui-se, portanto, não se estar frente a uma irregularidade, impropriedade ou inconsistência (como apontado no ano anterior), não surtindo efeito questionar sobre a forma, o método, de distribuição entre todos do total a ser contingenciado (o qual foi cumprido nos termos estabelecidos na LDO/2016), pois a dificuldade, ou seja, o esforço, por vezes “desproporcional”, resulta do montante exigido para a meta de Resultado Primário.

Posteriormente, o Executivo encaminhou esclarecimentos complementares, acrescentando que as metas previstas originalmente na LDO/2017 (Lei nº 14.908, de 14-07-2016) foram modificadas com a edição da Lei nº 14.937, de 10-11-2016, de forma a contemplar os efeitos da carência do pagamento do serviço da dívida com a União. Dessa forma, para o exercício econômico-financeiro de 2017, houve a revisão da meta de Resultado Primário estabelecida inicialmente na LDO, “em decorrência de alterações relevantes no cenário macroeconômico ou de fatos supervenientes com impacto substancial nas projeções orçamentárias”.

Logo, devendo ser afastado o apontamento.

9.2 – Novos Pontos para Esclarecimentos

35) A elaboração das Leis Orçamentárias não tem atendido ao disposto no artigo 12 da LRF, mais especificamente ao “caput” e ao seu parágrafo 3º, dispositivos legais transcritos a seguir:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

A não apresentação da previsão de receita de acordo com normas técnicas e legais, assim como a metodologia utilizada para o cálculo e as premissas que embasaram a sua elaboração, representa desrespeito do Executivo Estadual ao estabelecido na legislação vigente que trata da matéria.

A fragilidade das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul, com histórico de sucessivos déficits, impele que o Executivo Estadual não se abstenha de atender aos preceitos da LRF e da Constituição Estadual na elaboração da LDO. **Item 1.3**

O objetivo do questionamento está vinculado ao fato dos Poderes terem conhecimento da metodologia do cálculo utilizada pelo Executivo Estadual para estimar a receita, conforme disposto na Lei Complementar nº 101/2000. Tendo em vista que a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão se dispôs, a partir de então, a disponibilizar aos Poderes as previsões de receita, demonstrando as normas técnicas utilizadas, no início do processo de cada ano, entende-se que o apontamento foi sanado. Entretanto, em face da proposição do Executivo, a matéria deve ser acompanhada nos próximas análises de contas do Governo Estadual.

36) No ano de 2016, o Executivo contou com arrecadação extra de ICMS originada na aprovação da Lei nº 14.742, de 24 de setembro de 2015, a qual foi responsável pela instituição do Fundo de Proteção e Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul — Ampara/RS, cuja finalidade estava vinculada à criação de condições para viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência a toda a população do Estado do Rio Grande do Sul.

Nos termos do artigo segundo da Lei retrocitada, os recursos do AMPARA/RS deveriam ser aplicados em ações de nutrição, habitação, educação, saúde, segurança, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida, sendo que, o parágrafo primeiro, incluiu, nominalmente, o transporte escolar e a manutenção de presídios na condição de programas de relevantes interesse social.

Nesse sentido, o parágrafo único do artigo 4º determinou ao Poder Executivo a regulamentação da composição e da forma de atuar do Conselho Deliberativo previsto no “caput” do artigo, assegurando a presença da representação da sociedade civil.

Quase 6 meses após a publicação da Lei, em 09 de março de 2016, o Decreto nº 52.935 regulamentou a composição e a forma de operar do Conselho Deliberativo previsto na Lei. O artigo 5º definiu que aplicação dos recursos financeiros do Fundo deveria ocorrer mediante a implantação de quotas orçamentárias específicas aos projetos, de acordo com determinação de seu Conselho Deliberativo.

Em consulta à arrecadação do ICMS no ano de 2016, os ingressos no AMPARA/RS somaram R\$ 210.901,42, só considerando o ICMS tributário e R\$ 213.783.679 quando se busca o cálculo do ICMS a qualquer título, e o saldo registrado no SIAC, Caixa Único do Tesouro Estadual, em 31-12-2016, era de R\$ 213.340.642,23. Ou seja, durante todo o exercício de 2016 os recursos obtidos tiveram o objetivo de mero instrumento de arrecadação, e, assim sendo, não foram utilizados para a finalidade para qual estavam previstos por Lei. Soma-se a essa situação o fato da Secretaria de Segurança ter enfrentado dificuldades financeiras para atuar na manutenção dos presídios, pois, como comentado anteriormente, este seria um dos destinos especificados na Lei.

Portanto, a omissão do Governo na regulamentação do Fundo e do seu Conselho Deliberativo, durante todo o exercício de 2016, ocasionou a retirada da possibilidade de utilização dos recursos de acordo com o previsto legalmente e proporcionou que restasse, tão somente, o registro contábil do valor em conta específica no SIAC. **Item 1.7.2.2**

As informações do Executivo dão conta que, em 2016, os ingressos do Fundo AMPARA-RS somaram R\$ 213 milhões, e, em 2017, já teriam alcançados R\$ 126 milhões. Por outro lado, confirmam que no ano de 2016 não foi realizada nenhuma despesa com a utilização desses recursos, ou seja, permaneceram, de forma escritural, registrados no SIAC, porém, devido à falta de regulamentação, permaneceram sem a devida liberação para as finalidades estabelecidas na Lei.

Da mesma forma, adianta que no exercício de 2017 os recursos do Fundo foram utilizados como fonte para empenhamentos que somaram R\$ 64 milhões.

Em consulta ao sistema Cubos DW, da SEFAZ, em 17/07/2017, o total dos ingressos do Fundo AMPARA-RS atingiu a cifra de R\$ 343 milhões (R\$ 213 milhões, em 2016 e R\$ 130 milhões, em 2017), e o valor empenhado em 2017, até então, ficou em R\$ 77 milhões. Logo, identifica-se o saldo de mais de R\$ 266 milhões do Fundo (cifra superior à apurada durante todo o ano de 2016) à espera da autorização para utilização adequada à finalidade prevista em Lei.

Na complementação dos esclarecimentos, apresentada em momento posterior pelo Executivo Estadual, traz a informação de que a postergação para plena gestão dos recursos do Fundo teria acontecido em decorrência da Ação Civil Ordinária (ACO) nº 2922, proposta ao Supremo Tribunal Federal pelo Estado do Rio Grande do Sul, com o intuito de buscar exclusão do valor obtido tanto do cálculo da Receita Líquida Real (utilizada para definir o valor da parcela da dívida com a União) como do cálculo dos valores das contribuições para o FUNDEB e para o PASEP. Alega, assim, que a indefinição proporcionada por esse questionamento jurídico interfere na gestão dos recursos do Fundo.

Todavia, como comentado anteriormente, há de se salientar que os recursos financeiros auferidos pelo Fundo durante o ano de 2016 (e no exercício de 2017, até junho) estão sendo depositados no SIAC – Caixa Único do Estado, fator determinante para sua disponibilização como fonte para realização de despesas, cujas finalidades não se coadunam às estabelecidas na Lei instituidora.

Por conseguinte, entende-se por confirmar o apontamento e propor o acompanhamento da utilização dos recursos do Fundo AMPARA-RS, nos próximos exercícios.

37) A SUSEPE informou a inexistência de cálculo do custo do preso, por unidade prisional, desrespeitando a Resolução nº 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, a qual exige o envio mensal do custo. **Item 1.23.7**

De acordo com os esclarecimentos prestados, a SUSEPE envia mensalmente ao Ministério da Justiça os cálculos sobre os valores totais do Sistema Penitenciário Estadual. Todavia, ainda não consegue dispor de dados individualizados por estabelecimento prisional. A título de exemplo, informa que, levando-se em consideração os valores globais de custeio da SUSEPE, se obtém um custo mensal individual de R\$ 1.627,09 (referência março/2017).

O apontamento é mantido, pois está sendo descumprida a Resolução nº 06/2012 do CNPCP, a qual exige o envio mensal do custo por preso, por unidade prisional.

38) No Plano Previdenciário – Fundoprev, o resultado previdenciário superavitário de R\$ 257,42 milhões, em 2015, reverterá para um déficit de R\$ -7,96 milhões em 2063, que aumentará anualmente até alcançar o déficit de R\$ -5,39 bilhões em 2089 (conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre/2016). Visando regularizar esse déficit, em 10-11-2016, a Assembleia Legislativa criou um Plano de Amortização do Déficit Atuarial para o Fundoprev (Civil e Militar), por intermédio das Leis nºs 14.938 e 14.939. Tais leis preveem aportes periódicos mensais por parte do Estado, juntamente com a contribuição patronal obrigatória. Esses aportes iniciariam em 2017 (um aporte anual de R\$ 4,256 milhões para o Fundoprev Civil e R\$ 311,516 mil para o Fundoprev Militar) e encerrariam em 2050 (com aportes de R\$ 168,612 milhões para o Fundoprev Civil e R\$ 28,228 milhões para o Fundoprev Militar). Entretanto, não se verificou nos meses de janeiro e fevereiro de 2017 a ocorrência desses aportes.

Por ser oportuno, cabe ao Gestor esclarecer eventuais medidas adotadas, no exame das Contas de 2016, tendentes a reduzir o referido déficit atuarial. **Item 1.25.1**

Na resposta do presente ponto, consta a informação de que o IPERGS encaminhou ao Tesouro a solicitação dos aportes ao Fundoprev (Civil e Militar) prevista nas Leis nºs 14.938/2016 e 14.939/2016, processos PROA 17/2442-0004407-6 e 17/2442-0004409-2. Constatase a iniciativa do IPERGS em viabilizar os aportes previstos em lei.

Posteriormente, em complementação aos esclarecimentos, foi informado pelo Poder Executivo que estão sendo providenciadas as suplementações ao orçamento de 2017 necessárias aos referidos aportes, pois as leis haviam sido aprovadas em novembro de 2016, quando o orçamento de 2017 já tramitava na Assembleia Legislativa. Também, em 17 de julho de 2017, com a edição da Lei nº 15.018, foi consignada a respectiva previsão no art. 15 das diretrizes orçamentárias para a elaboração do orçamento de 2018.

Portanto, no exame das Contas do exercício de 2016 houve um avanço significativo na sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência dos Servidores com a edição das Leis em comento. A materialização dos referidos aportes ao Fundoprev deverá ser permanentemente acompanhada ao longo dos exercícios, iniciando-se a sua verificação nas Contas do exercício de 2017, primeiro ano de exigência desses repasses.

Pela relevância do tema, o apontamento se propôs a alertar o Executivo, para que tomasse as providências necessárias à viabilização dos repasses. Contudo, se houver o descumprimento da norma ao final de 2017, a responsabilização deve se dar nas Contas do respectivo ano de competência dos aportes.

Logo, a resposta atendeu ao solicitado, devendo ser afastado o apontamento para o exercício de 2016, retornando o seu exame no exercício subsequente.

39) Em virtude da proximidade do prazo para quitação do estoque de precatórios previsto na EC nº 94/2016, cabe o esclarecimento do Gestor sobre eventuais medidas adotadas, tais como planos de ação, para atendimento da emenda. **Item 3.1.2.3.1**

Em relação ao presente ponto, os esclarecimentos enfrentaram com propriedade a matéria levantada e elucidaram uma série de questões. Pontuaram-se temas históricos, aspectos da legislação aplicável aos precatórios e alternativas administrativas, entre outros.

Dentre as medidas administrativas mais objetivas adotadas, destaca-se o encaminhamento à Assembleia Legislativa do Projeto de Lei nº 124/2017. Em síntese, tal projeto trata da compensação do estoque de precatórios com débitos inscritos em dívida ativa, nos termos da EC nº 94/2016. Independente de se avaliar o mérito dessa proposição, a mesma constitui medida efetiva no sentido de viabilizar o atendimento dos comandos previstos na EC nº 94/2016. A racionalidade contida na proposição, a *priori*, amplia as condições para viabilizar a redução do estoque de precatórios.

Diante dos esclarecimentos, entende-se que o ponto foi devidamente sanado. Consigna-se, entretanto, que tal matéria deverá ser permanentemente acompanhada ao longo dos exercícios, no sentido de se verificar a efetividade das medidas adotadas pelo Poder Executivo.

9.3 – Das Conclusões e Pedido do Gestor

O Gestor considera que muitos dos pontos questionados são falhas formais, decorrentes de ajustes contábeis e de procedimentos que vem sendo aperfeiçoados ao longo dos anos. Outros, referem-se a aspectos estruturais e reiterados, mostrando que as deficiências do Estado são profundas e demandam enfrentamento contínuo.

Salienta o artigo 66 da Lei Complementar nº 101/2000, quanto à Dívida Consolidada Líquida, cujos prazos de adequação dos seus limites primitivamente estipulados não podem ser considerados no caso vertente, porquanto, o nosso País, há mais de um ano, apresenta PIB igual ou inferior a 1%, restando, assim, afastada a incidência do disposto no artigo 5º da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal.

Ao final dos esclarecimentos (os quais foram analisados ponto a ponto pela Equipe Técnica deste Tribunal), o Gestor postula emissão de parecer favorável à aprovação das Contas do Exercício de 2016.

9.4 – Dos Pontos para Esclarecimentos Solicitados pelo Ministério Público de Contas

Em atendimento à solicitação do Ministério Público de Contas, na Promoção nº 161/2017, foram incluídos alguns apontamentos que poderiam vir a ser considerados em desfavor do Gestor, e para isso necessária a sua respectiva defesa, os quais foram numerados na sequência daqueles apresentados no Relatório pela Equipe Técnica, ou seja, Pontos 40, 41, 42 e 43.

Na Informação nº 11/2017 do Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal - SAIPAG foram explicados os motivos pelos quais a Equipe Técnica não havia abordado as respectivas matérias em pontos para esclarecimentos.

Posteriormente, as justificativas encaminhadas tempestivamente vieram a reforçar o posicionamento consignado na referida Informação, entendendo a Área Técnica pelo afastamento dos Pontos 40 e 41, e que as situações destacadas nos Pontos 42 e 43 devem ser ressalvadas na apreciação das Contas de 2016. São eles:

40) Inexistência de conciliação entre os Sistemas SAR e DAT da Dívida Ativa.

Os esclarecimentos do Gestor reforçam ser a causa da desigualdade entre os Sistemas os diferentes critérios para registros dos pagamentos de Dívida Ativa, e que a CAGE vem buscando soluções junto à Receita Estadual, de forma a atender às determinações do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, tendo a diferença de R\$ 153,2 milhões sido contabilizada *provisoriamente* em conta de ajuste contábil.

A Equipe Técnica já havia referido para esse apontamento (efetuado desde o exame das Contas de 2006), sobre as providências da CAGE em 2016, registrando a diferença em contas retificadoras no Balanço Patrimonial. Assim, os relatórios do Sistema DAT (da Receita Estadual) e o Balanço Patrimonial (com base no Sistema SAR, da contabilização da receita) passaram a apresentar o mesmo estoque de Dívida Ativa, entendendo-se por afastar esse ponto no exercício de 2016. Contudo, devido ao caráter “provisório”, houve a manifestação quanto à necessidade de a matéria continuar a ser objeto de exame nos próximos relatórios.

Mantém-se o posicionamento quanto ao afastamento do apontamento no exame específico das Contas de 2016, consubstanciado no Capítulo 6, Ponto nº 7, do Relatório e Parecer Prévio, e na Informação SAIPAG nº 11/2017.

41) Complementação da análise técnica, pela Direção de Controle e Fiscalização, relativamente às despesas com publicidade, nos termos propugnados na Representação MPC nº 342/2016, com a avaliação dos dispêndios sob o viés da razoabilidade, em cenário de agudização de crise financeira.

Na Informação nº 11/2017 foi observado que o exame realizado pelo SAIPAG restringiu-se a registrar que a matéria apontada na Recomendação Conjunta nº 01/2017, lavrada pelo Ministério Público de Contas e pela Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, do Ministério Público Estadual, havia sido enfrentada pela PGE, na Informação nº 002/17/GAB (Processo Administrativo Eletrônico nº 17/0801-0000478-5), e esta análise do Órgão responsável pela assessoria jurídica e legislativa do Executivo Estadual havia concluído nos termos transcritos na Promoção do MPC. Contudo, foi ressaltado, sobre os motivos propostos na Representação, que a matéria foi objeto de análise detalhada no Processo nº 779-02.00/2016, relativo aos procedimentos de auditoria desenvolvidos pelo Serviço de Auditoria Estadual I (SAE-I) na Secretaria de Comunicação, com foco no exercício de 2016, em atendimento ao Plano Operativo aprovado pela SAICE/DCF.

A resposta encaminhada pelo Gestor se ateve em reproduzir trechos da Informação nº 02/2017 da Procuradoria-Geral do Estado, concluindo, ao final que “a presente gestão atuou em conformidade com a orientação da instituição constitucionalmente competente para tanto, a Procuradoria-Geral do Estado, nos termos do artigo 132 da Constituição Federal e do artigo 115 da Constituição Estadual”.

Transcreve-se parte desses “trechos”, em acréscimo àqueles já consignados no Relatório Técnico, no item 1.26 - Publicidade:

Pode-se até não concordar com as medidas adotadas, entretanto a escolha do modo como serão as finanças públicas recompostas se insere no âmbito do poder discricionário do gestor público estadual, não sendo adequado enquadrá-las na categoria dos atos de improbidade administrativa (quijá em tipos penais), à medida que eventuais atrasos no pagamento das despesas se dão em face da inexistência de disponibilidade financeira para adimplir com todas as obrigações em dado momento e não por má-fé ou dolo do administrador em face do Poder Público.

No caso vertente, não se está a tratar de recomendação fundada em violação à norma ou a aspectos vinculados do ato administrativo vergastado (realização de despesas com publicidade institucional, em que pese a crise financeira do Estado), sobrelevando seu caráter exortativo. Demais disso, vislumbram-se deficiências na formação da Recomendação atinentes ao seu “motivo” e à “competência”, fundamentos bastantes a que o Recomendado não se veja condicionado a observá-la.

Dessa forma, reitera-se que constou no Relatório Técnico análise evidenciando a evolução histórica deste tipo de despesa, até porque a frágil situação financeira é fato recorrente nos últimos 30 anos da Administração Pública do Estado. Nessa linha, o valor empenhado no exercício de 2016, de R\$ 28,2 milhões, quase dobrou em relação ao ano anterior, com R\$ 15,3 milhões. Porém, quando comparado à média do valor nominal nos quatro anos do Governo passado, de R\$ 63,5 milhões, o montante dispendido representou menos de 45%. Ao final do item 1.26 – Publicidade foi manifestado que:

Quanto ao atendimento dos princípios constitucionais condizentes com a realização de despesas com publicidade, como bem alerta a PGE, as ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Comunicação, até o momento deste Relatório, não registram qualquer tipo de transgressão.

Por outro lado, a análise sobre o aspecto da oportunidade ou da discricionariedade do Governo na realização de determinada despesa em detrimento de outras implica ponderações que devem ser avaliadas pelo agente público responsável. Portanto, o Secretário de Comunicação do Estado, em sintonia com o Plano de Governo proposto pelo Chefe do Poder Executivo, possui competência para decidir sobre a aplicação de recursos públicos, porém, observando os princípios constitucionais pertinentes.

Portanto, os gastos com publicidade realizados pelo Governo Estadual encontram amparo nas normas legais que disciplinam a matéria, e, no entendimento desta Equipe, não se constituíram em fator relevante no processo de agudização da crise financeira do Estado, até porque esta situação acompanha o Tesouro do Estado a mais de 30 anos.

Logo, permanece o entendimento de não se configurar em objeto de apontamento neste Relatório.

42) Insuficiência financeira de recursos livres do Poder Executivo.

O Ministério Público de Contas compreendeu que a análise técnica do SAIPAG seria “reservada ao final do mandato do Gestor, a partir do cotejo com a situação financeira encontrada ao seu início”. Logo, divergiu desse entendimento, pois o critério para as contas de Executivos Municipais tem sido da “avaliação anual deste quesito, independentemente de tratar-se do último ano do mandato do Gestor, não se identificando razão para proceder de maneira distinta em relação ao Executivo Estadual”.

Contudo, como constou no item 5.3.14 – Conclusões (do Capítulo 5 - da Lei de Responsabilidade Fiscal), a Equipe Técnica do SAIPAG concluiu, quanto ao exame do respectivo ano, “ter ocorrida a contenção da insuficiência financeira em 2016”, mas também ressaltou, como vem fazendo no exame das contas anuais, a intenção de avaliar a condução ao equilíbrio no encerramento de mandato, sopesando com a situação recebida da gestão anterior. Transcreve-se do Relatório:

No segundo ano do Governo 2015/2018, questões extraordinárias repercutiram favoravelmente na redução do percentual da dívida em relação à Receita Corrente Líquida, na recuperação do Resultado Primário (embora não atendidas as metas nessas duas situações) e na contenção da insuficiência financeira, portanto, no sentido da busca pelo equilíbrio das contas, evidenciado no ano de 2016, conforme preconizado no § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000. (grifo nosso)

Dessa forma, repisa-se, no tocante à análise específica do ano de 2016, ter concluído o SAIPAG, no seu Relatório, que houve a busca pelo ajuste fiscal com a contenção da insuficiência financeira, e não apenas ter se posicionado que a análise desse quesito será efetuada somente ao final da Gestão.

Nos esclarecimentos enviados, o Gestor contextualiza a questão, fazendo comparação com o último ano do governo anterior, visando demonstrar ter ocorrido a redução do desequilíbrio financeiro, mesmo com a pior crise econômica que atingiu sobremaneira as finanças estaduais no biênio 2015-2016. Em um dos argumentos, aduz que a insuficiência financeira, conforme referido no Relatório Técnico do TCE, havia dobrado ao final da gestão 2011/2014

(incremento real de 109,9% em quatro anos), e, em dois anos do atual governo, o aumento foi de 25,3% em valores atualizados.

Portanto, em tese, neste ritmo, estaria em média, aproximadamente 50% inferior à situação da gestão anterior, podendo-se dizer que deixou de piorar o quadro do desequilíbrio financeiro, embora permaneça extremamente preocupante, devido à utilização de recursos de depósitos judiciais, principal fonte de financiamento dos déficits dos últimos anos.

Existe a expectativa, no próximo ano (2018), de estabilização da situação de desequilíbrio, com a provável adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, previsto na Lei Complementar Federal nº 159, de 19-05-2017. No entanto, destaca ser inviável o retorno da insuficiência financeira ao patamar do início da atual gestão, “em função do tamanho do desequilíbrio estrutural (déficit) existente ao final de 2014, agravado pelo comprometimento de receita futura com os aumentos concedidos e outras pendências remanescentes, bem como pela crise econômica”.

Na sequência, apresenta extenso arrazoado, abordando as principais causas do desequilíbrio e todo o esforço fiscal realizado desde 2015 pelo atual governo.

Alega que o déficit estrutural recorrente foi contornado nos últimos anos por uma série de engenharias financeiras e recursos extraordinários, como o Caixa Único e a utilização de depósitos judiciais, recursos agora praticamente esgotados, justamente quando o Estado se encontra no maior desajuste das suas contas e agravado sobremaneira pela crise econômica brasileira.

Aborda sobre o engessamento das finanças, por meio de vinculações e gastos obrigatórios, sendo que a margem para a sua redução no curto prazo é muito pequena frente ao vultoso déficit projetado. Elenca uma série de fatores que agravaram esse engessamento, em grande maioria alheia à vontade e ação dos gestores estaduais, tais como: o aumento dos gastos em saúde e educação devido à edição da Lei Complementar nº 141/2012 e à recomposição salarial pela necessidade impositiva da Lei do Piso do Magistério; as perdas sofridas pelo Estado com o FUNDEB, também por imposição de legislação federal; o aumento dos desembolsos com passivos judiciais, precatórios e RPVs; o crescimento do déficit previdenciário; o dispêndio com a Dívida Pública; e o custo diário pela utilização dos depósitos judiciais.

Pelo lado da receita, destaca as perdas com a política fiscal adotada pela União, pois se as Transferências Federais (FPE, IPI-EXP, Lei Kandir e CIDE) acompanhassem o crescimento do ICMS, o Estado receberia R\$ 3,3 bilhões a mais em 2016. Isto sem considerar os impactos diretos da Lei Kandir, que não entram no cálculo do ressarcimento, amargando prejuízos estimados em R\$ 4,2 bilhões/ano.

O Gestor enumera as medidas de contingenciamento de despesas por meio de Decretos, situação abordada no item 1.4.7 do Relatório e Parecer Prévio. Refere sobre a economia gerada com o Programa de Qualidade do Gasto – PQG; a redução do custo de medicamentos com base no projeto “Nota Fiscal Eletrônica como Parâmetro de Preços”; a instituição do Regime de Previdência Complementar para os novos servidores; os avanços obtidos na renegociação da Dívida com a União; o limitador para a despesa orçamentária estabelecido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias de 2016 e 2017; e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual. Logo, enfrentando os grandes temas e gargalos da área da despesa.

Também, relacionou as seguintes ações no âmbito da receita: o megassistema computadorizado BIGDATA de análise e cruzamento de informações sobre a movimentação das empresas e eventuais casos de evasão fiscal; o cruzamento das informações da Nota Fiscal Eletrônica no combate à sonegação de ICMS; a arrecadação com o REFAZ 2015 - Programa Especial de Quitação e Parcelamento de Dívidas de ICMS; o incremento na cobrança da dívida de ICMS e outros tributos; o sistema de premiações “Nota Fiscal Gaúcha”, com o comércio varejista obrigado a incluir o “CPF NA NOTA”; redução da inadimplência com o IPVA e ampliação da cobrança da dívida ativa com a inclusão dos devedores no SERASA; e incremento na arrecadação do ITCD, através da maior automação, revisão de processos de trabalho, aperfeiçoamento da legislação e programas de regularização espontânea. Ressaltou o incremento significativo na Receita Corrente Líquida, gerado pela alienação dos direitos sobre a Folha de Pagamento dos servidores e os ressarcimentos da FORD.

Foram elencadas (dentre as letras “a” até “v”) as Leis aprovadas desde 2015 pela Assembleia Legislativa, referentes aos inúmeros projetos estruturantes importantes, de acordo com o Programa de Ajuste Fiscal Gaúcho. Outras medidas (um plano com quase 40 ações) foram sintetizadas pelo Gestor, dentre as quais estão a fusão de secretarias, a extinção de fundações e a adequação de estruturas que precisam ser mais enxutas e modernas para atender à população. Também, mudanças legais voltadas à modernização do serviço público, como alterações na concessão de licenças-prêmio, vedação de pagamento de parcelas indenizatórias sem previsão legal e outras medidas previdenciárias. Na Segurança Pública, o objetivo é aumentar a permanência de policiais no serviço público, com menos estímulo à aposentadoria e ampliando o número de efetivos no policiamento. Também há intensificação de ações voltadas ao ajuste fiscal para garantir uma maior previsibilidade no fluxo dos principais pagamentos do Estado.

Portanto, os esclarecimentos ora encaminhados trouxeram, novamente, aquelas informações apresentadas a este Tribunal, no dia 08-05-2017, descritas no presente Relatório, no item 5.3.13 – Plano de Ação para o Equilíbrio Fiscal, bem como parte daquelas constantes nos primeiros esclarecimentos prestados referentes aos 39 (trinta e nove) apontamentos feitos pela Equipe Técnica do SAIPAG.

Logo, como já referido no Relatório e Parecer Prévio, a Equipe Técnica do SAIPAG concluiu que em 2016 houve a contenção da insuficiência financeira, situação a ser ressalvada no exame das Contas do respectivo exercício.

43) Não atendimento das metas de Resultado Primário e Nominal.

A explicação da Equipe Técnica na Informação nº 11/2017, por não ter incluído a matéria em pontos para esclarecimentos, foi de que, com a “melhora nos indicadores fiscais” (embora o não alcance de algumas metas); com a “contenção da insuficiência financeira”; e “não menos importante ao ajuste fiscal, pela continuidade das medidas de controle dos gastos, caso contrário, não se teria alcançado tais resultados”, o Gestor demonstrou a “busca pelo equilíbrio das contas, evidenciado no ano de 2016, conforme preconizado no § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000”.

O posicionamento adotado considerou as seguintes questões descritas no Capítulo 5, do Relatório, e no item 5.3.14 – Conclusões:

- a própria LRF, em seu art. 66 ressaltou, em consequência do comportamento negativo do PIB/RS, o não atendimento do limite da Dívida Consolidada Líquida, postergando o prazo de adequação;

- as metas de Resultado Primário e Nominal na LDO foram projetadas com base no crescimento de 1,30% do PIB/Brasil e do PIB/RS e estes foram negativos em -3,6% e -3,1%, respectivamente;

- embora a carência nos pagamentos do serviço da dívida, reduzindo para R\$ 1,74 bilhão em 2016, a meta de Resultado Primário estipulada na LDO permaneceu em R\$ 2,62 bilhões, quase R\$ 1 bilhão superior aos desembolsos no ano;

- nos anos de 2014 e 2015, foram projetadas metas de Resultado Primário condizentes ao pagamento de pouco menos da metade da dívida (43,42% e 48,33%, respectivamente), e, em 2016, o Resultado Primário contabilizado (de R\$ 854,7 milhões) cobriu 49,01% da despesa com o serviço da dívida, portanto, sendo compatível à igual esforço exigido nos dois últimos anos, ainda mais pela permanência da recessão econômica e do PIB negativo;

- os acontecimentos no âmbito nacional, em que o Congresso autorizou o Governo Federal a reduzir a meta de Superávit Primário de R\$ 24 bilhões para um Déficit Primário de R\$ -170,5 bilhões em 2016, com o intuito de cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a realidade orçamentária, tornando a meta alcançável. A redução da meta refletiu a dificuldade do Governo Federal em equilibrar as contas públicas, num momento em que a arrecadação de impostos diminuía (principalmente pela queda na atividade econômica), mas os gastos públicos continuavam altos.

- a recuperação do Resultado Primário, com Superávit de R\$ 854,7 milhões, pois em 2015 e 2014 havia sido Deficitário em R\$ -1,78 bilhão e R\$ -542,2 milhões, respectivamente;

Desse modo, no entendimento do SAIPAG, descaberia a solicitação de novos esclarecimentos do Gestor, porquanto no contexto geral das normas da LRF, o não atendimento das metas de Resultado Primário e Nominal, não prejudicou a busca pelo equilíbrio das contas evidenciado no exame do exercício de 2016. Em outras palavras, afirmativamente, evidenciada a busca pelo equilíbrio das contas no exame atinente ao exercício de 2016, inobstante o não atendimento das metas de Resultado Primário e Nominal.

Contudo, atendendo à solicitação do Ministério Público de Contas, o Conselheiro-Relator concedeu prazo oportunizando ao Gestor apresentar as razões sobre o não atingimento da meta de Resultado Primário e sobre a extrapolação da meta máxima do Resultado Nominal.

As justificativas encaminhadas consignaram, inicialmente, o referido posicionamento da Equipe Técnica deste Tribunal, transcrevendo parte do texto da Informação nº 11/2017. Na sequência, o Gestor resumiu as informações já apresentadas na primeira fase dos esclarecimentos, de que o Estado convive com desequilíbrio fiscal estrutural há várias décadas, não tendo atingido as metas de resultado estabelecidas pela LDO nove vezes nos últimos dez anos; o país enfrenta uma das maiores crises da sua história, afetando significativamente as receitas estaduais; a estrutura das despesas é rígida, restando pouca margem para discricionariedade; o crescimento das despesas com pessoal foi devido a aumentos concedidos pelo governo anterior, e impactarão os resultados até 2018; e que, apesar das dificuldades, os resultados em 2016 apresentaram evolução em relação ao ano anterior, comprovando a busca pelo equilíbrio.

Sobre as medidas corretivas, reforçou que o Estado está em negociação com a União para aderir ao Regime de Recuperação Fiscal, o qual deverá conter o detalhamento das medidas de

ajuste, os prazos para a sua adoção e o impacto esperado sobre a projeção do fluxo de caixa Estadual, reiterando o compromisso em disponibilizá-lo oportunamente para os órgãos de controle e fiscalização, para o Legislativo Estadual e para a sociedade em geral.

Ressalta-se que esses argumentos já haviam sido apresentados a este Tribunal de Contas em 08-05-2017, e a tempo de serem incluídos no item 5.3.13 – Plano de Ação para o Equilíbrio Fiscal, do presente Relatório e Parecer Prévio. Portanto, o SAIPAG mantém o posicionamento destacado na Informação Técnica, entendendo que o não atendimento das metas de Resultado Primário e Nominal é situação a ser ressalvada no exame das Contas de 2016.

10 – Avaliação das Ações Governamentais e Síntese do Exame das Contas

O presente capítulo reproduz a **Avaliação das Ações Governamentais**, juntamente com a **Síntese do Exame das Contas**, abrangendo os tópicos percorridos nos capítulos anteriores, onde são abordados os principais aspectos que envolvem o panorama econômico nacional e seus reflexos no RS, bem como as circunstâncias internas de maior relevância: previdência, dívida pública, setores prioritários das políticas públicas, receitas e despesas e os reflexos da ação do governo com foco nos demonstrativos contábeis e indicadores fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

10.1 – Política Governamental

A avaliação exhibe o quadro sob o enfoque econômico, em âmbito mundial e nacional, complementando as considerações contábeis até então expostas, as quais, apesar de reportar com extrema fidelidade a real situação do estado financeiro do Rio Grande do Sul, o faz de forma regionalizada.

Em seguida, com base nas informações do Balanço Geral do Estado de 2016, são destacadas as atividades realizadas pelo Governo tanto para o enfrentamento dos problemas da economia, como pela busca para a retomada da recuperação do seu dinamismo.

Nesse contexto, aborda as dificuldades para o cumprimento dos gastos constitucionais, os problemas estruturais, a previdência pública, a dívida fundada, além dos esforços para combater a sonegação, ampliar a arrecadação e melhorar a qualidade do gasto.

10.2 – Panorama Econômico

10.2.1 – Desempenho da Economia Mundial

Em 2016, a economia mundial cresceu de forma moderada, segundo o Fundo Monetário Internacional - FMI 3,1%, considerada menor taxa desde a Grande Recessão de 2008/2009¹⁷.

TABELA 10.1
CRESCIMENTO DO PIB MUNDIAL 2009/2016

	Em%							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Mundo	-0.1	5.4	4.2	3.5	3.4	3.5	3.4	3.1
Países Desenvolvidos	-3.4	3.1	1.7	1.2	1.3	2.0	2.1	1.7
Países em Desenvolvimento	2.9	7.4	6.3	5.4	5.1	4.7	4.2	4.1

Fonte: International Monetary Fund | Abril 2017

As economias desenvolvidas tiveram um tênue crescimento e uma inflação baixa, num contexto de maior incerteza quanto à orientação política, exibindo, segundo Banco Mundial, redução de intensidade nos investimentos e lentidão nas ações direcionadas ao incremento de produtividade. Os Estados Unidos registrou desaceleração no seu nível de atividade, situação seguida, em menor ou maior grau, por países que possuem desenvolvimento maduro. O FMI estima que o crescimento das economias avançadas desacelerou para 1,7% em 2016 (1,6% Banco Mundial e Unctad^[2]).

Quanto à área do Euro, a baixa nas demandas internas e a perda de impulso nos setores vinculados às exportações resultaram em retração na margem de incremento da economia, alcançando, no ano de 2016, os mesmo 1,7% anotado pelo FMI. Nos países periféricos, as agências internacionais consideraram que as taxas de investimento foram particularmente baixas. Para o Banco Mundial, a incerteza quanto ao processo Brexit¹⁸ consistiu num dos principais fatos de influência no ano de 2016, e, nesse sentido, ressalta que essa situação ainda deverá pesar sobre o crescimento em 2017 e 2018 no Reino Unido e, em menor grau, na área do Euro.

O Reino Unido teve uma expansão equivalente a 1,8% no PIB, demonstrando um esmorecimento ante o ano de 2014 e 2015, quando atingiu taxas de 3,1% e 2,2% respectivamente.

O Japão, terceira potência mundial, teve uma ampliação econômica equivalente a 1% no PIB. Conforme o Banco Mundial, o investimento e as exportações foram considerados fracos, enquanto o consumo privado manifestou alguns sinais de melhoria depois de dois anos de contração.

Em retrospectiva, após o período de recuperação que seguiu a crise financeira iniciada no final da década passada (2008), o crescimento do comércio internacional vem registrando diminuições relevantes, especialmente nos últimos anos. Na avaliação da Organização

¹⁷ Embora existam diferenças entre as taxas de crescimento entre as organizações, UNCTAD, FMI, Banco Mundial, a redução da atividade no ano de 2015/2016 é por todas constatadas.

^[2] UNCTAD: United Nations Conference [On Trade And Development](#) (Conferência [das Nações Unidas](#) sobre Comércio e Desenvolvimento).

¹⁸ 'Brexit' é a abreviação das palavras em inglês Britain (Grã-Bretanha) e exit (saída). Designa a saída do Reino Unido da União Europeia.

Mundial do Comércio (OMC), o volume do comércio mundial de bens e serviços cresceu pouco mais de 3% ao ano desde 2012, menos da metade da taxa média de expansão das três décadas anteriores. Em 2016, o incremento estimado pela OMC alcançou 1,7%.

Por sua vez, segundo a ONU, os volumes das transações comerciais aumentaram em apenas 1,2% em 2016, a terceira taxa mais baixa dos últimos 30 anos. Sobre esse aspecto, os estudos realizados pela UNCTAD indicam que o declínio no volume do comércio mundial foi fator preponderante para a queda de valor das exportações e importações durante os anos de 2015 e 2016, demonstrado na Tabela 2:

TABELA 10.2
COMÉRCIO DE MERCADORIAS 2010-2016

							Milhões de Dólares
Mundo	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Exportação	15.302.138	18.338.967	18.497.485	18.953.465	19.006.231	16.490.373	15.956.403
Variação %	21,87	19,85	0,86	2,47	0,28	-13,24	-3,24
Importação	15.420.513	18.415.633	18.625.032	18.933.692	19.004.926	16.667.840	16.141.460
Variação %	21,52	19,42	1,14	1,66	0,38	-12,30	-3,16

Fonte: Unctad

Assim, o modesto crescimento da economia mundial é reproduzido no fraco crescimento do comércio mundial. Ou seja, a crise Global teve forte repercussão nos fluxos comerciais. Em verdade, o enfraquecimento do crescimento do investimento fixo, tanto nas economias desenvolvidas como nas emergentes, nesse período subsequente à crise, evidência elevado grau de correlação com a contração nos fluxos comerciais globais.

Também deve ser considerada a constante oscilação dos preços das commodities, pois, muitas vezes, a redução dos valores desses produtos (por motivos diversos) têm agravado o dinamismo e as sinergias dos países exportadores, especialmente a partir de meados de 2014. Logo, os conflitos e as tensões geopolíticas influenciam significativamente as perspectivas econômicas de várias regiões.

Portanto, a redução de atividades nas economias avançadas, os baixos preços das commodities e a instabilidade financeira global se constituem em fatores exógenos que afetam diretamente as finanças dos países em desenvolvimento. Para o ano de 2016, os dados da UNCTAD apontam que economias em desenvolvimento deverão registrar, em média, menos de 4% de crescimento. Todavia, ressalta a presença de variações relevantes entre países e regiões: enquanto a América Latina está em recessão e o crescimento na África e na Ásia Ocidental está diminuindo para cerca de 2%, o Oriente, Sudeste e Sul da Ásia continuam apresentando expansão a uma taxa próxima de 5%.

TABELA 10.3
CRESCIMENTO PIB – REGIÕES

							Em %
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
América do Sul	6,6	4,8	2,6	3,3	0,3	-1,4	-1,8
África	5,2	1,1	5,6	2,0	3,7	2,9	2,0
Ásia	8,8	7,0	5,2	5,5	5,5	5,1	5,1
Oceania	4,1	3,7	2,7	2,2	3,6	4,7	2,9

Fonte: UNCTAD -Trade and Development Report, 2016.

No longo prazo, excluindo-se algumas sub-regiões da Ásia, a maior parte dos países em desenvolvimento não possui condições para diminuir significativamente o hiato de renda presente na comparação com as economias centrais, mesmo que essas, nos últimos anos, tenham anotado baixo nível de crescimento.

O crescimento na China foi levemente diminuído, de 6,9% em 2015 para 6,7% em 2016. Segundo o relatório TRADE AND DEVELOPMENT REPORT, em 2016 (Unctad) esse movimento identifica uma mudança de cenário, isto é, a tendência de crescimento econômico mais moderado. Nesse aspecto, vários fatores devem ser avaliados com mais parcimônia. Entre eles destacam-se a debilidade das demandas externas, o esforços para reduzir a presença de sobre capacidade em alguns setores e o redirecionamento estratégico, no qual o foco passe a ser orientado para o consumo, com um maior espaço para os setores vinculados aos serviços.

Entre os países que compõem os BRICS¹⁹, novamente destaca-se a Índia, cujo crescimento suplantou o da economia Chinesa pelo segundo ano sucessivo, com taxas de 7,2% e 7,6% nos anos de 2015 e 2016.

A economia da região da América Latina, pelo segundo ano consecutivo, contraiu-se em 2016. Justificam essa situação a oscilação dos preços das commodities, o enfraquecimento no nível do crescimento global e os desafios domésticos (econômicos e políticos) presentes nos países mais representativos. As economias brasileira e argentina, que juntas respondiam por aproximadamente 39% do PIB da região no ano de 2015, apresentaram taxas de crescimento negativas no crescimento do PIB. A brasileira, responsável por 29% do PIB da região, com registro de recessão nos dois últimos anos, vem impactando negativamente as taxas de crescimento da região.

A região também enfrenta desafios decorrentes das condições econômicas internacionais. Apesar de alguns ganhos recentes, os preços das commodities permanecem baixos em relação aos anos imediatos pós-crise, contribuindo para o desaquecimento generalizado da atividade econômica em toda a região.

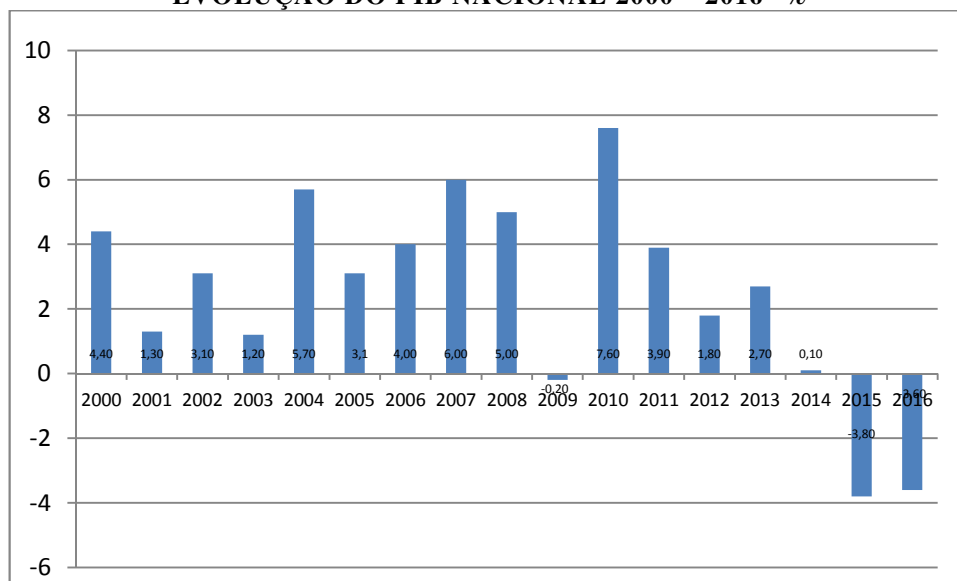
Conforme relatório World Economic situation Prospects (ONU, 2017), as perspectivas econômicas globais continuam sujeitas a incertezas e riscos significativos, com o potencial de obstruir a modesta aceleração do crescimento atualmente prevista para 2017-2018.

10.2.2 – Desempenho da Economia Brasileira

De acordo com o IBGE, o Produto Interno Bruto brasileiro, em 2016, apresentou um recuo o equivalente a -3,6% em relação ao ano de 2015, conforme demonstrado no gráfico 10.1.

¹⁹ Sigla dos países membros fundadores (o grupo BRIC: Brasil, Rússia, Índia e China), que juntos formam um grupo político de cooperação. Em 14 de abril de 2011, o "S" foi oficialmente adicionado à sigla BRIC para formar o BRICS, incluída a admissão da África do Sul (em inglês: South África) ao grupo.

GRÁFICO 10.1
EVOLUÇÃO DO PIB NACIONAL 2000 – 2016 - %



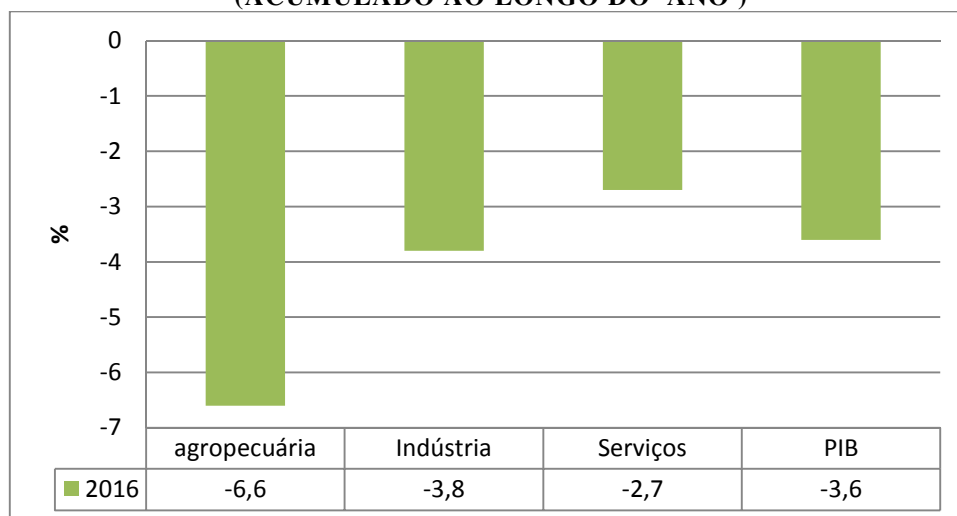
Fonte: Indicadores IBGE, outubro/dezembro 2016 e edições anteriores.

Após o ténue incremento registrado no ano de 2014, da ordem de 0,1%, esse é o segundo ano de queda do PIB nacional. Em consequência, no período 2015/2016 a queda acumulada alcançou o percentual de 7,5%. Em 2016, o PIB per capita do brasileiro teve um declínio de -4,4%, em termos reais, alcançando R\$ 30.407,00.

Analisando o comportamento da economia sob a ótica da oferta, considerando o comparativo do acumulado do ano em relação ao mesmo período do ano anterior, observa-se a ocorrência de declínio em todos os segmentos.

A agropecuária, que no ano de 2015 havia obtido resultado positivo, em 2016 apresentou desempenho negativo da ordem de -6,6 %. O Setor de Indústria retroagiu -3,8% e o Setor de Serviços teve queda de -2,7%.

GRÁFICO 10.2
PIB SOB A ÓTICA DA OFERTA 2016
ÂMBITO NACIONAL
(ACUMULADO AO LONGO DO ANO)

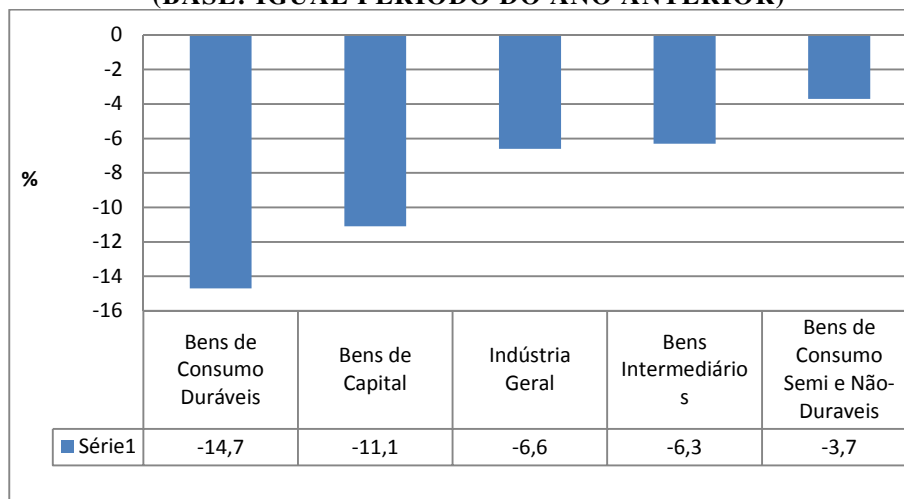


Fonte: Indicadores IBGE, outubro/dezembro 2016.

O decréscimo da agropecuária (-6,6%) decorreu, principalmente, do desempenho da agricultura. O resultado negativo da indústria (-3,8%) teve como fatores preponderantes os declínios da indústria de transformação e da construção civil, ambas com queda de -5,2%. A extrativa mineral diminuiu em -2,9%. Por sua vez, no Setor Serviços houve contração em diversas atividades: transporte e armazenagem e correio (-7,1%), comércio (-6,3%), intermediação financeira e seguros (-2,8%), entre outras.

A produção física da indústria nacional caiu -6,6% em 2016, o terceiro ano seguido de queda – sendo que em 2015 houve recuo de -8,3%, e em 2014, de -3%, de acordo com a Pesquisa Industrial Mensal - Produção Física (PIM-PF), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Houve redução de -9,4% da produção da indústria extrativa e recuo de -6,1 % na da indústria de transformação.

GRÁFICO 10.3
PESQUISA INDUSTRIAL MENSAL - PRODUÇÃO FÍSICA
ÍNDICE ACUMULADO NO ANO - DEZEMBRO/2016
(BASE: IGUAL PERÍODO DO ANO ANTERIOR)



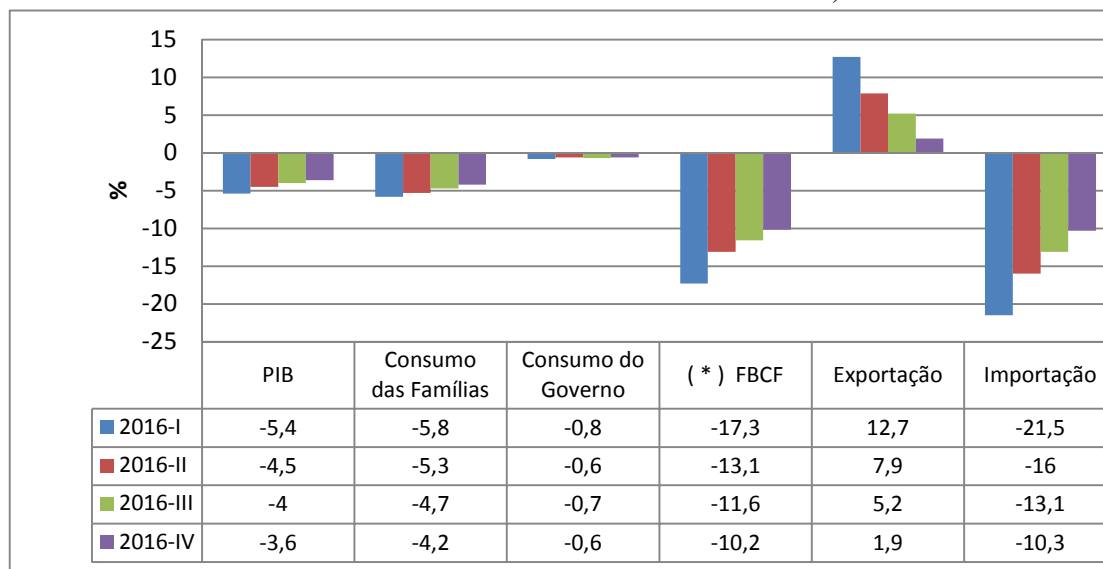
Fonte: Indicadores IBGE, outubro/dezembro 2016.

Na comparação com igual período do ano anterior (janeiro-dezembro), o índice acumulado do setor industrial mostrou retração de -6,6%, com perfil disseminado de taxas negativas para todos os itens, já que os dados estatísticos sobre os produtos pesquisados evidenciam que as quatro grandes categorias econômicas, 23 dos 26 ramos, 63 dos 79 grupos e 72,8% dos 805 tiveram redução na produção.

Entre as grandes categorias econômicas, o perfil dos resultados para os doze meses de 2016 mostrou menor dinamismo para bens de consumo duráveis (-14,7%) e bens de capital (-11,1%), pressionadas, especialmente, pela redução na fabricação de automóveis (-12,8%) e de eletrodomésticos (-16,3%), na primeira; e de equipamentos de transporte (-12,6%) e para fins industriais (-11,4%), na segunda. Os segmentos de bens intermediários (-6,3%) e de bens de consumo semi e não duráveis (-3,7%) também assinalaram taxas negativas no índice acumulado do ano.

Da mesma forma, pode-se considerar a evolução do PIB sob a ótica do gasto, detalhado no gráfico a seguir:

GRÁFICO 10.4
PIB SOB A ÓTICA DA DEMANDA 2016
ÂMBITO NACIONAL
(ACUMULADO AO LONGO DO ANO VERSUS
MESMO PERÍODO DO ANO ANTERIOR)



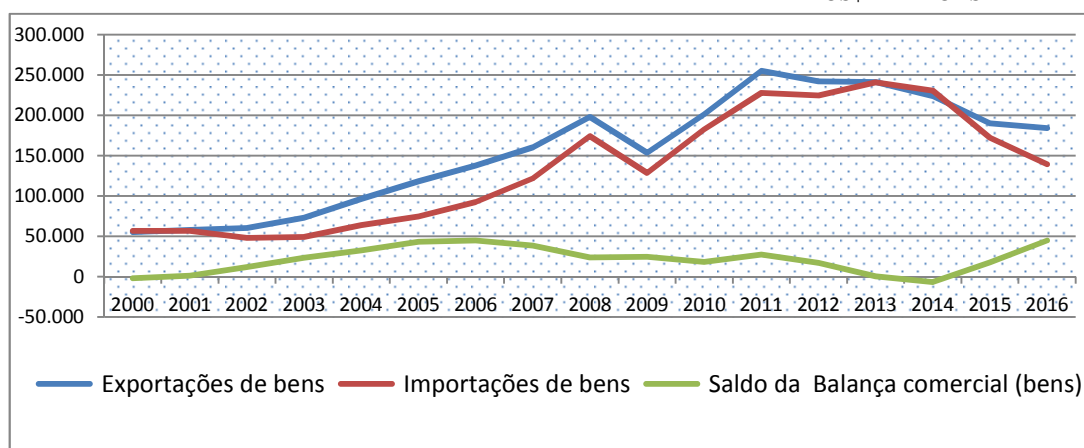
Fonte: Indicadores IBGE, outubro/dezembro 2016.

(*) Formação Bruta de Capital Fixo.

Sob esta ótica, destaca-se o segmento de Formação Bruta de Capital Fixo, com um recuo de -10,2% no último quadrimestre, reflexo da queda da produção interna e da importação de bens de capital, dentre outros. Já, enquanto o Consumo das Famílias caiu -4,2%, as despesas do Consumo do Governo, da mesma forma, registraram queda de -0,6% no último quadrimestre. As exportações tiveram um incremento de 1,9% e as importações uma redução de -10,3%.

Na verdade, o cenário econômico recessivo foi acompanhado pela queda dos valores reais das exportações e importações. Ao se considerar a informação do Balanço de Pagamentos para esses valores em dólares, publicada pelo Banco Central, a queda foi de 2,97% e 19,14%, respectivamente. Quando comparados com ano de 2014, os valores exportados e importados em 2016 foram inferiores em 17,7% e 39,57%, respectivamente.

GRÁFICO 10.5
EVOLUÇÃO DA BALANÇA COMERCIAL: 2000-2016
US\$ MILHÕES

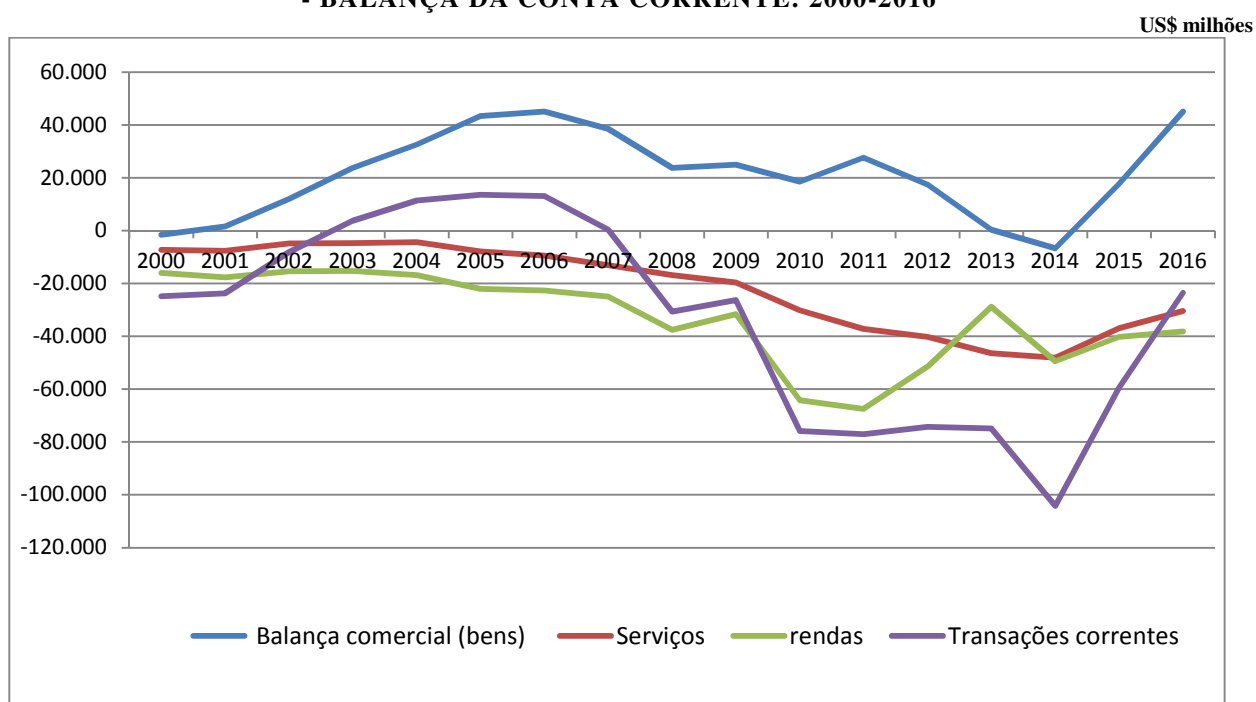


Fonte: Banco Central do Brasil

Por conseguinte, o saldo positivo da Balança comercial não decorreu de um ganho de competitividade do setor exportador ou mesmo de um processo de substituição de importações, mas, como um dos resultados da conjuntura recessiva vivida pela economia Brasileira.

Ou seja, a recessão brasileira do período 2015 e 2016 provocou o saldo positivo na balança comercial, entretanto esse movimento não deve ser visto como fruto de expansão das exportações, pois, na realidade, é resultado de uma queda dos valores exportados que foi acompanhada por uma maior e mais intensa redução nas importações brasileiras. Por outro lado, devido ao passivo externo e as questões estruturais da economia brasileira, a recessão não repercutiu em resultado positivo na balança de transações correntes. Destacam-se aí, a necessidade de realização de pagamentos substanciais a título de juros, dividendos e serviços, como se pode visualizar no gráfico 10.6.

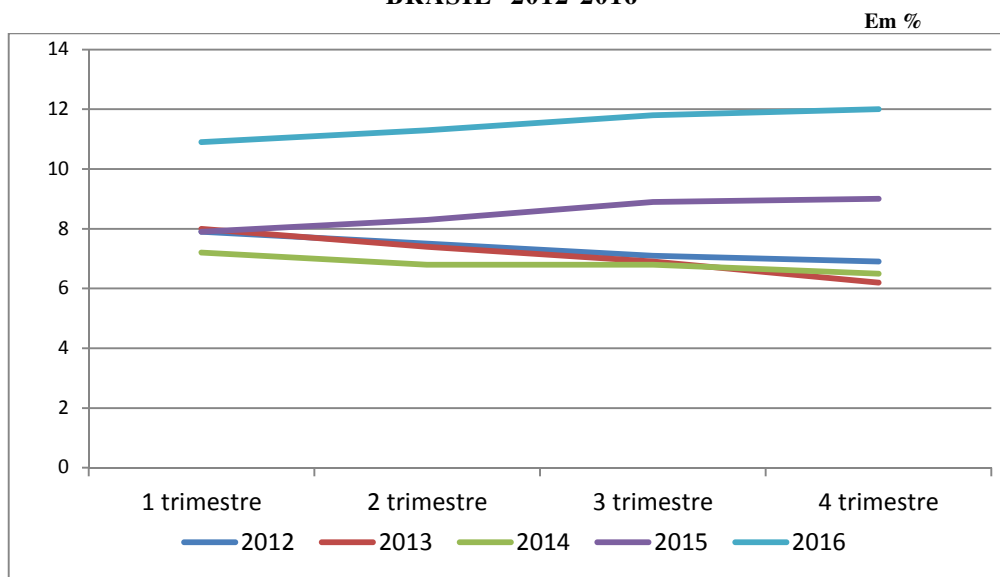
GRÁFICO 10.6
- BALANÇA DA CONTA CORRENTE: 2000-2016



Fonte: Banco Central do Brasil

A taxa de desocupação no Brasil, conforme IBGE (PNAD), no 4º trimestre de 2016, foi estimada em 12,0%. Por sua vez, a média do contingente de desocupados referente aos quatro trimestres de 2016 foi estimada em 11,8 milhões, contra 8,6 milhões em 2015, apresentando alta de 37%, ou seja, aumento de 3,2 milhões de desocupados. O crescimento da taxa de desocupação no exercício de 2016 está demonstrado no gráfico adiante.

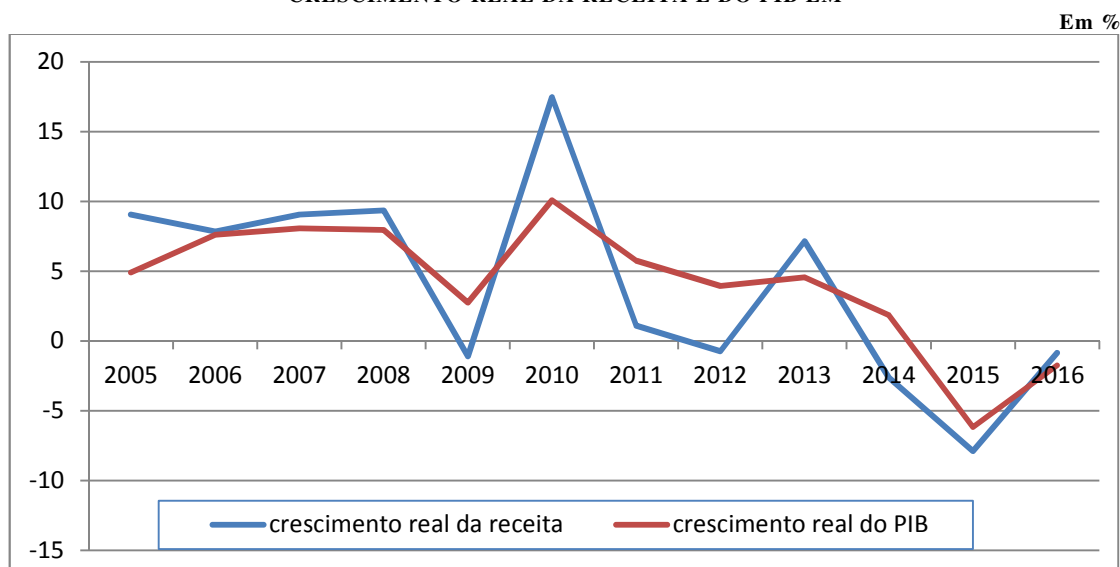
GRÁFICO 10.7
TAXA DE DESOCUPAÇÃO, NA SEMANA DE REFERÊNCIA,
DE PESSOAS COM 14 ANOS OU MAIS IDADE.
BRASIL -2012-2016



Fonte: Banco Central do Brasil

Convém ressaltar, ainda, que a arrecadação com impostos e contribuições federais registrou queda real pelo terceiro ano consecutivo. No acumulado do período 2014 a 2016, ocorreu uma retração de aproximadamente -10,8% na arrecadação federal. Essa queda acompanha o declínio do PIB, como mostra o gráfico 10.8.

GRÁFICO 10.8
CRESCIMENTO REAL DA RECEITA E DO PIB EM

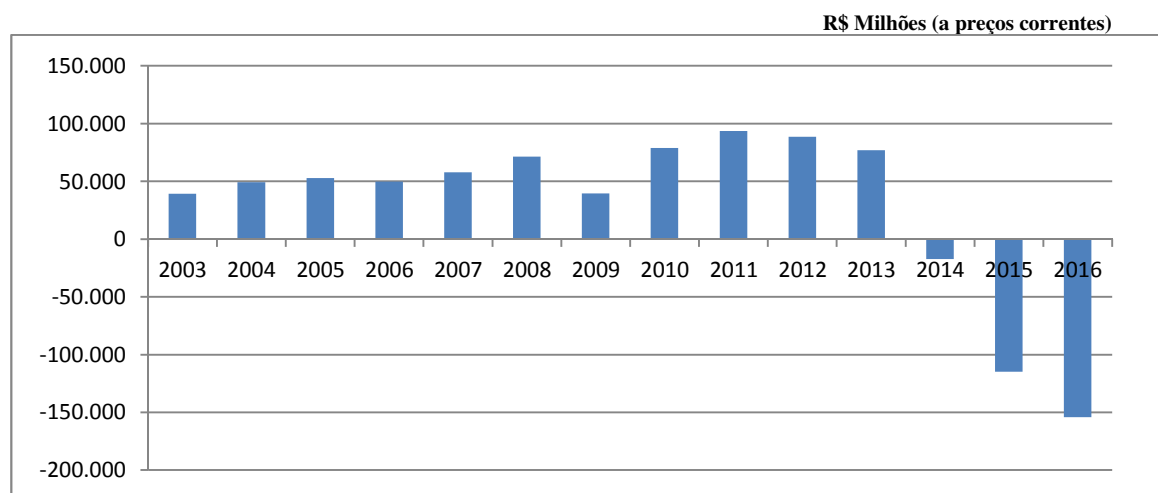


Fonte: Tesouro nacional – Dados primários.

Cálculos: Equipe TCE – Dados inflacionados- IPCA

Por sua vez, a perda de receita nos exercícios de 2014 a 2016 provocou a formação de déficits primários. No exercício de 2016, mesmo com declínio da despesa real (-1,2%), a obtenção de superávit primário foi inviabilizado devido a ocorrência de queda da receita real (-3,1%).

GRÁFICO 10.9
RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL

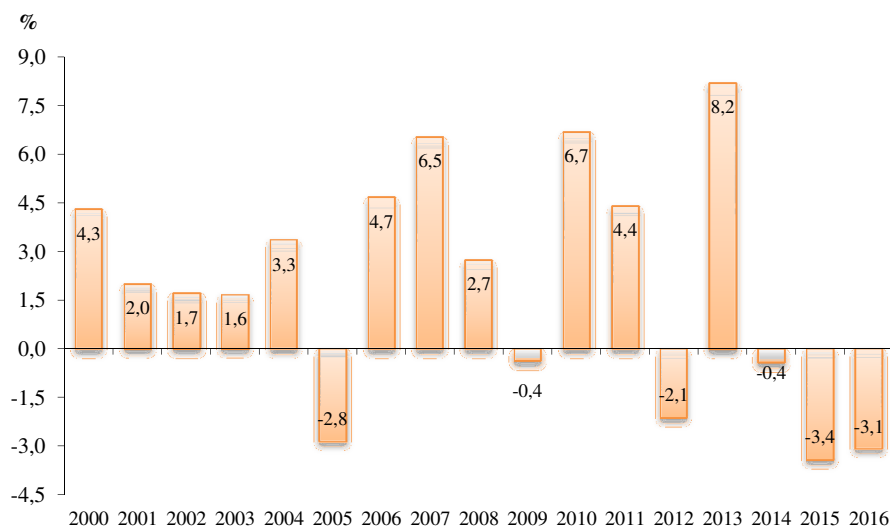


Fonte: Tesouro Nacional – Dados Primários.

10.2.3 – Desempenho da Economia Gaúcha

A economia do Rio Grande do Sul, no exercício de 2016, registrou um recuo equivalente a -3,1% em seu PIB, de acordo com os dados divulgados pela Fundação de Economia e Estatística (FEE-RS) e demonstrados no gráfico 10.10.

GRÁFICO 10.10
TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB
RS 2000 - 2016

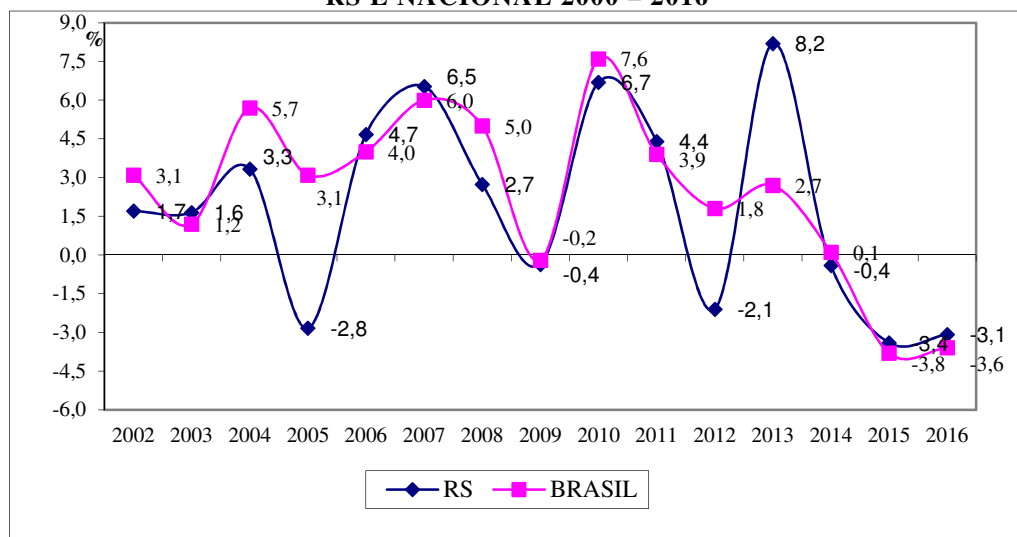


Fonte: FEE-RS.

Em 2016, o Produto Interno Bruto do Rio Grande do Sul, em valor nominal foi de R\$ 410,276 bilhões. Já o PIB per capita foi de R\$ 36.329,00.

A evolução do PIB Gaúcho foi basicamente um reflexo dos acontecimentos que ocorreram em âmbito nacional. A evolução e o comparativo do PIB Brasil com o do Estado encontram-se retratados no gráfico a seguir.

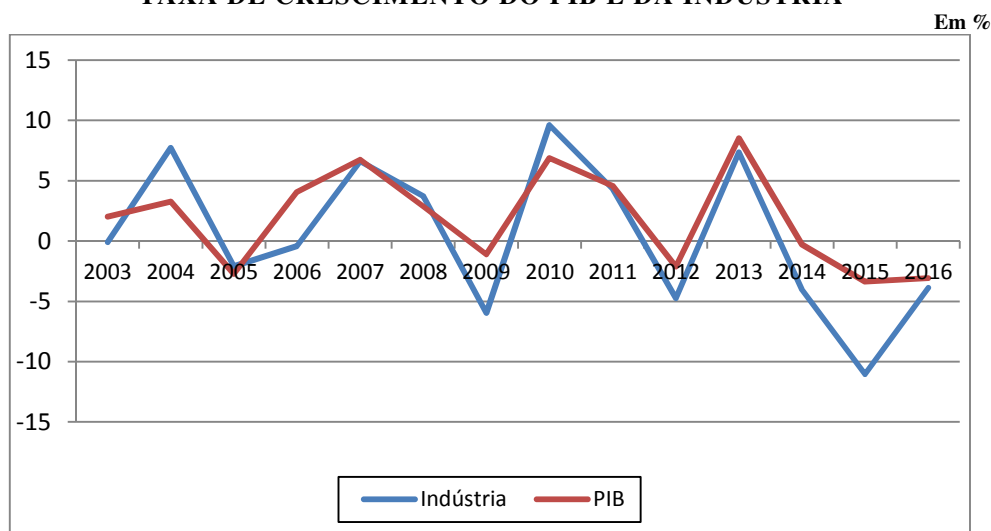
GRÁFICO 10.11
TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB
RS E NACIONAL 2000 – 2016



Fonte: FEE-RS e Indicadores IBGE

A economia gaúcha apresentou, pelo terceiro ano consecutivo, crescimento negativo, acumulando uma taxa negativa de -6,7% no período. A queda do PIB gaúcho ocorre junto com o declínio do produto da indústria. Mas a retração da indústria ocorre de forma mais intensa, como mostra o gráfico 10.12.

GRÁFICO 10.12
TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB E DA INDÚSTRIA



Fonte: FEE -RS

Nos últimos três anos, consecutivamente, a indústria apresentou crescimento negativo: 2014 (-4,0%), 2015 (-11,00%) e 2016 (-3,9%), situação que resultou em uma retração

acumulada para o período de -20%. Por sua vez, a indústria de transformação apontou uma queda mais aguda, pois, no ano de 2016, registrou um declínio de -4,35%, e, no acumulado de três anos, -24,5%.

Referendando os números retrocitados, o Balanço Econômico produzido pela FIERGS destaca que o comportamento da indústria gaúcha acompanhou o observado pela indústria brasileira, isto é, 2016 houve a terceira queda anual seguida, caracterizando a permanência da mais longa crise, com a ocorrência de perdas intensas e disseminadas entre os índices setoriais e várias áreas industriais atingindo os menores patamares de capacidade utilizada.

Os pontos mais baixos registrados pelo Índice de Desempenho Industrial (IDI/RS) e pela produção industrial gaúcha ao longo das respectivas séries históricas se fizeram presentes nos três grandes ciclos recessivos: estiagem em 2005/2006, crise financeira internacional de 2008 e crise atual. Entretanto, a duração mais longa e a maior profundidade são característica do ciclo atual.

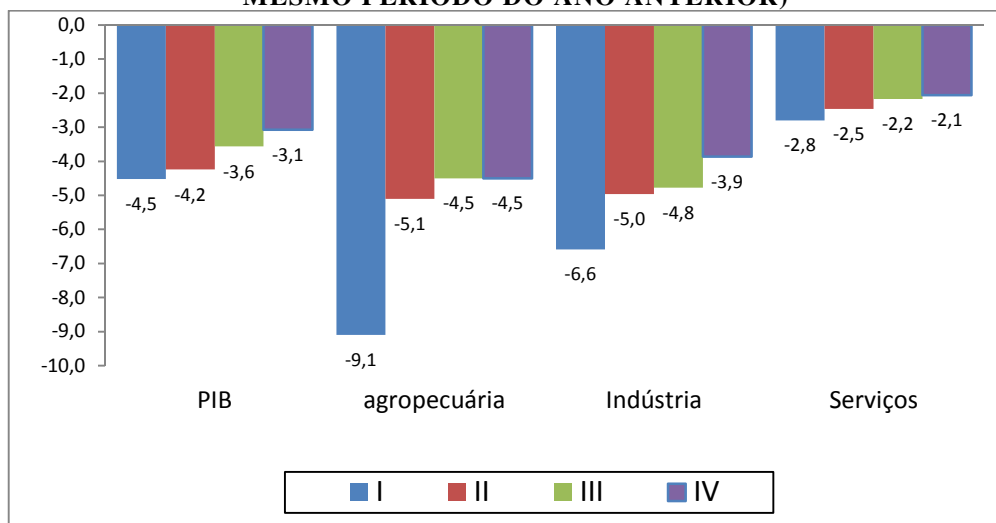
O IDI/RS, calculado pela FIERGS para aferir a atividade industrial gaúcha, bem como seus seis componentes (faturamento real, compras industriais, utilização da capacidade instalada (UCI), horas trabalhadas na produção, emprego e massa salarial real) atingiu, na série dessazonalizada, o piso histórico, por diversas vezes, durante o exercício. Da mesma forma, o índice dessazonalizado da produção industrial (IBGE), iniciado em 2002, anotou seu nível mais baixo em maio de 2016.

Com o resultado do efeito carregamento negativo de 2015 e a ausência de crescimento na margem, os indicadores de atividade industrial mantiveram-se em baixa quando expressos em bases anuais. No mês de setembro, em relação ao mesmo mês do ano anterior, o IDI/RS completou uma série inédita de 31 quedas consecutivas, de longe a mais persistente da série iniciada em 1992. Para se ter uma ideia da extensão da crise atual, a duração dos dois maiores ciclos recessivos anteriores, provocadas pela estiagem de 2005/2006 e pela crise internacional de 2008, foram de 19 e de 13 retrações seguidas, respectivamente. Ou seja, os números comprovam que o setor industrial gaúcho passa de longe pela maior crise de sua história.

De outra banda, o ano de 2016 não repetiu o bom desempenho de 2015 no segmento agropecuário, anotando uma retração de -4,5%. Em 2016, conforme FEE, a agropecuária teve seu desempenho prejudicado pela queda nas safras de arroz, milho e fumo (-13,7%, -15,0% e -21,6% respectivamente).

A seguir, o gráfico 10.13 demonstra a evolução do PIB com a participação dos setores de oferta pelo acumulado do ano.

GRÁFICO 10.13
PIB DO RS SOB A ÓTICA DA OFERTA 2015
(ACUMULADO DO ANO *VERSUS*
MESMO PERÍODO DO ANO ANTERIOR))



Fonte: FEE-RS.

No caso do setor serviços, a redução foi de -2,1%. A única atividade com desempenho positivo no ano foi à imobiliária, com crescimento de 1,1% e, de modo oposto, a maior queda foi observada em comércio e reparação de veículos (-5,3%).

A dinâmica da economia do Rio Grande do Sul e a evolução de sua taxa de crescimento para 2017, em especial a possível saída da recessão, está intrinsicamente ligada à trajetória a ser desenvolvida na economia nacional, muito embora a região possua singularidades próprias, como a vocação para exportação de produtos agropecuários, o que pode influenciar em diferença na comparação com a média do crescimento nacional (ver gráfico 10.11).

Além do setor agropecuário e seus riscos inerentes, outras especificidades produtivas podem afetar o desempenho da economia gaúcha no próximo ano. Uma eventual retomada da formação bruta de capital fixo em 2017, por exemplo, tende a beneficiar a produção industrial gaúcha mais do que a grande maioria dos estados da Federação, em decorrência da importância do setor de bens de capital no Estado.

No entanto, como mencionado, as perspectivas estão atreladas à evolução da economia nacional, estando esta sujeita a incertezas e riscos significativos, que podem afetar a modesta aceleração do crescimento no ano de 2017.

10.3 – Problemas Estruturais/Dificuldades Históricas

10.3.1 – Previdência

Em 2011, a Previdência no Estado do Rio Grande do Sul passou a ser organizada e financiada por dois sistemas: de Repartição Simples, para os servidores ingressantes antes de 18 de julho; e de Capitalização, para os ingressantes a partir dessa data.

O Governo Estadual tem a responsabilidade de complementar as contribuições dos servidores para financiar os gastos dos aposentados e pensionistas de hoje (Regime de Repartição Simples), sendo a sua participação crescente nesse financiamento.

Para os servidores ingressantes a partir de 18-07-2011, foi criado o Fundo Previdenciário de Capitalização – Fundoprev, e a perspectiva desse sistema é de não gerar déficit previdenciário no futuro, porque, em tese, haverá um fundo disponível para suportar a totalidade dos benefícios.

Os cálculos atuariais efetuados para o período de 2015 a 2089, no entanto, projetaram um déficit para o Fundoprev. A forma para o seu equacionamento seria a implementação de alíquota de contribuição suplementar crescente durante 34 anos (2017 a 2050), iniciando em 0,18% e finalizando em 1,60%, dados disponibilizados no site do Ministério da Previdência Social no Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial.

O resultado superavitário do Fundoprev foi de R\$ 372,7 milhões em 2016, e reverterá para um déficit de R\$ -7,66 milhões em 2063, aumentando gradativamente até alcançar R\$ -5,39 bilhões em 2089. No Regime de Repartição Simples (também chamado de Plano Financeiro), ao contrário, o resultado foi negativo de R\$ -8,97 bilhões em 2016, e aumentará até o ano de 2022 para R\$ -9,38 bilhões, quando começará a reduzir até chegar a R\$ -14,66 milhões em 2089.

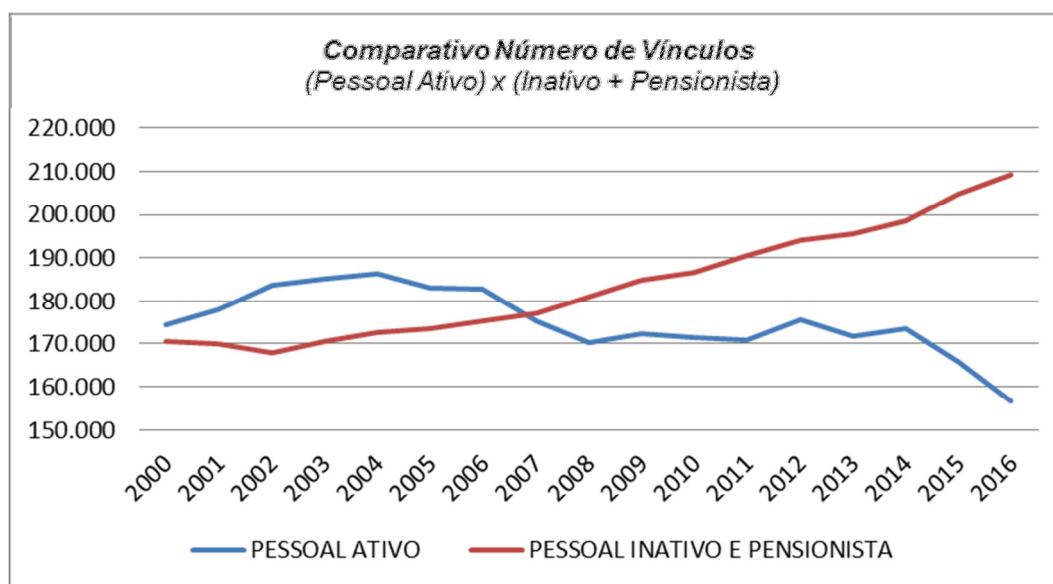
O fato de o Estado continuar como garantidor dos benefícios do Fundoprev não desobriga as gestões presentes de recompor os recursos do fundo necessários ao seu equilíbrio, os quais serão utilizados pelas administrações futuras, quando iniciarem os pagamentos dos benefícios. Se assim não for, constituir-se-á de fundo que infimamente irá ajudar nas despesas previdenciárias, incorrendo-se novamente na situação do atual Regime de Repartição Simples.

A Assembleia Legislativa criou um Plano de Amortização do Déficit Atuarial para o Fundoprev (Civil e Militar), mediante Leis nºs 14.938 e 14.939, em 10-11-2016. Tais Leis preveem aportes periódicos mensais por parte do Estado, juntamente com a contribuição patronal obrigatória. Esses aportes iniciariam em 2017 (um aporte anual de R\$ 4,256 milhões para o Fundoprev-Civil e R\$ 311,516 mil para o Fundoprev-Militar) e encerrariam em 2050 (com aportes de R\$ 168,612 milhões para o Fundoprev-Civil e R\$ 28,228 milhões para o Fundoprev-Militar).

Outras questões sobre o Fundoprev foram destacadas, e constaram como Pontos Passíveis de Esclarecimentos pelo Gestor, tais como: dificuldades na operacionalização do sistema informatizado, as quais apontam para a falta de repasse da contribuição do servidor na data apazada; a divergência entre os saldos bancários em contrapartida com os resultados acumulados no período desde a instituição do Fundoprev em 2011; e o atraso no repasse da contribuição patronal, trazendo prejuízo financeiro ao Fundo de Capitalização.

Em 2016, para cada 100 servidores ativos existiam aproximadamente 133 inativos e pensionistas. Sob o aspecto financeiro, para cada R\$ 100,00 pagos aos servidores ativos, R\$ 130,00 foram pagos aos inativos e pensionistas.

GRÁFICO 10.14



A participação alta e crescente das despesas previdenciárias no orçamento do Estado consiste em um dos principais limites da política de ajuste fiscal, pois as medidas adotadas somente surtirão efeitos a longo prazo. Em 2016, o total de recursos do Tesouro Estadual aportado ao Regime de Repartição Simples de R\$ 11,41 bilhões (contribuição patronal de R\$ 2,44 bilhões mais a complementação financeira de R\$ 8,97 bilhões) representou 33% da Receita Corrente Líquida de R\$ 34,65 bilhões.

Em 18-08-2016, a Portaria nº 382 da Superintendência Nacional de Previdência Complementar – PREVIC autorizou o funcionamento do Regime de Previdência Complementar – RPC/RS, instituído pela Lei Complementar nº 14.750, de 15-10-2015. Desde então, os servidores ingressantes terão suas aposentadorias e pensões limitadas ao teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, podendo aderir ao plano (de caráter facultativo) oferecido pela Fundação de Previdência Complementar –RS-Prev²⁰, para fins de complementação do benefício.

Com a Lei Complementar nº 14.967, de 29-12-2016, as alíquotas de contribuição previdenciária passaram de 13,25% para 14%, com a aplicação tendo início em abril de 2017, observando-se o princípio da anterioridade (no caso, após 90 dias da publicação da referida lei).

No Regime de Previdência Complementar, a contribuição do servidor e a contribuição equivalente do Ente Estatal também estarão limitadas ao teto do RGPS. O IPERGS segue como órgão gestor da Previdência, por meio do Fundoprev (garantindo os benefícios em caso de insuficiências financeiras), e aqueles que quiserem complementar os benefícios de aposentadoria e pensão por morte, poderão aderir ao Plano RS-Futuro (oferecido pela RS-Prev), contribuindo sobre o valor excedente ao teto com alíquotas entre 4,5% e 7,5%, com igual aporte patronal pelo Estado.

Para o funcionamento inicial da Entidade, foi autorizado, em caráter excepcional, um aporte inicial de R\$ 20 milhões por parte do Estado, a título de adiantamento de contribuições,

²⁰ A RS-Prev é uma entidade fechada de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cuja administração deve ser paritária entre Participantes (servidores) e Patrocinadores (Poderes de Estado, Ministério público, Tribunal de Contas do Estado e Defensoria Pública). Tem a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, dentro das regras das Leis Complementares Federais nºs 108 e 109, de 29-05-2001, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial e gerencial.

tendo sido repassados R\$ 10 milhões, em 2016. A RS-Prev classificou a operação como um empréstimo a pagar ao patrocinador, de forma corrigida.

10.3.2 – Dívida de Longo Prazo

O crescimento nominal do estoque da dívida fundada foi de 7,75% em 2016, passando de R\$ 68,486 bilhões para R\$ 73,796 bilhões, permanecendo, em valores atualizados pelo IGP, praticamente estável, com incremento de 0,56%. Desse montante, aproximadamente 89,5% está formalizado por contratos, sendo que os precatórios e os débitos parcelados participam com 9,5% e 1,00%, respectivamente. Por sua vez, do total da dívida contratada, 84,5% dos compromissos estão disciplinados pela Lei nº 9.496/1997, PROES, Lei nº 8.727/93, DMLP provenientes do processo de renegociação (dívida intralimite).

Ao longo dos anos, mais precisamente até 2013, a dívida intralimite acumulou um resíduo porque o valor pago, com limitador de 13% da RLR, foi sistematicamente menor do que o valor devido, resultando em novas incorporações a essa conta. Além disso, o próprio saldo do resíduo foi corrigido nos mesmos termos do valor principal, isto é, IGP-DI com acréscimo de 6% de juros ao ano.

Desde 2014, a situação, como exposto no Item 3.1.2.4.1 do Relatório, modificou-se, sendo o valor pago (13% RLR) maior do que o valor devido. Nesse momento se passa a resgatar parcelas do resíduo. Posteriormente, o ano de 2015 constituiu-se em um marco na evolução do estoque da dívida intralimite, ocorrendo uma amortização líquida, ou seja, as prestações pagas superaram o somatório do juro do principal e do juro do resíduo.

A dívida intralimite começou a diminuir, gerando a expectativa de uma trajetória de declínio real da dívida total (estabilizando o seu montante em um primeiro momento), é claro, dependendo do crescimento da receita e, obviamente, do volume de novas captações.

Com a implementação da Lei Complementar nº148/2014, que por força da Lei Complementar nº 151 se tornou efetiva em janeiro de 2016, os juros passaram a ser de 4% em vez dos 6% e a atualização mensal passou a ser com base no IPCA. Essa amortização líquida não reduz o serviço da dívida até o ano de 2028, mas modifica a relação Dívida /RLR, bem como a relação DCL/RCL, reduzindo o saldo a ser refinanciado em 2028.

No entanto, o disposto na referida Lei não foi efetivamente implantando pelo questionamento dos Estados e desdobramentos posteriores²¹. Os Estados questionaram a forma de pagamento do serviço da dívida. O impasse diante da forma de capitalização (juros simples versus juros compostos) levou ao deferimento de liminares em prol dos Estados com suspensão de pagamentos (Liminar do STF, MS34110, em abril). Em consequência, depois da reunião entre governadores e o Ministério da Fazenda, foi firmado acordo entre os Estados e a União. Ainda, foi promulgada a Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal.

O acordo e a Lei Complementar nº 156 previam, entre outros dispositivos, o seguinte:

²¹ Posteriormente, os dispositivos da referida Lei deverão ser considerados, pois esses terão aplicação a partir de 2016. Assim, os estoques deverão ser reavaliados, considerando IPCA (desde 2013) + 4%. No serviço da dívida, em um primeiro momento, não implicou perda, pois o Estado suspendeu os pagamentos. Inclusive, a necessidade de pagamento do resíduo exigiria o comprometimento dos 13% da RLR.

a) Alongamento da dívida dos Estados com a União, contratada no âmbito da Lei nº 9496/1997, por 240 meses, sendo os meses adicionais acrescidos ao tempo original dos contratos.

b) Concessão de desconto linear em 18 meses, a contar do mês de julho de 2016, iniciando-se em 100% da prestação mensal devida e reduzindo-se ao longo dos meses seguintes, até a extinção do desconto a contar do 19º mês.

c) Diferimento, em 12 meses, dos valores devidos e não pagos relativos às liminares concedidas e que tiveram por tese principal o questionamento da forma de capitalização (juros simples ou compostos), ficando acertado o pagamento a partir de julho de 2016.

A Lei nº 156/2016 afasta as disposições contidas nos art. 5º e 6º, da Lei nº 9496/97, ou seja, o comprometimento máximo da receita (no caso 13% da RLR previsto no contrato).

Além disso, tramita no Congresso Nacional proposta para instituir o Regime de Recuperação Fiscal que, sendo aprovado, alterará o montante da dívida, sua evolução e os pagamentos a serem realizados, bem como imporá contrapartidas ao Estado.

Convém ressaltar, no entanto, que o Governo do Estado não assinou os aditivos contratuais previstos nas Leis Complementares nºs 148/2014 e 156/2016. Em consequência, contabilmente, a dívida com a União (Lei nº 9496/2017 e PROES) continuou sendo contabilizada com correção pelo IGP-DI + 6% a.a., sendo os efeitos da suspensão considerados no saldo, conforme nota do Balanço Geral. A suspensão dos pagamentos está sendo efetuada com base no acordo com o Governo Federal.

No ano de 2016, a suspensão dos pagamentos e incorporação dos valores não pagos ao estoque da dívida levou a dívida intralimite a um crescimento de 9,73% em valores nominais e 2,41% em valores reais, alterando a trajetória instaurada no ano de 2015 (porém, iniciando a se manifestar no segundo semestre de 2014). Com a suspensão dos pagamentos no segundo semestre, o valor do serviço da dívida do Estado foi da ordem de R\$ 1,74 bilhão, implicando uma redução de aproximadamente R\$ 2 bilhões em relação ao ano de 2015.

No ano de 2016, o resultado primário melhorou: passou de um déficit de R\$ -1,78 bilhão em 2015 para um superávit de R\$ 854,7 milhões. Esse superávit acrescido da redução do serviço da dívida em relação a 2015, os R\$ 2 bilhões anteriormente mencionados, ajudou a financiar as atividades, reduzindo a carência de recursos.

A recuperação da capacidade financeira do Estado passa, também, pela administração no curto e longo prazo da dívida, seu estoque e serviço. A realização de novo ajuste com o Governo Federal com suspensão de pagamentos e incorporação do valor não pago ao estoque da dívida, afetará a dinâmica da dívida intralimite que a partir do exercício de 2015 passa a decrescer em valores reais. Como se expôs na seção 3.1.2.4.1, existe a necessidade de que a diminuição do valor a pagar (após período de suspensão) ocorra sem impedir a amortização líquida da dívida, iniciada em 2015, e que tenderia a se estabelecer nos anos seguintes. O impacto conjunto sobre o serviço da dívida e sobre o valor total a ser pago deve ser avaliado.

O comportamento da Relação DCL/RCL, como exposto no item 5.3.5 do Relatório, demonstrava, já em 2008, uma trajetória favorável dentro dos parâmetros de ajuste previstos na Resolução nº 40/2011. Desde 2011, a relação DCL/RCL volta a se aproximar do limite máximo, alcançando em 2012 o teto da meta. Em 2013 ocorre uma melhora desse indicador e, em 2014, a relação DCL/RCL retorna ao teto da meta, devido, em grande parte, ao volume das captações realizadas. No ano de 2015, a meta de ajuste não é cumprida, sendo superada em 22,38 pontos

percentuais, em consequência da queda real da RCL e do crescimento real da Dívida Consolidada Líquida. A queda real da RCL é decorrente da crise econômica. A DCL, por sua vez, se amplia primordialmente como reflexo imediato de duas variáveis. Primeiro, pelo expressivo crescimento do estoque da dívida extralimite, resultado em grande parte da variação cambial e, em segundo, pelo crescimento real da dívida com precatórios. No ano de 2016, ocorre uma melhora na relação, embora essa permaneça acima do limite máximo em 12,95 pontos percentuais. Essa ultrapassagem do limite está superavaliada em decorrência do Estado não ter contabilizado os valores da dívida intralimite pelos termos previstos na Lei Complementar nº 148, ou seja, IPCA retroativo a 2013+4%²². Além disso, o Estado suspendeu os pagamentos da dívida, incorporando ao estoque e, portanto, incrementando a Dívida Consolidada líquida.

Conforme informação da Secretaria da Fazenda, com base no valor refinanciado entre o Estado e a União (em acordo homologado pelo STF em 2016), e do seu recálculo nos termos da Lei Complementar nº 148, o estoque da dívida intralimite seria de R\$ 51,872 bilhões em 31-12-2016, indicando uma modificação no valor informado no Balanço (de R\$ 55,840 bilhões) e, portanto, no total da dívida, o que conduziria a relação DCL/RCL a um percentual próximo a 200%.

Em síntese, o limite máximo do passivo, previsto na Resolução nº 40/2001 (duas vezes a RCL), ao se considerar os valores contabilizados no Balanço, não se tornou efetivo. No entanto, na análise dessa trajetória deve-se considerar que o Estado não implementou o disposto na Lei Complementar nº 148/2014, IPCA + 4%, o que influenciou para que a trajetória superasse o limite previsto²³.

10.3.2.1 – Precatórios

Quanto aos Precatórios, após sucessivas demandas judiciais, em torno do pagamento integral das pensões, e, mais recentemente, do “passivo da Lei Britto”, esses débitos têm se demonstrado uma obrigação de difícil administração por parte do Governo. Como detalhado no Capítulo 3 deste Relatório, essa categoria tomou característica de dívida de longo prazo no ano de 2010, traduzindo os efeitos da Emenda Constitucional nº 62, pela qual o Estado optou pelo pagamento parcelado dos títulos em até 15 anos, comprometendo no mínimo o equivalente a 1,5% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Em 2016, embora o aumento real de 4,35% da RCL, a sistemática de apuração dos depósitos mensais acabou por abranger parte do fraco desempenho da receita de 2015 (-1,54%), colaborando para a queda dos recursos depositados, de R\$ 482,1 milhões, em 2015 (valores atualizados), para R\$ 478,9 milhões, em 2016.

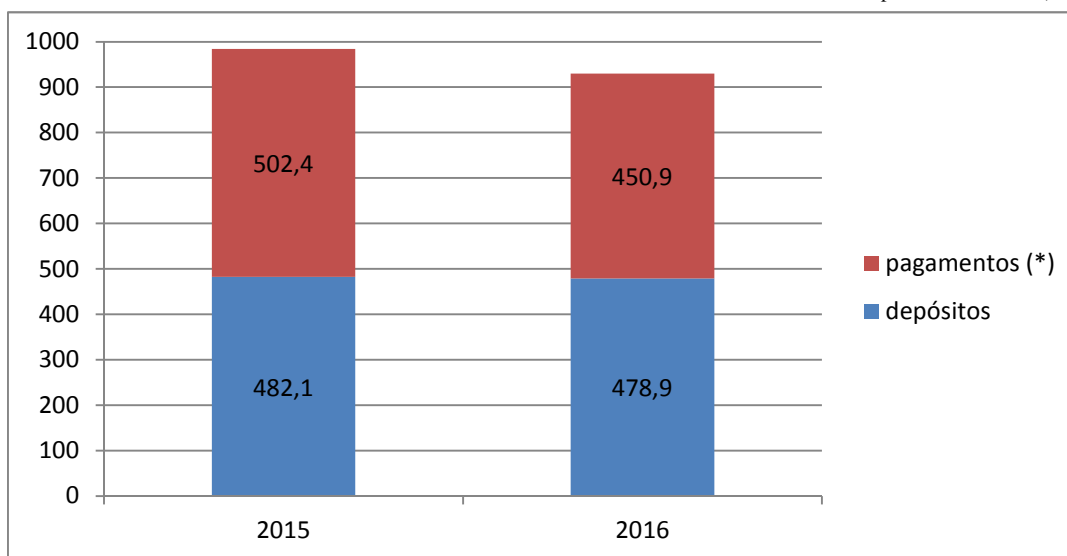
Houve redução no volume de pagamentos de precatórios tanto em valor quanto em proporção aos depósitos efetuados. Em 2016, foram pagos R\$ 450,9 milhões (94% do total depositado), montante menor do que os pagamentos de 2015, de R\$ 502,4 milhões (104% do total depositado). Em valores nominais, os pagamentos de 2015, com R\$ 455,9 milhões, também foram superiores a 2016.

²² Vale lembrar que a Lei Complementar nº 148/2014 se tornou efetiva em janeiro de 2016, por força da Lei Complementar nº 151/2015.

²³ A suspensão dos pagamentos influenciou no crescimento do valor do estoque da dívida. Portanto, existe forte indicativo de que, com a contabilização pelo IPCA + 4% e sem suspensão dos pagamentos, a relação DCL/RCL estaria dentro do limite previsto, mesmo com o baixo crescimento da RCL decorrente da recessão. Observando que somente com a implementação do IPCA +4% a relação DCL/RCL estaria muito próximo do limite (2,01, segundo informações preliminares).

GRÁFICO 10.15
PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS X DEPÓSITOS 1,5% DA RCL

Em R\$ milhões, atualizados pelo IGP-DI/FGV (médio)



(*) Nos pagamentos de 2016 foram computadas as Retenções de Tributos, conforme Balanço Geral do Estado, Volume I, p. 87. Os pagamentos de 2015 (R\$ 437,2 milhões + R\$ 18,7 milhões de Retenções de Tributos, em valores nominais), com a atualização monetária, alcançaram R\$ 502,4 milhões. Os depósitos em 2015, de R\$ 437,5 milhões nominais, foram atualizados para R\$ 482,1 milhões.

Em 2013, o Supremo Tribunal Federal (STF) se posicionou pela inconstitucionalidade de diversos aspectos da Emenda Constitucional nº 62/2009. O julgamento sobre a modulação dos efeitos de tal Emenda foi concluído em 25-03-2015, mantendo, parcialmente, o regime especial criado pelo período de cinco anos, com início em janeiro de 2016. Posteriormente, em 15-12-2016, passou a vigor a Emenda Constitucional nº 94/2016, a qual veio para ajustar o regime de pagamentos estipulados na decisão do STF.

O Poder Judiciário solicitou ao Poder Executivo (Ofício nº 005/2016) a apresentação de uma proposta para o pagamento do estoque de precatórios. Em resposta, a Secretaria da Fazenda (Ofício nº 232/2016/GSF) justificou a inviabilidade de aumento do percentual da Receita Corrente Líquida, destinado ao pagamento de precatório, alegando, em síntese, limitações financeiras para quitar o estoque de precatórios. Revela-se assim o aspecto crítico: a capacidade financeira do Estado em atender ao comando constitucional no prazo estabelecido. Portanto, em face da proximidade do prazo para quitação do estoque de precatório, previsto na EC nº 94/2016, foi solicitado, por este Tribunal, esclarecimento do Gestor sobre eventuais medidas adotadas, tais como planos de ação, para atendimento da Emenda.

A inscrição de novos precatórios foi de R\$ 1,15 bilhão em 2016, e o saldo acumulado com esses débitos judiciais alcançou R\$ 13,28 bilhões. Porém, a parcela contabilizada em Restos a Pagar Processados (R\$ 1,26 bilhão) é referente a empenhos para cobertura de pagamentos já efetuados e, no entanto, seguem pendentes de regularização com os pagamentos via Devedores ou das retenções dos empenhos, como abordado no Capítulo 1, item 1.4.4, deste Relatório.

O detentor do precatório pode renunciar parte do seu valor, recebendo-o mediante Requisição de Pequeno Valor – RPVs, a qual foi limitada a 10 salários mínimos, na Lei nº 14.757/2015. O limite anterior era de 40 salários mínimos (Lei nº 13.756/2011), e segue valendo para aquelas decisões mais antigas, com trânsito em julgado antes da alteração. A tendência é, no médio prazo, a redução desses pagamentos (os quais vinham sendo intensificados mediante sequestros judiciais pelo Poder Judiciário), pois a maioria dos credores deverá optar por

recebimento via precatório. Em 2016, os pagamentos de RPVs foram 61% acima dos precatórios, atingindo R\$ 725,2 milhões.

Outros débitos, as chamadas Sentenças Judiciais, correspondem à aquisição de medicamentos e à realização de procedimentos médicos que o Estado foi compelido a satisfazer por determinação judicial, alcançando o montante sequestrado pelo Poder Judiciário de R\$ 377,1 milhões em 2016. Tal valor, somado às RPVs, totalizaram R\$ 1,10 bilhão, mais do que o dobro dos pagamentos de precatórios no ano.

10.3.3 – Dívida de Curto Prazo

Na avaliação da situação financeira de curto prazo do Estado, apurou-se o saldo líquido de disponibilidades, após a inscrição de Restos a Pagar Processados e Não Processados, seguindo os critérios utilizados no Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa Consolidado, nos termos da LRF, publicado pelo Poder Executivo.

TABELA 10.4
DEMONSTRATIVO CONSOLIDADO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL CONSOLIDADO
2005/2016

Em R\$ milhões				
EXERCÍCIOS	VALOR NOMINAL	Δ%	VALOR INFLACIONADO (*)	Δ%
2005	-4.175,7		-8.254,0	
2006	-4.968,8	18,99%	-9.462,7	14,64%
2007	-4.362,5	-12,20%	-7.700,3	-18,62%
2008	-3.789,4	-13,14%	-6.131,1	-20,38%
2009	-3.908,2	3,14%	-6.415,0	4,63%
2010**	-2.433,2	-37,74%	-3.588,4	-44,06%
2011	-3.096,6	27,26%	-4.349,4	21,21%
2012	-4.273,2	38,00%	-5.552,5	27,66%
2013	-7.055,9	65,12%	-8.688,8	56,48%
2014	-9.662,6	36,94%	-11.464,9	31,95%
2015	-15.218,7	57,50%	-16.311,7	42,27%
2016	-15.092,1	-0,83%	-15.092,1	-7,48%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal Consolidado (publicados pelo Poder Executivo) e ajustes dos Relatórios e Pareceres Prévios.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – dezembro.

(**) A partir de 2010, o saldo sofreu influência pela mudança de contabilização dos Precatórios, que deixaram de compor a Dívida de Curto Prazo e passaram a ser classificados como de Longo Prazo (Emenda Constitucional nº 62/2009 e Instrução Normativa da CAGE nº 06/2010).

As disponibilidades de caixa do Estado (Recursos Livres e Vinculados) apontam para uma insuficiência de R\$ -15,09 bilhões em 2016. Comparada a 2015, quando era de R\$ -16,31 bilhões (valores atualizados), nota-se a melhora da situação financeira do Estado, com diminuição real da insuficiência em -7,48% (-0,83%, em valores nominais).

Na avaliação dos exercícios de 2005 a 2009, houve recuperação do saldo líquido negativo (de R\$ -8,25 bilhões para R\$ -6,41 bilhões). No exame a partir de 2010, em razão da mudança na contabilização de Precatórios e deixando de compor a dívida de curto prazo, houve acúmulo de passivos anuais, com aumento real de R\$ -3,59 bilhões para R\$ -15,09 bilhões ao final de 2016.

O agravamento anotado foi resultado da execução orçamentária deficitária do período. Gastou-se mais do que os recursos ingressados, sendo esse déficit financiado pelos Resgates do SIAC – Sistema Integrado de Administração do Caixa.

O Caixa Único é formado, principalmente, por recursos vinculados e pelos Depósitos Judiciais Não Tributários. Tais depósitos são recursos que não pertencem ao Estado, cuja utilização foi autorizada pela Lei nº 12.069/2004 (70% do saldo depositado, majorado para 85% em 2006 e 95% em 2015, pelas Leis nºs 12.585/2006 e 17.738/2015). Considerando-se a Lei Complementar Federal nº 151/2015, os depósitos em que o Estado faça parte podem ser utilizados até o limite de 70% do saldo, enquanto aqueles sem a participação do Estado seguem o limite máximo de 95%, estabelecido na Lei nº 17.738/2015.

Em 2007, foi sacado R\$ 1,49 bilhão (valor nominal) do SIAC, acumulando um saldo resgatado ao final do ano de R\$ 4,74 bilhões. Posteriormente, houve uma redução do grau de comprometimento com o Sistema, com o retorno às contas de origem de R\$ 100 milhões em 2008, e com a estagnação desses resgates em 2009 e 2010, observados nos montantes nominais da próxima tabela. Até aqui, esse novo panorama transparecia a preocupação em estancar o autofinanciamento, historicamente pautado em recursos vinculados.

TABELA 10.5
RESGATES DO SIAC E DEPÓSITOS JUDICIAIS NÃO TRIBUTÁRIOS (LEI Nº 12.069/2004)
2005/2016

Em R\$ milhões nominais

Exercícios	RESGATES DO CAIXA ÚNICO – SIAC		DEPÓSITOS JUDICIAIS NÃO TRIBUTÁRIOS	
	Saldos Acumulados	Variação Anual	Saldos Acumulados	Variação Anual
2005	2.729,6		853,4	
2006	3.242,1	512,5	1.428,0	574,6
2007	4.736,9	1.494,8	2.043,0	615,0
2008	4.636,9	-100,0	2.043,0	0,0
2009	4.636,9	0,0	2.043,0	0,0
2010	4.636,9	0,0	2.043,0	0,0
Acumulado 2007/2010		1.394,8		615,0
2011	4.819,9	183,0	2.043,0	0,0
2012	6.386,9	1.567,0	2.043,0	0,0
2013	8.677,9	2.291,0	7.058,0	5.015,0
2014	11.790,1	3.112,2	7.708,0	650,0
Acumulado 2011/2014		7.153,2		5.665,0
2015	14.053,1	2.263,0	9.664,8	1.956,8
2016	15.377,5	1.324,4	10.157,7	492,9
Acumulado 2015/2016		3.587,4		2.449,7

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

No período de 2011 a 2014, porém, o Caixa Único voltou a ser utilizado, principalmente com recursos oriundos dos depósitos judiciais não tributários. Em quatro anos ocorreram resgates no total de R\$ 7,15 bilhões, quase triplicando o saldo nominal acumulado com essa dívida, o qual passou de R\$ 4,64 bilhões em 2010 para R\$ 11,79 bilhões em 2014 (aumento de 154,27%). Nesse período, o Governo transferiu para o SIAC o montante nominal de R\$ 5,66 bilhões dos depósitos judiciais não tributários.

Em 2015, no primeiro ano da atual Gestão (2015/2018), a situação permaneceu preocupante, pois os recursos sacados do Caixa Único (R\$ 2,26 bilhões) foram superiores à média apurada dos últimos quatro anos, acumulando um saldo de R\$ 14,05 bilhões. Igualmente, os

depósitos judiciais não tributários captados no exercício atingiram R\$ 1,96 bilhão, perfazendo ao final o montante acumulado de R\$ 9,66 bilhões.

Os saques do SIAC reduziram para R\$ 1,32 bilhão em 2016, sendo a parcela de R\$ 492,9 milhões oriundos de depósitos judiciais não tributários, verificando-se o esgotamento dessa fonte de recurso, após o aumento do limite de utilização de seu saldo de 85% para 95% (antes mencionado). O restante dos recursos resgatados do Caixa Único proveio de outras três principais fontes: da antecipação de R\$ 135,5 milhões de créditos pela empresa General Motors do Brasil Ltda., relacionados a incentivos fiscais concedidos pelo Estado por meio do Fundo de Fomento Automotivo do RS (Fomentar-RS); de R\$ 213,3 milhões do Fundo AMPARA/RS (abordado no item 9.6.2 – Incremento da Receita); e do aumento de R\$ 450,2 milhões dos recursos vinculados ao Fundo de Reforma do Estado – FRE.

TABELA 10.6
PRINCIPAIS CONTAS QUE COMPÕEM O SIAC
2014/2016

DISCRIMINAÇÃO	Em R\$ milhões nominais				
	2014	2015	2016	Variação 2015/2014	Variação 2016/2015
1. DDP/DEP JUDICIAIS NÃO TRIBUTÁRIOS	7.708,0	9.664,8	10.157,7	1.956,8	492,9
2. DDP/PRE - Fundo de Reforma do Estado	18,8	110,4	560,6	91,6	450,2
3. FOMENTAR/RS	0,8	334,8	470,3	333,9	135,6
4. DDP/AMPARA-RS	-	-	213,3	-	213,3
5. Autarquias	435,6	481,3	578,7	45,7	97,4
6. Fundações	89,1	64,1	48,1	(25,0)	(15,9)
7. Empresas	183,9	171,5	153,1	(12,5)	(18,4)
8. Demais Recursos Livres e Vinculados da Adm Direta	2.915,7	2.473,4	2.238,2	(442,3)	(235,3)
9. Subtotal Poder Executivo (1+2+3+4+5+6+7+8)	11.352,0	13.300,2	14.420,1	1.948,2	1.119,9
10. Demais Poderes (AL, TCE, TJ, TJM e MP)	797,7	931,7	1.008,6	134,1	76,9
11. Total aplicado no SIAC (9 + 10)	12.149,7	14.232,0	15.428,7	2.082,3	1.196,7
12. RESGATES DO SIAC	11.790,1	14.053,1	15.377,5	2.263,0	1.324,4
13. Saldo livre para utilização – contabilizado no BGE (11 – 12)	359,6	178,9	51,2	(180,7)	(127,7)
14. Saldo livre para utilização - conforme relatório SIAC	359,6	178,1	49,4	-	-
15. Divergência Saldo Contábil X Relatório SIAC (13 – 14)	-	0,8	1,8	-	-

Fonte: Sistema FPE, Cubos DW da SEFAZ/CAGE e Relatório SIAC/Movimentos dos dias 30-12-2014, 30-12-2015 e 29-12-2016.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

No caso dos recursos do Fundo de Reforma do Estado, o seu incremento em 2016 decorreu, em grande parte, da receita de R\$ 216,9 milhões referente ao ressarcimento da FORD pela não execução do empreendimento de Guaíba; e da transferência do saldo não utilizado de R\$ 216,3 milhões do recurso 0217 – Cota-Parte FPE-Fundurbano, autorizado pela Lei nº 14.744/2015.

Ao final das operações do SIAC, em 31-12-2016, restou o estoque bancário de R\$ 49,4 milhões (ou R\$ 51,2 bilhões, conforme contabilizado no Balanço Geral do Estado) de recursos disponibilizados pelo Sistema, a serem utilizados no ano seguinte, verificando-se um descompasso de R\$ 1,8 milhão entre as operações financeiras do Caixa Único e sua contabilização.

O limite de 95% para utilização do saldo de depósitos judiciais não tributários (no qual o Estado não faz parte) foi atendido, tendo sido repassado para o SIAC em torno de 93%, permanecendo como fundo de reserva 7% (R\$ 681,7 milhões). Logo, restando como saldo disponível para saque, em 31-12-2016, a quantia de R\$ 163,9 milhões (2%).

TABELA 10.7
APURAÇÃO DO LIMITE MÁXIMO DE UTILIZAÇÃO PELO SIAC
DOS DEPÓSITOS JUDICIAIS NÃO TRIBUTÁRIOS
2016

EM R\$ MILHÕES NOMINAIS

Discriminação	Total Depositado Junto ao Banrisul A	Transferência ao SIAC		Fundo de Reserva	
		Valor B	% do Depósito B/A	Valor C = A-B	% do Depósito C/A
1. Depósitos Judiciais Não Tributários:	11.045,1	10.157,7	92%	887,4	8%
1.1. O Estado é parte (LC nº 151/2015 – limite de 70%)	688,5	482,8	70%	205,7	30%
1.2. O Estado não é parte (Lei nº 14.738/2015 – limite de 95%)	10.356,6	9.674,9	93%	681,7	7%
1.2.1 Limite máximo de saque pelo Estado (95% dos depósitos)		9.838,8			
1.2.2. Saldo disponível para saque em 31-12-2016		163,9	2%		

Os valores dos depósitos judiciais foram consumidos pelo SIAC, com o pagamento de despesas que ultrapassaram os recursos orçamentários arrecadados no mesmo período. O custo total do Tesouro Estadual pela utilização desses recursos no financiamento dos gastos públicos foi de R\$ 1,0 bilhão em 2016 (205% do total captado no ano). Além disso, o Estado não providenciou a reposição da rentabilidade financeira de algumas contas que compõem o Caixa Único (nos termos do Decreto nº 38.113/1998), no montante de R\$ 1,19 bilhão.

TABELA 10.8
CUSTO FINANCEIRO EM RELAÇÃO AO MONTANTE DE DEPÓSITOS JUDICIAIS
TRANSFERIDOS PARA O SIAC
2012/2016

EM R\$ MILHÕES NOMINAIS

Discriminação	2012	2013	2014	2015	2016
1. Depósitos Judiciais – Saldo Acumulado desde 2004	2.043,0	7.058,0	7.708,0	9.664,8	10.157,7
2. Custo do Estado no Exercício	167,0	440,8	759,2	915,4	1.009,9
3. Depósitos Judiciais – Vlr. Sacado no Exercício	-	5.015,0	650,0	1.956,8	492,9
4. % Custo em relação ao vlr. sacado no exercício (= 2/3)	-	9%	117%	47%	205%

O custo pela utilização dos Depósitos Judiciais Não tributários só não foi maior em virtude da edição da Lei Estadual nº 14.739, de 24/09/2015, reduzindo para R\$ 280 milhões (em 2015) e para R\$ 220 milhões (de 2016 a 2018) os rendimentos a serem repassados ao Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário. Nesse sentido, a recomendação para o Governo, no Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas de 2015, foi de buscar alternativas quanto às formas de remuneração estabelecidas para os resgates do SIAC. Entendeu-se não ser adequada, na situação de dificuldades financeiras enfrentadas, a obtenção de ganhos excedentes por outros Órgãos ou Poderes, a partir da utilização de recursos que pertencem ou estão sob a guarda do Estado.

Muito embora o Caixa Único apresente aspectos positivos, permitindo uma maior flexibilização em relação ao fluxo financeiro, reitera-se a necessidade de esforços para a reposição dos recursos vinculados às contas de origem, a exemplo das verbas de convênios e de financiamentos externos, cuja manutenção no Sistema poderá ocasionar, em face da morosidade na execução da despesa, inevitável prejuízo aos investimentos públicos, aos serviços prestados à população e aos projetos sociais a que os recursos originalmente se destinavam.

10.3.4 – Cobrança dos Créditos da Dívida Ativa

A Dívida Ativa abrange créditos a favor da Fazenda Pública que, por não terem sido pagos nas datas aprazadas, resultam em títulos emitidos pelo Estado – Certidões de Dívida Ativa, os quais possuem certeza e liquidez, atendendo o disposto na legislação que regulamenta a matéria. Assim, o estoque da Dívida Ativa constitui uma fonte potencial de fluxos de caixa, podendo impactar positivamente com o ingresso dos valores recuperados. Por outro lado, tem a característica de espelhar a parcela mais significativa dos créditos a receber, sendo contabilmente reconhecida nas contas do Ativo, Circulante ou não Circulante, conforme o caso.

Desde o exercício anterior (2015), a Procuradoria-Geral do Estado, a Receita Pública e a CAGE finalizaram estudo, em atendimento às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, para que fossem realizadas a transferência para longo prazo dos valores cuja expectativa de realização superasse o término do exercício financeiro seguinte, e o ajuste das perdas esperadas quanto aos créditos inscritos em Dívida Ativa, pois, embora com todos os esforços para sua cobrança, possuem alta probabilidade de não realização. Tal ajuste trouxe mais realidade aos registros contábeis quanto ao estoque dos valores cobráveis em dívida ativa, sem consequências orçamentárias e financeiras. Além disso, não há alteração na situação de cobrança dos créditos, permanecendo como direito do Estado.

Como os valores dos créditos poderão ter suas demandas judiciais encerradas sem a obtenção de sucesso por parte do Fisco Estadual, foi necessário que o Executivo disponibilizasse ao Controle Externo os estudos e as informações que culminaram com a identificação dos Créditos Inscritos em Dívida Ativa incobráveis. No Balanço Geral do Estado de 2016, Volume I, pp. 62 e 63, constaram os critérios utilizados para o ajuste das perdas esperadas.

Considerando-se o Balanço Consolidado do Estado (Administração Direta, Autarquias e Fundações), o resultado desse estudo apontou o valor recuperável de R\$ 11,85 bilhões em 2016, representando 29% do total inscrito em Dívida Ativa (R\$ 40,88 bilhões), tendo sido registrado o valor de R\$ 29,03 bilhões na conta Ajustes de Perdas da Dívida Ativa.

TABELA 10.9
DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA E NÃO TRIBUTÁRIA - CONSOLIDADA
SALDO NO BALANÇO PATRIMONIAL (ADMINISTRAÇÃO DIRETA, AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES)
2016

Discriminação	Administração Direta	Administração Indireta (*)	Dívida Ativa Consolidada		
			Dívida Ativa Total	Ativo Circulante	Ativo Não Circulante
Dívida Ativa, estoque no início do ano	37.031,0	244,4	37.275,4	1.305,0	35.970,4
Dívida Ativa, estoque ao final do ano	40.510,7	368,5	40.879,2	2.293,5	38.585,7
(-) Ajuste de Perdas, em 2016	-28.907,8	-122,5	-29.030,3	-	-29.030,3
Total Recuperável em 31-12-2016	11.602,9	246,0	11.848,9	2.293,5	9.555,4

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

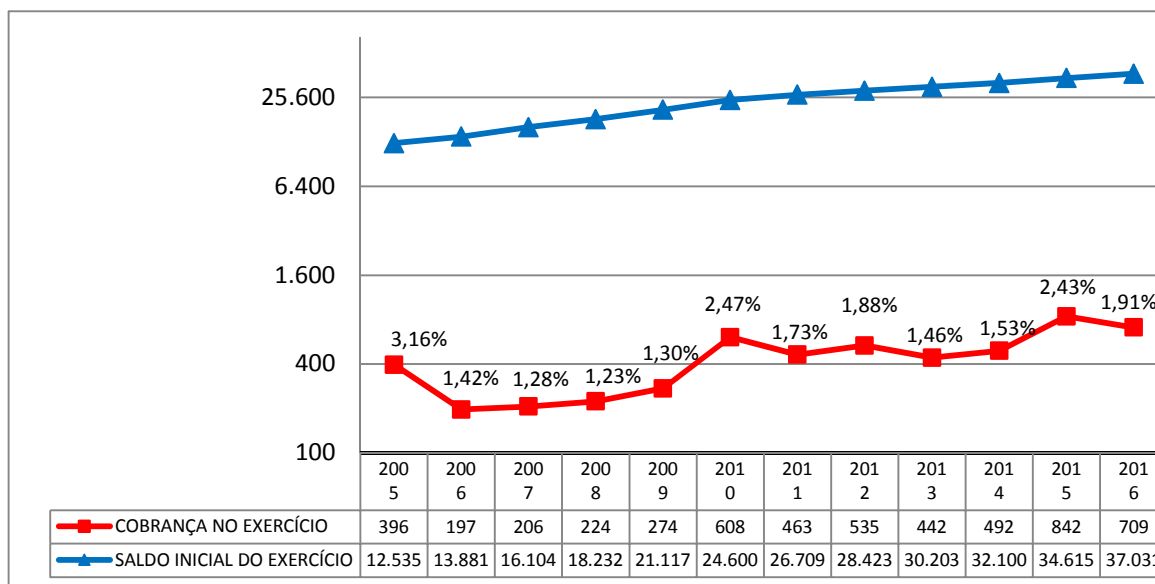
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) A maior parte da Dívida Ativa do IPERGS (e respectivo ajuste de perdas) é relativa a valores devidos pela Administração Pública Estadual, os quais foram excluídos na Consolidação do Balanço.

Os valores recuperados no âmbito da Administração Direta, por intermédio das ações de cobrança, têm sido pouco significativos. Em 2016 ingressaram apenas 1,91% (R\$ 709 milhões) do estoque de R\$ 37,03 bilhões existente no início do exercício.

GRÁFICO 10.16
COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA
EM PERCENTUAL DO ESTOQUE NO INÍCIO DO EXERCÍCIO

Em R\$ milhões nominais



Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Cabe ressaltar os sucessivos programas de recuperação de créditos, AJUSTAR/RS (2010 a 2011), EM DIA (2012, 2013 e 2014) e REFAZ (2015). No período de 2006 a 2009, não houve programa de recuperação de créditos, e em 2005, quando o percentual de cobrança foi de 3,16%, o maior da série histórica, foi lançado o Programa de Recuperação de Créditos - Convênios ICMS 91/05 e 92/05, com base nos Atos Declaratórios CONFAZ nºs 09/05 e 10/05.

Em 2016, com relação à redução dos valores arrecadados pela Administração Direta (de R\$ 842 milhões nominais em 2015 para R\$ 709 milhões em 2016), não houve a edição de Plano de Recuperação de Créditos, situação que havia se tornado prática comum nos anos anteriores e, cuja presença, já está definida legalmente a contar de março de 2017.

10.4 – Setores Prioritários das Políticas Públicas

10.4.1 – Educação

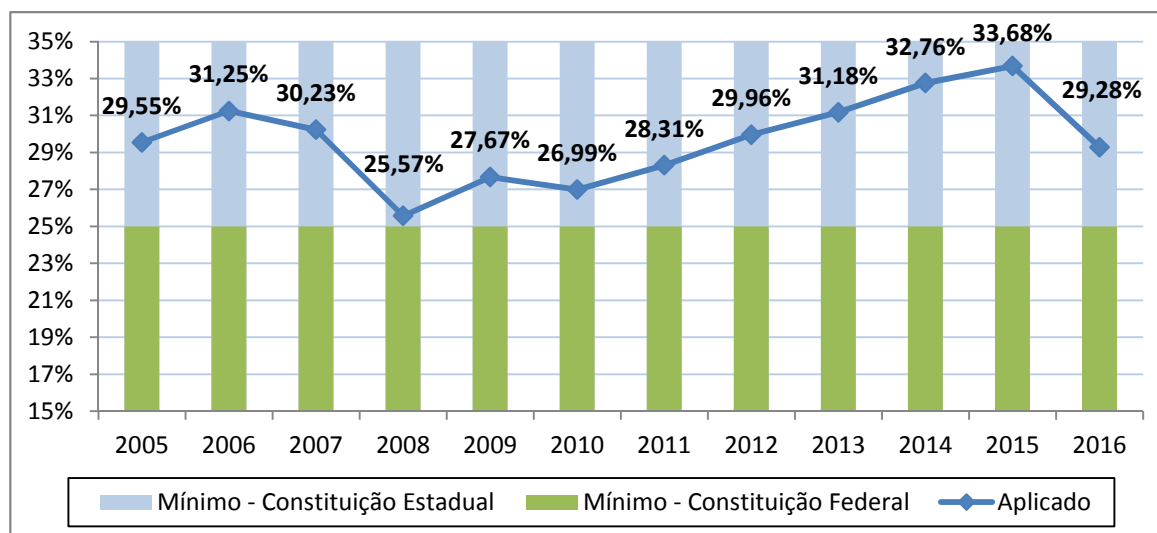
O total da despesa executada na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE alcançou **R\$ 8,54 bilhões**, representando **29,28%** da Receita Líquida de Impostos e Transferências - RLIT (R\$ 29,18 bilhões). Estão incluídos no total da MDE os gastos com inativos, correspondente a 40,37% (R\$ 3,45 bilhões) do total da despesa executada em Educação, bem como R\$ 1,18 bilhão relativo à redistribuição de recursos do FUNDEB.

Portanto, a **Despesa Liquidada Total** apurada foi inferior em 5,72 pontos percentuais ao limite mínimo de 35% previsto na Constituição Estadual (art. 202), mas superior em 4,28 pontos percentuais ao mínimo de 25% fixado na Constituição Federal (art. 212).

Do índice estabelecido na Constituição Estadual (35% da RLIT), deixou de ser aplicado **R\$ 1,67 bilhão**, porém, em relação ao percentual definido na Constituição Federal (25% da RLIT), foi aplicado a mais o montante de **R\$ 1,25 bilhão**.

Em 2016, ocorreu um decréscimo de recursos aplicados na área da Educação no valor de **R\$ 301,4 milhões**, representando -3,4% em relação a 2015, enquanto a RLIT teve um crescimento de 11,72%.

GRÁFICO 10.17
EVOLUÇÃO DA APLICAÇÃO DO ÍNDICE NA
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE



Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.
Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

No período compreendido entre 2005 e 2016, o índice de 35%, exigido pela Constituição Estadual não foi atingido em nenhum exercício. Em relação aos 25% da Constituição Federal, houve o atendimento em todos os exercícios da série analisada.

Quanto às operações do **FUNDEB**, no caso do Estado do Rio Grande do Sul, houve uma contribuição de R\$ 5,34 bilhões e um retorno de R\$ 4,16 bilhões, ocasionando uma diferença a menor (**perda**) no valor de **R\$ 1,18 bilhão**, valor esse redistribuído aos Municípios e considerado como aplicação na educação básica pública para efeito do cumprimento ao artigo 212 da Constituição Federal.

O saldo bancário das contas correntes vinculadas ao FUNDEF/FUNDEB alcançou R\$ 110,0 milhões, sendo suficiente para a cobertura dos Restos a Pagar de R\$ 72,9 milhões, inscritos no Balanço de 2016 e para executar a despesa **ainda não empenhada**, representada pelo **Passivo Potencial**, num total de R\$ 10,1 milhões. Portanto, para honrar os compromissos já assumidos e executar a despesa não empenhada, o Poder Executivo tem uma sobra nas contas correntes vinculadas ao FUNDEF/FUNDEB de R\$ 27 milhões.

A Lei nº 11.494/07 determina a aplicação de 60% dos recursos recebidos à conta do FUNDEB para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, afastando o pagamento de inativos. Tendo o Estado recebido de retorno do FUNDEB o valor total de R\$ 4,16 bilhões, consideradas as aplicações financeiras que devem ser empregadas na mesma finalidade, conclui-se que o montante mínimo a ser gasto com os profissionais é de R\$ 2,49 bilhões. O Estado gastou, em 2016, R\$ 2,70 bilhões com a remuneração dos profissionais da educação básica pública, já considerando a exclusão de gastos com inativos (R\$ 1,38 bilhão), correspondendo a 64,83% dos recursos recebidos, sendo plenamente obedecido o mandamento legal.

Do total da receita vinculada ao **Salário-Educação** (R\$ 346,3 milhões) foram empenhados R\$ 414,4 milhões, ocorrendo uma aplicação **a maior** no valor de R\$ 68,1 milhões. Foram registrados em Restos a Pagar R\$ 70,5 milhões, correspondente a 17,01% do total da despesa empenhada no exercício em análise. O saldo da receita acumulada e não empenhada, até 31-12-2016, totalizou R\$ 794,4 milhões, representando o Passivo Potencial dos Recursos 092 e 292, aplicados no SIAC.

Em relação à **Quota Municipal/Salário-Educação**, considerando-se os valores nominais inscritos em Restos a Pagar e a quantia não empenhada, resta repassar R\$ 52,5 milhões. Esse procedimento compromete a realização de projetos municipais na área de educação, ensejando retenção indevida de recursos previstos na Constituição, cuja distribuição se encontra regulamentada na Lei nº 9.766/1998 e Lei nº 11.126/1998.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, a apuração realizada em 2015 está sendo divulgada somente agora no Relatório do Parecer Prévio de 2016, em razão dos prazos para encerramento e divulgação pelo MEC, cumprindo a periodicidade de dois anos entre uma avaliação e outra.

Com índices de 4,0, na 8ª Série do Ensino Fundamental, e de 3,3, na 3ª Série do Ensino Médio, o Estado não conseguiu alcançar as suas metas (de 4,8 e 4,4, respectivamente), revelando um ensino no Estado carente de maiores investimentos, tanto na área de Recursos Humanos quanto materiais. Na 4ª Série, última Série dos primeiros anos do Ensino Fundamental (1ª a 4ª Série), observa-se que o Estado tem atingido as Metas estabelecidas pelo IDEB.

Considerando-se o desempenho do Estado do Rio Grande do Sul no IDEB como referência para avaliar a qualidade do Ensino Público Estadual, há necessidade da adoção de medidas visando promover melhores resultados, a exemplo do Programa Federal “Mais Educação” e do Programa Estadual “Escola de Tempo Integral”, com objetivos de possibilitar aos alunos a permanência durante mais tempo nas escolas, promovendo uma educação mais abrangente e eficaz, e também acolhendo e atendendo às necessidades dos alunos mais carentes, no intuito de diminuir a evasão e a repetência.

Em 2016 não foram destinados recursos para o **Ensino Superior Público** e para o **Ensino Superior Comunitário**, em desobediência ao §3º do art. 201 da Constituição Estadual, alterado pela Emenda Constitucional nº 66/2012.

O Estado do RS deveria ter aplicado o montante mínimo de R\$ 133,6 milhões, isto é, 0,5% da Receita Líquida de Impostos Próprios – RLIP (R\$ 26,7 bilhões), mas isso não ocorreu, apesar de ter sido empenhado o equivalente a R\$ 74,9 milhões na Unidade Orçamentária da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS. Esta despesa não pode substituir o ordenado na Constituição Estadual, por força da Lei Complementar nº 10.713/1996 que deu destinação ao montante equivalente a 0,5% da RLIP e não contemplou a UERGS, e enquanto não for alterada a Lei nº 11.646/2001 que autorizou a criação da Universidade Estadual e em seu artigo 14 **veda expressamente** a utilização **na UERGS** dos recursos previstos no §3º do art. 201 da Constituição Estadual (0,5% da RLIP).

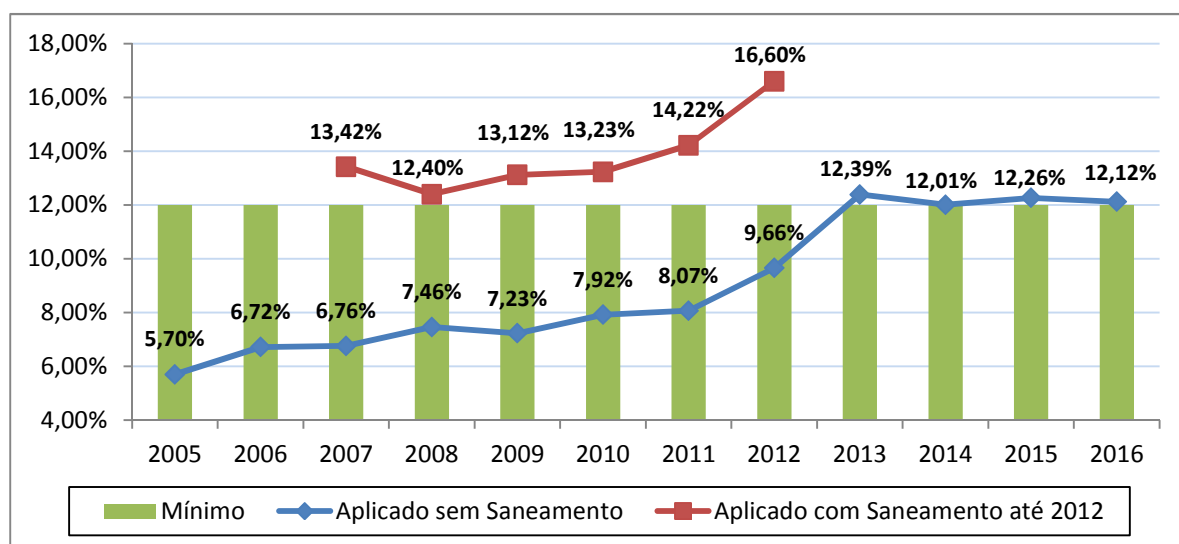
No **Ensino e Fomento à Pesquisa Científica e Tecnológica** a aplicação correspondeu a R\$ 26,4 milhões, representando 0,10% da Receita Líquida de Impostos Próprios, não atingindo o mínimo de 1,5% (R\$ 400,8 milhões) da RLIP (R\$ 26,7 bilhões), fixado no artigo 236 da Constituição Estadual, equivalente a R\$ 374,4 milhões aplicados a menor.

10.4.2 – Saúde

Os gastos em Saúde devem ser avaliados quanto ao prescrito na Constituição Federal (Emenda Constitucional nº 29/2000), cuja aplicação mínima deve ser de 12% da Receita Líquida de Impostos e Transferências - RLIT, enquanto a Constituição Estadual (Emenda Constitucional nº 25/1999) prevê o percentual mínimo de gastos em ASPS equivalente a 10% da Receita Tributária Líquida - RTL.

Devido à normatização trazida pela Lei Complementar nº 141/2012, aplicada desde 2013, separou-se a análise em dois momentos: até 2012 e a partir de 2013.

GRÁFICO 10.18
GASTO EM SAÚDE (CONSTITUIÇÃO FEDERAL – EMENDA Nº 29/2000)



Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.
Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

A Instrução Técnica TCE nº 07/2008 incluiu os gastos em saneamento no cômputo das despesas com saúde, tendo em vista o entendimento extraído do próprio texto constitucional em seu artigo 200. Assim, o Estado do RS passou a agregar em suas despesas, desde 2007, os serviços de saneamento básico prestados pela Companhia Riograndense de Saneamento – CORSAN, sem os quais o Governo não atenderia ao percentual mínimo de gastos em saúde.

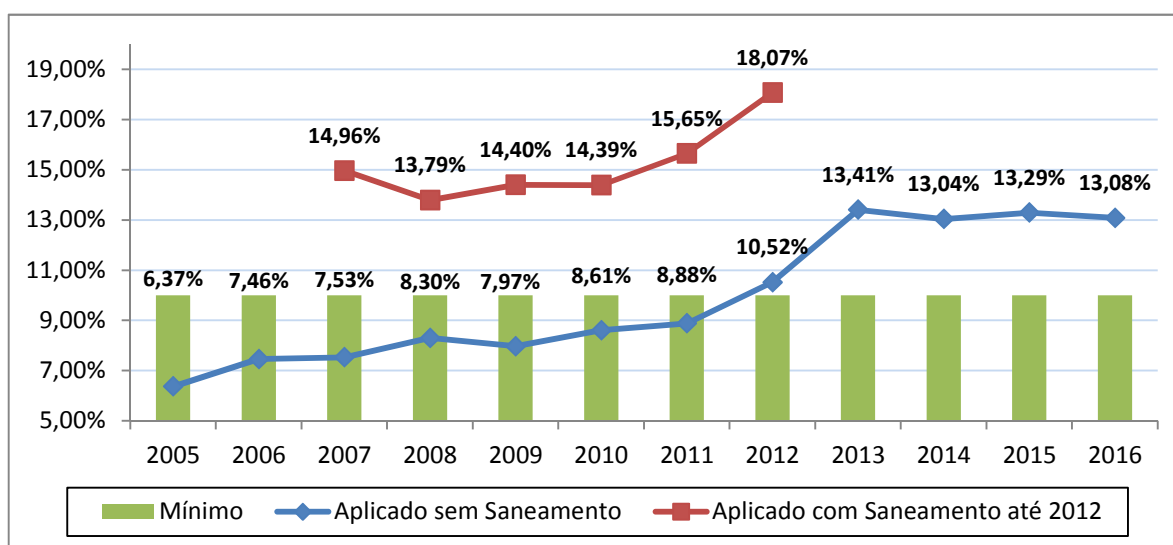
Até o exercício de 2012, sem o acréscimo dos gastos da Corsan, em nenhum exercício da série analisada foi atingido o índice mínimo exigido na Constituição Federal de 12% da RLIT, apesar do crescimento com um índice de 9,66% da RLIT em 2012, quando em 2010 e 2011 havia sido em torno de 8%.

Em 2013, novamente houve a elevação dos gastos em saúde, alcançando 12,39% da RLIT. Quanto ao exercício de 2014, embora tenha havido ligeira queda no percentual apurado, de 0,38%, ainda assim a aplicação alcançou 12,01% da Receita, atendendo à determinação da Constituição Federal. Em 2015, houve novamente um pequeno crescimento, alcançando 12,26%.

Em 2016, os gastos em ASPS alcançaram o montante de **R\$ 3,54 bilhões**, representando **12,12%** da RLIT (R\$ 29,18 bilhões).

Em relação ao mínimo de 10% da Receita Tributária Líquida, fixado na Constituição Estadual, esse índice, sem os gastos em saneamento efetuados pela Corsan, foi cumprido em 2012 pela primeira vez, alcançando 10,52%. Posteriormente, a aplicação alcançou o índice de 13%, sendo que em 2016 foi de **13,08%** da RTL (R\$ 27,05 bilhões).

GRÁFICO 10.19
GASTO EM SAÚDE (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL)



Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.
Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Até 2012, as despesas foram examinadas, ainda, à luz do Parecer TCE nº04/2007, no qual foi definida a inclusão das contribuições ao IPERGS para Assistência Médica dos Servidores. Entretanto, o entendimento adotado por este Tribunal possuía caráter transitório, vigente enquanto não editada a Lei Complementar específica imposta pelo § 3º do artigo 198 da Constituição da República, o que exigiria novo exame da matéria.

Foram consideradas, até 2012, as liquidações totais, isto é, computadas todas as despesas liquidadas no exercício, tanto relativas a empenhos do exercício analisado quanto de exercícios anteriores, tendo em vista o entendimento desta Corte exarado no Parecer Coletivo nº 01/2003.

Com a aprovação da Lei Complementar nº 141, de 13-01-2012, a lacuna legal foi preenchida, e desde 2013 passaram a ser observadas as novas diretrizes acerca dos gastos a serem computados em ASPS para fins de apuração do percentual mínimo de 12% sobre a RLIT.

Nos Votos dos Exmos. Conselheiros-Relatores das contas do Governo do Estado, acolhidos nos respectivos Pareceres do Tribunal Pleno desta Casa, de 2009 a 2012, foi recomendado ao Chefe do Executivo a adoção de medidas para viabilizar o atingimento do percentual mínimo de gastos em saúde sem as despesas em saneamento efetuadas pela Corsan e, tendo-se como base o Parecer Prévio de 2011, relatado em 2012, além dessa recomendação, inseriu-se o alerta quanto à efetiva aplicação de recursos em ASPS, nos termos preconizados pela LC nº 141/2012,

considerando o disposto no artigo 27 do Decreto nº 7.827, que regulamentou a matéria, e a decisão deste Tribunal Pleno no Processo nº 2150-02.00/13-3, cujos efeitos da referida norma passariam a ser aplicados a partir das Contas do ano de 2013.

A retrocitada Lei Federal foi objeto de exame em Pedido de Orientação Técnica tratado no Processo nº 7761-02.00/13-3, resultando na Decisão do Tribunal Pleno desta Corte de Contas nº TP-1.360/2013. Dentre outras questões, a exemplo do que passou a acontecer no âmbito da União, este Tribunal passou a considerar no cálculo a despesa liquidada de empenhos do exercício em análise, e a despesa empenhada e não liquidada, inscrita em restos a pagar não processados até o limite das disponibilidades de caixa ao final do ano, consolidadas no Fundo de Saúde.

O Decreto nº 7.827/2012 regulamentou os procedimentos de condicionamento e restabelecimento das transferências de receitas oriundas da repartição tributária e de transferências voluntárias da União, nos casos de descumprimento da aplicação mínima de recursos em ASPS, tratada na LC nº 141/2012, e definiu o Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS como ferramenta de registro, controle e apuração das despesas a serem computadas na verificação do cumprimento do percentual mínimo de gastos em Saúde.

Quanto aos recursos não aplicados no exercício anterior, nos termos da referida LC nº 141/12, estes deverão ser repassados voluntariamente pelo ente da federação à conta bancária vinculada ao Fundo de Saúde, com a posterior aplicação efetiva do adicional necessário, no exercício seguinte, ou será adotada medida preliminar de direcionamento das transferências constitucionais diretamente para a conta do Fundo, correspondente ao montante não aplicado, seguida da suspensão das transferências constitucionais e voluntárias, em caso de não cumprimento.

Por outro lado, desde 2013, nos termos da LC nº 141/2012, e com a Decisão do Tribunal Pleno desta Corte de Contas nº TP-1.360/2013, deverá ser verificada a vinculação de recursos, ao final do exercício, em montante suficiente para dar cobertura aos Restos a Pagar inscritos no Balanço. No final de 2016, os recursos financeiros colocados à disposição do Fundo Estadual de Saúde - FES (**R\$ 65,6 milhões**), ficaram muito aquém (**em R\$ 642,0 milhões**) dos compromissos assumidos (**de R\$ 707,6 milhões**).

Embora os Recursos 006, 016 e 026 (ASPS) encontrem-se vinculados a outras contas bancárias, estas mesmas contas correntes, administradas pela Tesouraria da Secretaria da Fazenda - SEFAZ (005), estão concomitantemente vinculadas a outros recursos que não respondem pelo pagamento de despesas da área da saúde, tais como: Recurso 002 (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-MDE), Recurso 011 (Outros Poderes), Recurso 292 (Salário Educação), Recurso 1185 (FUNDEB), dentre outros. Dessa forma, do saldo disponível nestas contas correntes (**R\$ 261,9 milhões**), não há como distinguir o montante a ser efetivamente utilizado para pagamento de despesas realizadas em ações de saúde.

As disponibilidades financeiras para dar cobertura aos Restos a Pagar Processados e Não Processados, bem como fazer frente às despesas em ASPS no decorrer do exercício, devem ser colocadas à disposição do Fundo Estadual de Saúde, em contas bancárias sob sua administração e responsabilidade, nos termos do parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/2012.

O montante aplicado em ASPS, em 2016, foi de R\$ 3,54 bilhões (12,12% da RLIT), cuja apuração pela Fazenda Estadual incluiu as seguintes despesas consideradas controversas: contribuições patronais ao IPE-Saúde (R\$ 492,4 milhões); aposentadorias, pensões e encargos sobre a folha dos inativos (R\$ 294,3 milhões); e despesas em outros Órgãos que não a Secretaria da Saúde

(R\$ 136,1 milhões). Em 2013, 2014, e 2015 os cálculos da aplicação em ASPS com esses critérios, apresentados nos respectivos Pareceres Prévios, atingiram 12,39%, 12,01% e 12,26%.

Tais “despesas controversas” foram objeto de estudo e manifestação da PGE, tratados na Informação nº 024/13/GAB daquela Procuradoria, concluindo que os referidos gastos podem ser considerados como pertinentes ou assimiláveis ao conceito jurídico (ou noção) de ações e serviços de saúde, mesmo em face do quanto estabelecido pela Lei Complementar nº 141/2012, haja vista a identificação de inconstitucionalidades no diploma legal em tela. Destacou, ainda, o poder/dever do Estado de negar cumprimento à norma eivada de vícios, sem prejuízo do ajuizamento da ação direta de inconstitucionalidade, recomendada ao Poder Executivo.

Desde o exercício de 2013, vinha sendo referendada nos Pareceres Prévios a necessidade de adoção efetiva da medida recomendada pela PGE, de ajuizamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI no tocante à Lei Complementar nº 141/2012, no intuito de viabilizar o aproveitamento, no cálculo do percentual mínimo de 12% da RLIT em ASPS, das despesas com Inativos e Pensionistas e das contribuições patronais ao IPE Saúde (estas repassadas ao Fundo de Assistência à Saúde do Servidor, tratado no subitem a seguir).

Durante a elaboração do Relatório das Contas do Governo de 2015, o Executivo Estadual afirmou, nos esclarecimentos prestados, que a Procuradoria-Geral do Estado efetivou a arguição de inconstitucionalidade da LC nº 141/2012 nos autos da Ação Civil Pública tombada sob o nº 001/1.15.0061773-4, proposta pelo Ministério Público Estadual em 15-04-2015, tornando assim prescindível e desnecessário o ajuizamento de ADI. A referida Ação está atualmente conclusa para sentença.

No voto das contas de 2015, o Conselheiro-Relator destacou a necessidade de o Estado apresentar um plano de médio prazo, visando à recuperação do orçamento da Saúde. Em resposta, o Executivo atrela a elaboração de um plano de recuperação do orçamento com a saúde ao restabelecimento do equilíbrio fiscal, não fazendo nenhuma menção de quando elaborará o plano solicitado pelo Conselheiro-Relator em Sessão do Pleno desta Egrégia Corte.

O texto da LC nº 141/2012, ora em vigor, veda o aproveitamento das despesas descritas como “controversas”, as quais integraram o percentual aplicado em ASPS, de 12,12% da RLIT em 2016. Estes gastos carecem do amparo de medida legal, cabível e concreta, que viabilize, se assim for, o entendimento da Corte de Contas, o seu reconhecimento no cômputo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento do mandamento constitucional. Com a exclusão das despesas controversas, o Estado teria deixado de aplicar R\$ 885,4 milhões no exercício em análise.

10.4.2.1 – Fundo de Assistência à Saúde – do Servidor

O FAS foi criado pela Lei Complementar nº 12.066, de 29 de março de 2004, destinado a atender exclusivamente o custeio do sistema de assistência à saúde do servidor público estadual, cujos recursos são compostos, entre outros, pela contribuição mensal patronal e dos servidores dos Poderes e órgãos do Estado, ambos na ordem de 3,1% do salário de remuneração.

Embora a sua destinação voltada apenas à assistência médica dos servidores, vem sendo destacada a utilização de recursos do Fundo para financiar outras atividades do IPERGS, pois os saldos bancários registrados no Balanço não condizem com os resultados acumulados desde a

sua criação em julho de 2004. No período de 2004 a 2010, R\$ 332,7 milhões teriam sido destinados para outros fins, e no período de 2011 a 2016, foram R\$ 41,3 milhões.

Também, a falta de regularidade nos repasses dos recursos pelo Poder Executivo dificulta o gerenciamento do fluxo de caixa do Fundo, prejudica de sobremaneira o exame anual do equilíbrio entre as receitas e despesas do FAS, e a adoção das medidas necessárias pelo gestor para uma melhor administração do sistema.

No período de 2011 a 2016, R\$ 89,9 milhões não foram empenhados e repassados ao FAS, sendo a parcela de R\$ 66,4 milhões de competência de 2016, especialmente relacionados às contribuições patronais sobre a folha das pensionistas vinculadas a servidores falecidos do Poder Executivo.

Das contribuições patronais empenhadas, R\$ 188,6 milhões restaram pendentes de pagamento, montante com aumento expressivo de 713% em 2016, comparado ao saldo acumulado em Restos a Pagar de R\$ 23,2 milhões em 2014.

Os créditos em Dívida Ativa Não Tributária, a receber pelo FAS dos demais Poderes e Órgãos do Estado, embora tenham sido parcialmente baixados a título de ajuste por perdas, permanecem com valores atualizados acima de R\$ 3 bilhões no Ativo Não Circulante. Tal situação requer providências, tanto do Governo como do IPERGS, para que a apuração dessas quantias nos últimos cinco anos venha representar um ativo recuperável a fim de garantir as operações de assistência à saúde dos seus beneficiários, evitando-se prejuízos reais ao fundo, pois o montante registrado na contabilidade representa quantia inalcançável dentro das condições de desequilíbrio estrutural das finanças públicas, e merecem reavaliação quanto a ser de fato créditos apenas do FAS ou relacionadas às demais operações do IPERGS.

Porém, não basta o Gestor oferecer uma estrutura operacional que permita o controle e o registro individualizado da execução financeira e orçamentária do FAS, condição compartilhada com a legislação pertinente, pois o eventual acúmulo de sobras financeiras na sua operação não pode ser entendido como uma fonte de financiamento para outras finalidades que não para a melhoria do serviço prestado, que foi justamente o objetivo da lei de criação.

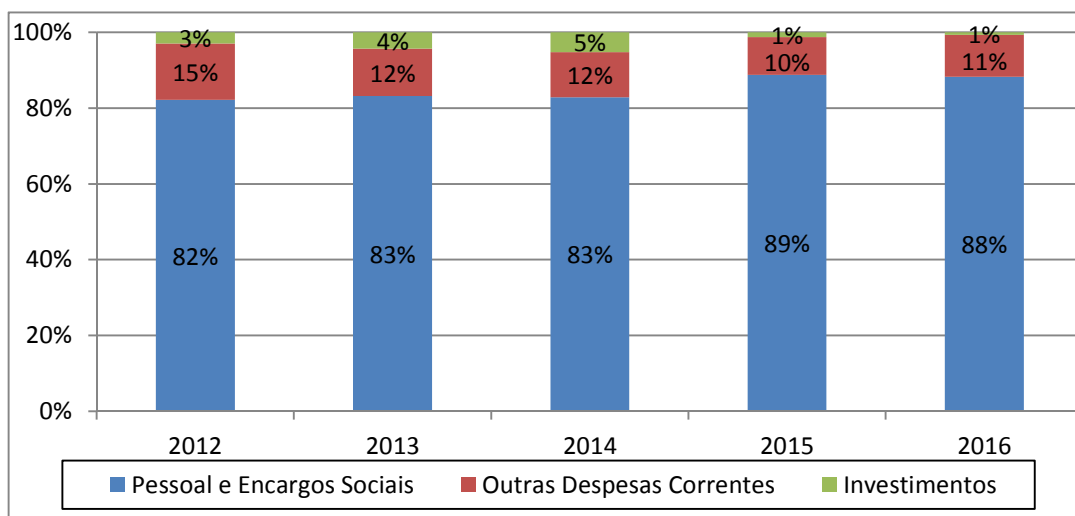
A assistência à saúde e à previdência (abordada no item 9.3.1) compõem um “conjunto de benefícios” de relevante importância na composição da remuneração, e cuja sustentabilidade, no âmbito da Administração Pública, deve ser enfrentada com responsabilidade por ambas as partes, do empregador e do empregado.

10.4.3 – Segurança

A dotação para a Secretaria da Segurança Pública, em 2016, foi de R\$ 5,50 bilhões, com um aumento de 7,3% em relação ao valor corrigido do ano anterior, sendo que a sua participação na dotação da Administração Direta representou 15,7%, permanecendo próximo ao patamar dos anos anteriores.

O gráfico adiante discrimina a composição do gasto da Secretaria de Segurança por Grupos de Despesa.

GRÁFICO 10.20
GASTOS NA SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA
VALORES EMPENHADOS POR GRUPO DE DESPESA



Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

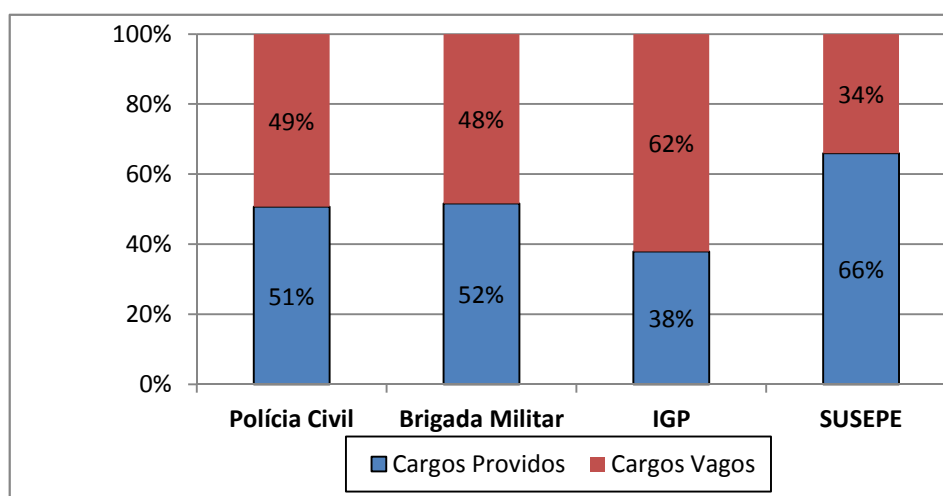
Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Os maiores valores concentraram-se no Grupo de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, representando 88% do total dos gastos com segurança pública, contra 89% em 2015.

O montante aplicado em Investimentos manteve o percentual de 1% sobre o total das despesas empenhadas em 2016. O grupo Outras Despesas Correntes (custeio) teve um pequeno aumento, passando para 11%, contra 10% do ano anterior.

Adiante se apresenta a situação do quadro de pessoal nos Órgãos da Secretaria de Segurança Pública em 2016 e a respectiva necessidade de pessoal, onde 100% representa a totalidade dos cargos criados por Lei.

GRÁFICO 10.21
SITUAÇÃO FUNCIONAL NA SEGURANÇA PÚBLICA - 2016



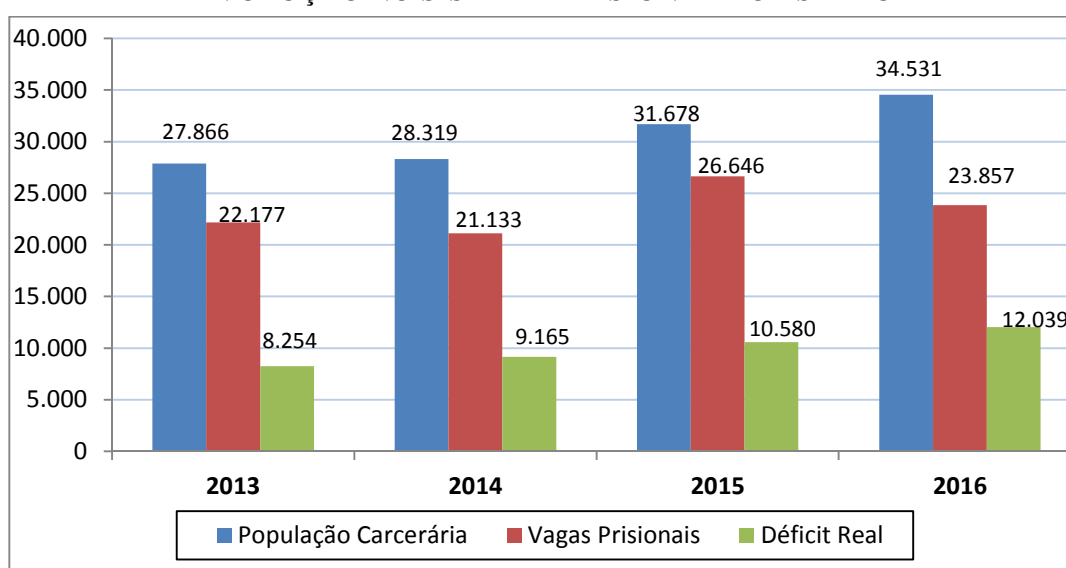
Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Constata-se grande defasagem de Recursos Humanos em todos os Órgãos da Secretaria de Segurança Pública, com 49% dos cargos criados por Lei sem provimento na Polícia Civil, 48% de cargos vagos na Brigada Militar, 62% no IGP e 34% na SUSEPE.

Quanto ao Sistema Prisional, a capacidade do Estado para o acolhimento de apenados em 2016 era de 23.857 vagas, entretanto, o número de presos foi de 34.531, havendo uma superpopulação nas cadeias, com pelo menos 12.039 detentos acima da capacidade operacional dos presídios.

GRÁFICO 10.22
EVOLUÇÃO NO SISTEMA PRISIONAL DO ESTADO



Os números revelam um acréscimo substancial, tanto na população carcerária quanto no déficit real. A população carcerária, que era de 27.866 em 2013, passou para 34.531 em 2016, um aumento de 23,9%. Já o déficit real aumentou 45,9%, passando de 8.254 em 2013 para 12.039 em 2016.

Ao longo do ano, alguns presídios foram interditados e dois estabelecimentos foram desativados: Colônia Penal de Venâncio Aires (280 vagas) e Instituto Penal de Viamão (410 vagas).

No Parecer Prévio das Contas do Governador de 2015, a SUSEPE informou que no ano de 2016 seriam criadas as seguintes vagas: Penitenciárias Estaduais de Canoas II, III e IV, totalizando 2.415 vagas em regime fechado; Penitenciária Estadual de Guaíba, totalizando 672 vagas em regime fechado; e ainda a Cadeia Pública Feminina de Rio Grande, totalizando 286 vagas em regime fechado.

Nenhuma destas obras foi concluída, a nova previsão é para 2017 (Cadeia Pública de Rio Grande está prevista para 2018). No ano de 2016, foi criado um total de 628 vagas, sendo 438 no regime fechado (todas masculinas) e 190 no regime semiaberto (180 masculinas e 10 femininas).

Em uma década, o Rio Grande do Sul registrou um aumento de 62,6% nos crimes de Homicídio Doloso, ou seja, quando existe a intenção de matar. Este crime é uma das principais referências quando se avalia o nível de criminalidade. Este índice aumentou especialmente nos últimos três anos, passando de 1.926 casos em 2013 para 2.608 em 2016. Outro crime com aumento considerável no período foram os Latrocínios (roubo seguido de morte). Depois de chegar a 64 casos em 2009, o Estado registrou 164 Latrocínios no ano passado. Na última década, o aumento representa 33,3%.

Os crimes relacionados a Entorpecentes também aumentaram no período analisado. O crime de Posse passou de 6.446 casos em 2007 para 10.340, um aumento de 60,4%. Já o Tráfico, foi de 3.447 para 8.764 em 10 anos, equivalente a 152,1% de aumento.

Na comparação de 2016 com 2015, os crimes de Homicídio Doloso, Roubos, Latrocínios e Delitos relacionados a armas de fogo tiveram aumento de 7,3%, 8,7%, 14,7% e 1,2% respectivamente. Os demais crimes apresentaram reduções nos casos registrados.

A incidência de Homicídios está concentrada na região metropolitana de Porto Alegre e também nas cidades de Pelotas, Caxias do Sul e Santa Maria.

Os dados obtidos do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, disponível no site: www.forumseguranca.org.br e atualizado em novembro de 2016, demonstram que a violência em solo gaúcho subiu muito acima da média nacional no biênio 2014-2015: enquanto a Taxa de Homicídios Dolosos diminuiu 3,7% no país; no Estado o salto foi de 3,9%. Igualmente para os crimes de Roubo e Furto de Veículos, nos quais o país teve uma queda de 1,4% e o Rio Grande do Sul um aumento de 17,4%. O estudo levou em consideração os dados fornecidos pelas Secretarias de Segurança Pública apenas nos anos de 2014 e 2015.

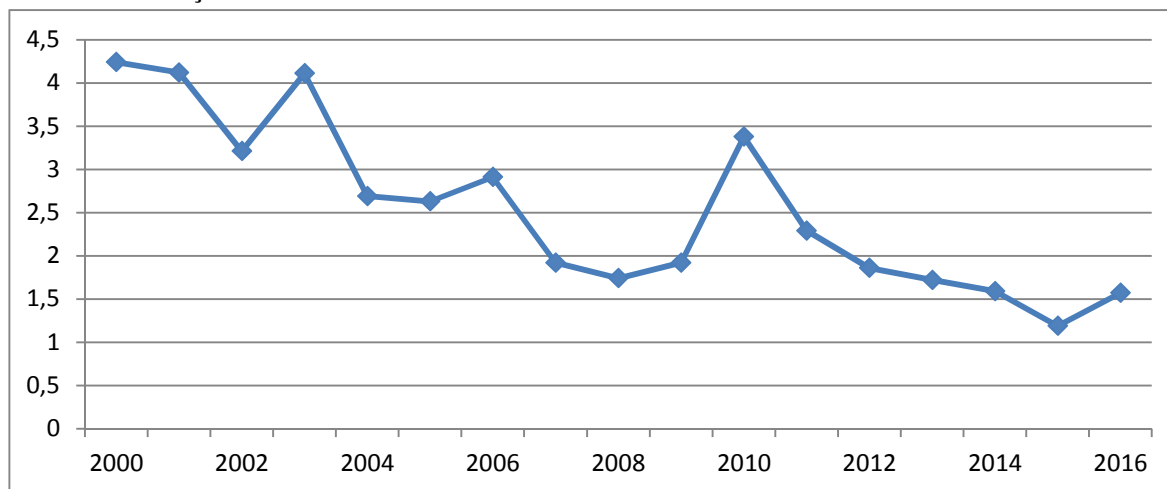
10.4.4 – Transportes

A Função Transporte é executada pelo DAER, SUPRG e SPH (Autarquias vinculadas à Secretaria dos Transportes), e pela METROPLAN. A Empresa Gaúcha de Rodovias S.A. – EGR, administra rodovias e respectivas faixas de domínio. Com o advento da Lei nº 14.876, de 09 de junho de 2016, seu objeto social foi definido como *“a conservação, a manutenção e a implantação de melhorias na malha rodoviária do Estado, sob sua responsabilidade, bem como o planejamento para a expansão da capacidade dos serviços ofertados, de forma a qualificar a infraestrutura rodoviária gaúcha”*.

Para a consecução das referidas atribuições, o Orçamento de 2016 destinou para o setor de infraestrutura de transporte do Estado a cifra de R\$ 770 milhões e, com as alterações promovidas posteriormente, foi acrescido em 26,6%, atingindo a soma de R\$ 975 milhões. O percentual empenhado alcançou 76% da dotação autorizada, perfazendo R\$ 739 milhões.

Em relação ao total das despesas empenhadas pelo Estado (R\$ 47,02 bilhões), a função transporte representou 1,57%, mostrando um crescimento em relação a 2015, quando este percentual alcançou 1,19%.

GRÁFICO 10.23
PERCENTUAL DOS VALORES EMPENHADOS NA FUNÇÃO TRANSPORTE
EM RELAÇÃO À DESPESA EMPENHADA TOTAL DO ESTADO POR EXERCÍCIO



Fonte: Pareceres Prévios de 2000 a 2015.

O DAER respondeu pela aplicação de 82% dos valores empenhados na Função Transporte (R\$ 604 milhões de um total de R\$ 739 milhões). Dentre os valores empenhados pelo Departamento na Subfunção Transporte Rodoviário (R\$ 493 milhões), destaca-se o projeto de Restauração e Manutenção da Malha - CREMA, responsável pela aplicação de R\$ 244 milhões, o projeto de conservação de rodovias, com R\$ 71 milhões, e o projeto de pavimentação de acessos municipais, com R\$ 85 milhões.

A carteira de contratos do DAER, cujo saldo a executar ultrapassa R\$ 2,5 bilhões, vem sendo objeto de ponto de esclarecimento do Parecer Prévio desde 2003. O Governo do Estado já reconheceu que o saldo a executar dessa ordem deixa de ser uma questão exclusiva da Autarquia, porém trata-se de verdadeira questão de Estado, não sendo possível a conclusão de todas as obras em um só Governo.

A pesquisa da Confederação Nacional do Transporte – CNT, realizada em 2016, demonstrou o estado geral da malha rodoviária pesquisada no RS, apresentando menores percentuais classificados como ótimo/bom (37%) em vez de regular/ruim/péssimo (63%). Esses percentuais revelam uma melhora da malha em relação a 2015, quando foram obtidos respectivamente 26% e 74%. A extensão de rodovias estaduais assinala condições inferiores em relação à malha total no Estado.

Quanto aos recursos vinculados 8017, 8018, 8019 e 8029, referentes às rodovias que possuíam pedágios comunitários instalados, nos termos da Lei nº 14.152/2012, bem como à participação na remuneração dos serviços concedidos do extinto Programa Estadual de Concessão Rodoviária - PEGR, o saldo a empenhar atingiu R\$ 94 milhões ao final do exercício de 2016. Resta esclarecer a destinação destes recursos vinculados, em face da transferência dos pedágios, tanto comunitários como do extinto PEGR, à EGR.

A Demonstração do Resultado do Exercício da EGR aponta uma receita oriunda da prestação de serviços de R\$ 216 milhões em 2016, e uma Receita Operacional Líquida de R\$ 170 milhões. O custo dos serviços prestados e as despesas operacionais alcançaram R\$ 152 milhões, dos quais R\$ 71 milhões referem-se à manutenção e conservação de rodovias. Assim, a Empresa empregou o correspondente a 47% de sua receita operacional líquida na manutenção e conservação de rodovias. No Balanço Patrimonial, as disponibilidades de caixa atingiram R\$ 75 milhões, dos quais R\$ 74 milhões constam como depositados no SIAC e a

Empresa, com o acréscimo das receitas e a redução das despesas financeiras, mostrou um lucro de R\$ 14 milhões em 2016.

10.5 – Setor Empresarial

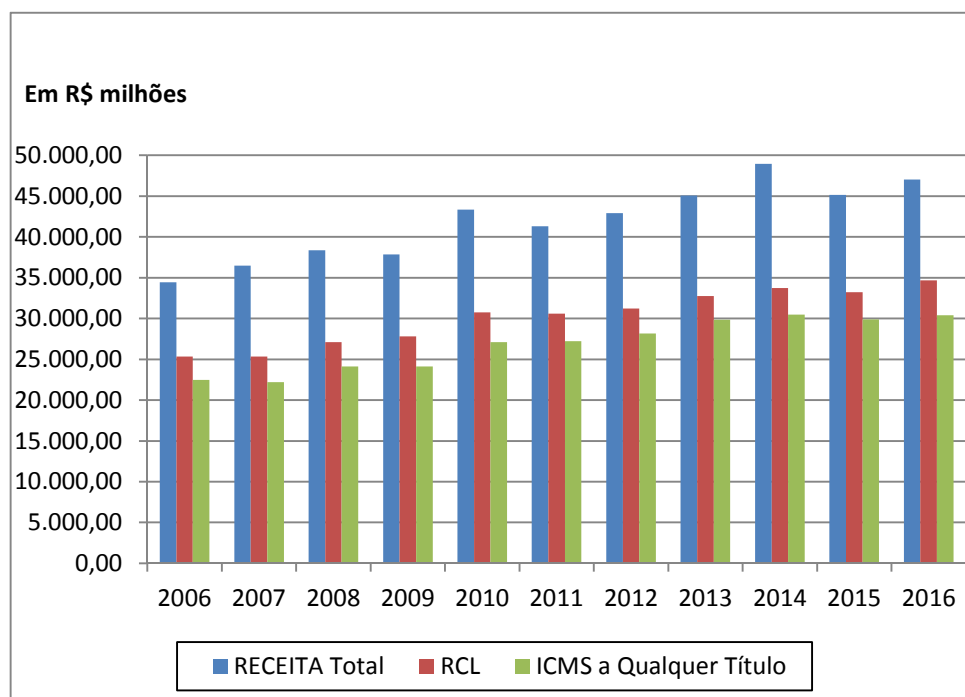
No total combinado das Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas pelo Estado, examinadas no Capítulo 4 deste relatório, o Patrimônio Líquido alcançou o montante de R\$ 11,25 bilhões e o Lucro Líquido apurado foi de R\$ 1,63 bilhão, representados principalmente pelas seguintes empresas: Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Banrisul, Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica – CEEE - GT, Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan, Banrisul Cartões S.A. e Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS.

Conforme análise efetuada no item 1.10 do Relatório, as Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas geraram, no exercício de 2016, para o Estado, um montante de R\$ 246,6 milhões em dividendos e juros sobre o capital próprio.

10.6 – Incremento da Receita

Com o objetivo de demonstrar o comportamento dos ingressos no Tesouro Estadual nos últimos anos, seguindo os conceitos estabelecidos para a Receita Total, Receita Corrente Líquida e Receita de ICMS a qualquer título (principal fonte de recursos próprios do Estado), elaborou-se o seguinte Gráfico:

GRÁFICO 10.24
COMPORTAMENTO DA RECEITA
EXERCÍCIOS DE 2006 A 2016



O gráfico evidencia tendência para o crescimento das três receitas destacadas, muito embora possibilite constatar que as oscilações no índice de incremento, ou redução, tenham

ocorrido permanentemente no período em análise. Sobre esse aspecto, destaca-se o ano de 2015, quando foram registradas reduções em todas as três Receitas em análise.

A influência da Receita de ICMS na Receita Corrente Líquida está vinculada ao fato da primeira ser a principal fonte de recursos para o Tesouro Estadual, e, por conseguinte, o componente mais relevante para sua apuração. Quanto à Receita Total, apesar da arrecadação do ICMS ter uma participação significativa, os ingressos de receita de capital (operações de créditos e alienações) podem influenciar o resultado de forma relevante.

Assim, se na comparação entre 2015 e 2014, a arrecadação de ICMS a qualquer título registrou redução na ordem de 1,86%, a Receita Corrente Líquida apresentou queda de 1,54% e a Receita Total diminuiu 7,72%, no biênio 2016 e 2015, a relação é positiva em 1,66%, 4,35% e 4,11%, respectivamente.

De outro viés, enquanto principal fonte própria e reveladora do grau de desenvolvimento e consumo da economia regional, o ICMS, registra aumento de quase 8% nos últimos 5 (cinco) exercícios, as Receitas das Transferências Correntes, as quais devem ser realizadas pelo Governo Federal obedecendo às previsões legais, caíram mais de 3%.

TABELA 10.10
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
2012/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2012*	2013*		2014*		2015*		2016		
	VALOR	VALOR	Δ % 13/12	VALOR	Δ % 14/13	VALOR	Δ % 15/14	VALOR	Δ % 16/15	Δ % 16/12
ICMS a qualquer título	28.146,20	29.861,50	6,09	30.456,90	1,99	29.890,10	-1,86	30.385,80	1,66	7,95
Transferências do Fundeb - Retorno	4.065,9	4.264,4	4,88%	4.373,3	2,55%	4.260,1	-2,59%	4.158,1	-2,39%	2,27%
Cotas-Partes Receitas da União (**)	2.023,2	1.934,5	-4,38%	2.085,7	7,82%	2.108,6	1,10%	1.970,5	-6,55%	-2,60%
Compensação Lei Kandir (**)	154,7	145,9	-5,69%	138,4	-5,14%	129,5	-6,43%	117,5	-9,27%	-24,05%
Auxílio Financeiro Exportações	125,9	-	-100,00%	132,2	-	124,4	-5,90%	261,3	110,05%	107,55%
Transferências do SUS	1.139,2	1.054,7	-7,42%	1.071,7	1,61%	938,8	-12,40%	813,9	-13,30%	-28,56%
Gestão Plena Saúde (recurso 1681)	1.062,2	991,2	-6,68%	1.009,6	1,86%	890,4	-11,81%	762,9	-14,32%	-28,18%
Demais Transf. SUS	77,1	63,5	-17,64%	62,1	-2,20%	48,4	-22,06%	51,0	5,37%	-33,85%
Transferências do FNDE	456,9	433,7	-5,08%	448,1	3,32%	474,0	5,78%	417,8	-11,86%	-8,56%
Salário Educação	352,8	337,7	-4,28%	383,1	13,44%	396,5	3,50%	338,3	-14,68%	-4,11%
Demais Transf. FNDE	104,1	96,0	-7,78%	65,0	-32,29%	77,5	19,23%	79,5	2,58%	-23,63%
Demais Transferências Correntes	190,0	218,2	14,84%	231,8	6,23%	208,2	-10,18%	165,0	-20,75%	-13,16%
Total Transferências Correntes	8.155,8	8.051,4	-1,28%	8.481,2	5,34%	8.243,5	-2,80%	7.904,1	-4,12%	-3,09%
Total Transferências de Capital	126,7	240,7	89,98%	228,5	-5,07%	43,3	-81,05%	94,4	118,01%	-25,49%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Descontadas as parcelas retidas automaticamente das receitas da cota-parte FPE, cota-parte IPI e Lei Kandir destinadas à formação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.

No período 2012 a 2016, as maiores reduções estiveram localizadas nos repasses de verbas vinculadas à Saúde (Transferências do SUS, Gestão Plena Saúde e Demais), Lei Kandir e Transferências do FNDE. Por sua vez, o incremento nos valores do Auxílio Financeiro Exportações, embora realizado de fato, ocorreu devido aos procedimentos adotados pelo Governo Federal para colocar em dia os pagamentos previstos nos orçamentos anuais. Os valores anuais dessa transferência permanecem constantes, nominalmente.

Ainda, tratando-se da repartição tributária vigente no período 1995 a 2016, os dados demonstram que a arrecadação dos impostos federais compartilhados com os Estados (IPI, IR e CIDE) aumentou em 13,55% a sua participação em relação ao PIB. Em contraponto, os ingressos

provenientes das contribuições sociais (COFINS, PIS/PASEP, CPMF, IOF e CSLL), os quais são exclusivos da União, tiveram um incremento de 39,56% em relação ao PIB, no mesmo período. Tal situação evidencia a significativa perda de recursos das economias subnacionais enfrentadas nos últimos anos, bem como dá transparência a situação atual, caracterizada pela elevada concentração de recursos disponíveis nas mãos do Governo Federal.

TABELA 10.11
ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS DA UNIÃO EM RELAÇÃO AO PIB NACIONAL
1996 E 2016

Em (%)

EXERCÍCIO	PIB – BR* (R\$ milhões)	TRIBUTOS PARTILHADOS				TRIBUTOS NÃO PARTILHADOS EM RELAÇÃO AO PIB (%)						
		EM RELAÇÃO AO PIB (%)										
		IPI	IRT	CIDE**	TOTAL	COFINS	PIS/PASEP	CPMF	IOF	CSLL	CIDE**	TOTAL
1996	843.966	1,84	3,99		5,83	2,12	0,88		0,34	0,78		4,12
2016	6.266.895	0,72	5,82	0,09	6,62	3,26	0,87	0	0,54	1,08		5,75
VARIAÇÃO 2016/1996					13,55							39,56

Fonte: sites da FEE-RS, Receita Federal, Banco Central e IBGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores do PIB divulgados pelo IBGE, com nova metodologia de cálculo.

(**) A CIDE passou a ser compartilhada no exercício de 2004 e, em 25-06-2012, o Estado deixou de receber essa receita, pois sua alíquota foi reduzida a zero.

Quanto às perdas ocasionadas pelas desonerações decorrentes da Lei Kandir, cujo efeito é o mais sentido na economia do Rio Grande do Sul por sua característica de Estado exportador, as duas formas apontadas neste Relatório, para quantificar os recursos subtraídos, indicam valores significativos:

- A primeira utiliza como parâmetro a manutenção da proporção registrada no ano de 2000 para relação entre o total dos recursos repassados a título da Lei Kandir e o valor das exportações Gaúchas, calculando a perda de ingressos, no ano de 2016, na ordem de R\$ 1,18 bilhão; e

- A segunda, com base em metodologia própria definida no âmbito da COTEPE/CONFAZ para a apuração das desonerações promovidas pela Lei Kandir e pelo FEX, adotada pela Receita Estadual, conforme “Nota Técnica e Demonstrativo das Desonerações 2015”, disponibilizada no site da SEFAZ, comprova a perda líquida em 2015, em valores nominais, de R\$ 3,92 bilhões, correspondendo a 14,4% da receita de ICMS (R\$ 27,126 bilhões, arrecadados a qualquer título). O estudo não traz os dados do exercício de 2016, mas, caso se aplicasse o mesmo percentual sobre a arrecadação obtida (R\$ 30,386 bilhões, arrecadados a qualquer título), o valor subtraído do Tesouro Estadual alcançaria a soma de R\$ 4,4 bilhões.

Sobre a Administração Tributária Estadual, os reflexos na receita dos soluções provocados na economia Gaúcha, tanto por razões endógenas (problemas estruturais) como exógenas (crise econômica mundial, frustração de safra, baixa capacidade de investimento do setor público estadual, etc.), têm sido mitigados por sua atuação, mediante o desenvolvimento de ações fiscalizatórias e implementação de instrumentos fiscais (concessões e, ou restrições de fruição de benefícios fiscais, modulagem na base de incidência dos tributos, diferimentos nos pagamentos e programas de recuperação de créditos), procurando manter a arrecadação do ICMS em condições de fazer frente à crescente demanda de valores disponíveis para o Estado, e proporcionando condições de competitividade ao parque industrial Gaúcho.

Como o Estado não possui ingerência na política cambial e na política monetária desenvolvida pelo Governo Federal, a Administração Tributária, cujo principal foco de atuação corresponde à gestão da ICMS, é identificada como instrumento de maior impacto na gestão pública estadual.

Dessa forma, o Executivo Estadual recorre a diversos instrumentos para incrementar a receita, entre eles encontram-se o aprimoramento e a difusão do regime da Substituição Tributária, especialmente pelo elevado grau de eficácia e eficiência que esse procedimento proporciona ao controle da arrecadação do ICMS. O regime respondia por 12,84% do ICMS arrecadado em 2005, mas nos últimos 5 exercícios tem superado a casa dos 22%.

TABELA 10.12
PARTICIPAÇÃO DO REGIME DE SUBSTITUIÇÃO
SOBRE O TOTAL DO ICMS ARRECADADO
2005/2016

EXERCÍCIO	ICMS TOTAL	Em R\$ milhões nominais	
		ICMS – REGIME DE SUBSTITUIÇÃO TRIBUTÁRIA	
		VALOR	% DO ICMS TOTAL
2005	11.383	1.462	12,84%
2012	21.378	4.761	22,27%
2013	24.061	5.843	24,28%
2014	25.854	6.257	24,20%
2015	27.126	6.269	23,11%
2016	30.386	6.850	22,54%

Fonte: Informação da SEFAZ em resposta à Requisição de Documentos.

Em 2016, diferente do ocorrido nos últimos anos, a Administração Tributária entendeu por não realizar Programa de Recuperação de Crédito, entretanto, em fevereiro de 2017, por conta da permanência da fragilidade da situação econômica vivida no País, a Secretaria da Fazenda instituiu o “REFAZ 2017”.

Dentre as demais ações promovidas pelo Executivo Estadual para aumentar a arrecadação da principal fonte de recursos do Tesouro (ICMS), destacam-se tanto as direcionadas ao combate à fraude e à sonegação fiscal, principalmente com a constante modernização da gestão tributária e a difusão no uso de Tecnologia da Informação (TI), como as focadas na busca do desenvolvimento harmônico e sustentável da economia gaúcha, especialmente com ações no sentido de fortalecer e fomentar as produções locais, e, na mesma linha, buscar a manutenção e atração de investimentos para economia regional.

Quanto à renúncia fiscal, no período de 2011 a 2015 é evidenciada contínua oscilação entre a proporção das desonerações concedidas por diplomas infraconstitucionais e as originadas por mandamentos constitucionais. No exercício de 2015, **último ano cujos valores foram disponibilizados para este trabalho**, enquanto as desonerações por força constitucionais representaram 48,50%, as infraconstitucionais corresponderam a 51,50%.

TABELA 10.13
DESONERAÇÕES DO ICMS POR FONTE LEGISLATIVA
VALORES NOMINAIS
PERÍODO DE 2010/2015

DESONERAÇÕES DO ICMS	Em R\$ milhões nominais									
	2011		2012		2013		2014		2015	
	VALOR	% DES	VALOR	% DES	VALOR	% DES	VALOR	% DES	VALOR	% DES
Desonerações por Força Constitucional. (Exportações/ Lei Kandir e E.C 42/2003 = Perdas Líquidas)	4.819,0	44,20%	4.559,9	41,24%	5.882,5	44,69%	6.026,8	42,50%	7.596,0	48,50%
Desonerações por Força Infraconstitucional. (Isenções, Redução de Base de Cálculo, Crédito Presumido, Não estorno de Créditos e Micros e Pequenas Empresas)	6.084,5	55,80%	6.497,1	58,76%	7.279,2	55,31%	8.155,3	57,50%	8.064,6	51,50%
TOTAL DAS DESONERAÇÕES	10.903,4		11.057,0		13.161,7		14.182,1		15.660,5	

Fonte: SEFAZ/RS, Mensagem que acompanha a Proposta da Lei Orçamentária para o exercício de 2016

Com relação ao Programa de Atração e Manutenção de Investimentos no Estado, os dados fornecidos pela Fazenda Estadual trazem os recursos que deixaram de ingressar no Tesouro Estadual, devido ao enquadramento no FUNDOPEM-RS, no montante de R\$ 148,4 milhões, correspondendo a 0,49% do total do ICMS arrecadado a qualquer título, o menor índice de participação no período 2008-2016.

TABELA 10.14
VALORES DOS BENEFÍCIOS FISCAIS FRUÍDOS DOS PROGRAMAS
VINCULADOS AO FUNDOPEM-RS
2008/2016

EXERCÍCIO	VALOR ICMS ARRECADADO	VALOR DO FUNDOPEM FRUÍDO	Em R\$ milhões nominais
			% VALOR DO FUNDOPEM FRUÍDO / VALOR ICMS ARRECADADO
2008	14.825	345,5	2,33%
2009	15.087	254,8	1,69%
2010	17.893	297,4	1,66%
2011	19.503	315,4	1,62%
2012	21.378	272,6	1,28%
2013	24.061	282,5	1,17%
2014	25.854	462,9	1,79%
2015	27.126	162,7	0,60%
2016	30.186	148,4	0,49%

Fonte: Departamento da Receita Pública do Estado DRPE/SEFAZ.

A queda dos valores fruídos nos exercícios de 2015 e 2016 pode ter origem nas operações realizadas para antecipação dos valores devidos pelas empresas contempladas com financiamentos disponibilizados por Programas de Atração de Investimentos, as quais reduzem o total devido pelo contribuinte e os valores a serem apropriados nas parcelas mensais do ICMS a pagar.

Por outro lado, a planilha dos benefícios fiscais fruídos com a utilização de créditos presumidos, foi incluído o Total dos valores registrados em OUTROS – Não Identificados por Força do SIGILO FISCAL, compostos por setores econômicos onde há reduzido número de empresas participantes.

TABELA 10.15
CRÉDITOS PRESUMIDOS 2012 - 2016

TIPO DO CRÉDITO - LIVRO I, ART. 32 -INCISO /DESCRIÇÃO	(Em R\$ milhões nominais)					
	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
OUTROS (Não identificados SIGILO FISCAL SEFAZ) Total ART. 198 CTN	956,0	776,6	776,2	728,6	729,2	3.966,7

Fonte: Departamento da Receita Pública do Estado DRPE/SEFAZ.

10.6.1 Dificuldades enfrentadas pela Administração Tributária

Embora a Receita do ICMS tenha anotado um acréscimo real na ordem de 1,6% em relação ao ano anterior, o baixo nível de atividade econômica registrado em 2015, tanto no âmbito nacional como estadual, com resultados negativos para os seus PIBs, -3,8% e -3,4%, respectivamente, permaneceu em 2016, quando esses índices registraram -3,6% e -3,1%, ou seja, não se constituíram as condições para o crescimento da arrecadação do tributo que é diretamente vinculado ao consumo da sociedade.

Diante da necessidade de buscar recursos capazes de responder às demandas impostas à Administração Pública Estadual num período de estagnação econômica, no final de 2015, o Governo Estadual conseguiu a aprovação da Lei nº 14.723, a qual possibilitou a elevação de 17% para 18% a alíquota básica do ICMS aplicada nas operações e prestações de serviços sem alíquota específica e aumentou as incidentes sobre a base de cálculo dos setores de energia elétrica, combustíveis e comunicação, de 25% para 30%.

Apesar do “tarifaço” vigente, a receita do ICMS a qualquer título (R\$ 30,4 bilhões) não alcançou os valores estimados nos estudos que subsidiaram a implementação dos aumentos de alíquotas previstos na Lei nº 14.723 (R\$ 31,7 bilhões), ou seja, o Governo encerrou o ano com cerca de R\$ 1,3 bilhão a menos na arrecadação prevista no orçamento para o seu principal tributo.

Todavia, os setores que mais contribuíram para o aumento alcançado no ano de 2016 foram os vinculados às blue-chips tributárias, energia, comunicações e combustíveis, com incrementos nominais de 25,1%, 26,4% e 17,7%, respectivamente, acompanhado pelos setores de bebida (19,5%), Cosméticos (25,2%), Arroz (28,4%).

O impacto do “tarifaço” promovido pelo Governo, especialmente por conta dos incidentes nas blue-chips tributárias (Combustíveis e Lubrificantes, Energia Elétrica e Comunicações), resumidamente, é identificado na tabela a seguir:

TABELA 10.16
IMPACTO DA MAJORAÇÃO DAS ALÍQUOTAS NOS SETORES DE COMUNICAÇÕES,
COMBUSTÍVEIS/LUBRIFICANTES E ENERGIA ELÉTRICA.

Em R\$ milhões nominais

SETOR ECONÔMICO	2015 VALOR (R\$)	2016 VALOR (R\$)	Δ 2015/2016	
			VALOR (R\$)	%
Combustíveis e Lubrificantes	4.680,5	5.508,7	828,2	17,7%
Energia Elétrica	3.023,0	3.782,8	759,8	25,1%
Comunicações	2.004,1	2.533,1	529,0	26,4%
TOTAL	9.707,7	11.824,7	2.117,1	21,8%

Fonte: Departamento da Receita Pública do Estado DRPE/SEFAZ.

Na comparação entre a arrecadação dos anos de 2015 e 2016, antes do tarifaço e pós tarifaço, constata-se o incremento em valores nominais, superior a R\$ 2,1 bilhões, valor equivalente a mais de 21% sobre o arrecadado no ano anterior.

Por outro lado, cabe destacar as influências negativas na arrecadação do ICMS, as quais, em 2016, estiveram localizadas, principalmente, nos setores de Veículos e Automotores (-11,9%), Laticínios (-15,6%), Moveleiro (-25,0%) e Tintas e Corantes (-19,5%).

Nesse aspecto, é importante ressaltar alguns setores que no ano de 2015 tinham influenciado negativamente, e, em 2016, registraram acréscimos consideráveis como foram os casos do Comércio Varejista, Fumo e Cigarro e Máquinas e Implementos Agrícolas cujos resultados saíram de 0,0%, -0,9% e -25,1% no ano anterior para 11,2%, 10,6% e 26,5%, respectivamente.

No âmbito da Administração Tributária, o ano de 2016 merece destaque no que tange aos procedimentos adotados para cobrança dos créditos tributários e não tributários, pois, nesse exercício as cobranças administrativas somaram R\$ 1,934 bilhão, sendo R\$ 1,546 bilhão inscrito na fase de Auto de Lançamento, quase o dobro do valor obtido em 2015, e R\$ 387 milhões em Dívida Ativa Administrativa. Ressalta-se o fato desse resultado ter sido alcançado em um dos raros anos que o Governo não realizou Programa de Recuperação de Crédito.

10.6.2 – AMPARA/RS

No ano de 2016, os ingressos do ICMS foram afetados pela aprovação da Lei nº 14.742, de 24 de setembro de 2015, a qual foi responsável pela instituição do Fundo de Proteção e Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul — Ampara/RS —, cuja finalidade estava vinculada à criação de condições para viabilizar o acesso a níveis dignos de subsistência a toda a população do Estado do Rio Grande do Sul, e estabeleceu como fonte de suas receitas a arrecadação correspondente ao adicional de 2 (dois) pontos percentuais na alíquota do ICMS incidente em determinadas mercadorias ou prestações de serviços.

Art. 13-A. Aplica-se, até 31 de dezembro de 2025, adicional de 2 (dois) pontos percentuais às alíquotas internas referidas no inciso II do art. 12, nas operações com as mercadorias ou nas prestações de serviços a seguir relacionados:

- I - bebidas alcoólicas e cerveja sem álcool;
- II - cigarros, cigarrilhas, charutos, cachimbos, cigarreiras, fumos desfiados e encarteirados, fumos para cachimbos e fumos tipo crespão;
- III - perfumaria e cosméticos; e
- IV - prestação de serviço de televisão por assinatura.

No ano de 2016, os ingressos obtidos para o Fundo AMPARA/RS somaram R\$ 210,9 milhões, só considerando o ICMS tributário e R\$ 213,8 milhões quando se busca o cálculo do ICMS a qualquer título.

A não regulamentação do Fundo e do seu Conselho Deliberativo, durante todo o exercício de 2016, possibilitou que o Governo realizasse o registro contábil do valor em conta específica no SIAC, e, de forma indireta, utilizasse os recursos financeiros em fim diverso do previsto na Lei instituidora.

Por fim, informa-se que a PGE ajuizou a **Ação Cível Originária nº 2.922** perante o Supremo Tribunal Federal, contra a União Federal, em razão da inclusão do adicional de 2% destinados ao Fundo de Combate à Pobreza na base de cálculo da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (RLITC) e da Receita Líquida Real (RLR) do Estado. A Decisão, proferida em setembro de 2016, concedeu deferimento parcial de tutela provisória de urgência, autorizando o Estado a desconsiderar a receita do ICMS vinculada ao Fundo de Combate à Pobreza/AMPARA/RS no cálculo das parcelas da dívida com a União, porém, o Estado deve incluí-la na base de cálculo para formação do FUNDEB.

10.7 – Administração dos Gastos Públicos

Buscando analisar a administração do gasto público por parte do Governo, partiu-se da premissa de que, para o ajuste fiscal, o limite para o aumento dos principais componentes de despesa deve ser o crescimento da Receita Corrente Líquida – RCL, principal parâmetro na avaliação das contas públicas, desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Na evidenciação dos gastos em proporção da Receita Corrente Líquida, são necessários alguns ajustes para fins de análise comparativa mais fidedigna, tais como: as exclusões das despesas intraorçamentárias (dupla contagem no orçamento), das transferências constitucionais aos Municípios, das contribuições previdenciárias dos servidores e do imposto de renda retido na fonte, pois são itens apropriados na despesa e deduzidos na apuração da RCL.

TABELA 10.17
DESPESAS EMPENHADAS POR GRUPO DE DESPESAS X RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
2015/2016

Em R\$ milhões

DISCRIMINAÇÃO	2015			2016		Δ% Nominal 2016/2015	Δ% Inflac. (*) 2016/2015
	Valor Nominal	Valor Inflac. (*)	% RCL	Valor	% RCL		
1. Pessoal e Encargos Sociais	23.985,2	26.429,4	79,58%	25.331,9	73,10%	5,61%	-4,15%
2. Outras Despesas Correntes	17.024,8	18.759,7	56,49%	18.847,3	54,39%	10,71%	0,47%
3. Serviço da Dívida	3.740,0	4.121,1	12,41%	1.744,0	5,03%	-53,37%	-57,68%
4. Investimentos e Inversões Financeiras	809,0	891,4	2,68%	1.097,1	3,17%	35,61%	23,07%
5. Despesa Total (exceto intraorçamentárias)	45.558,9	50.201,5	151,16%	47.020,3	135,68%	3,21%	-6,34%
2.1. Outras Despesas Correntes (exceto Transferências Constitucionais aos Municípios)	8.854,9	9.757,3	29,38%	9.926,7	28,64%	12,10%	1,74%
5.2. Despesa Total (exceto Transf. aos Municípios)	37.389,0	41.199,1	124,05%	38.099,7	109,94%	1,90%	-7,52%
1.2. Pessoal e Enc. Sociais (exceto contribuições Previdenciárias dos Servidores e IRRF)	20.903,3	23.033,4	69,36%	21.568,5	62,24%	3,18%	-6,36%
5.3. Despesa Total (exceto Transf. Municípios, Contrib. Prev. Servidores e IRRF)	34.307,2	37.803,2	113,83%	34.336,3	99,08%	0,09%	-9,17%
1.3. Pessoal e Enc. Sociais (para fins do limite de 60% da LRF) (**)	17.323,3	19.088,7	57,48%	18.004,6	51,95%	3,93%	-5,68%
6. Receita Corrente Líquida – RCL	30.139,2	33.210,5	100,00%	34.654,9	100,00%	14,98%	4,35%
7. Despesa Intraorçamentária(***)	9.596,7	10.574,7		10.467,1		9,07%	-1,02%
8. Despesa Total (incluída intraorçamentárias)	55.155,7	60.776,2		57.487,3		4,23%	-5,41%

Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(**) Vide critérios de apuração da LRF e do TCE no Capítulo 5 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

(***) Despesa Intraorçamentária: dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados pelos Poderes/Órgãos e ingressados no IPERGS para o custeio de assistência médica e previdência. Nos demais casos, a dupla contagem refere-se a repasses de recursos entre a Administração Direta, Autarquias e Fundações com contrapartida da entrega de bens ou da prestação de serviços.

Inicialmente, o total executado no orçamento de 2016 (incluídas as despesas intraorçamentárias) foi de R\$ R\$ 57,49 bilhões. Somando-se as despesas sem empenho, explicadas mais adiante, de R\$ 752,8 milhões (dos quais R\$ 293 milhões foram pagos e R\$ 459,8 milhões estão pendentes de pagamento), tem-se o montante de R\$ 58,24 bilhões de despesas incorridas no exercício.

Excetuadas as operações intraorçamentárias (dupla contagem no orçamento), a despesa total empenhada em 2016 foi de R\$ 47,02 bilhões (135,68% da RCL). Com os ajustes mencionados para comparação mais adequada, as despesas (R\$ 34,34 bilhões) representaram 99,08% da RCL, diminuindo esse comprometimento em relação ao ano anterior que foi de 113,83%.

Igualmente para as despesas com pessoal, o percentual de 73,10% da RCL não deve ser levado em conta, mas, sim, de 62,24% (após os ajustes). Na apuração segundo a LRF (com outros critérios²⁴) foi de 51,95% da RCL.

Outros fatores elevariam o comprometimento dos gastos totais frente à RCL: a inclusão de despesas não empenhadas (R\$ 752,8 milhões) e do montante que faltou aplicar para o cumprimento integral de todas as vinculações constitucionais (R\$ 3,06 bilhões²⁵), em especial, pela

²⁴ A LRF (artigos 18 e 19, § 1º) estabeleceu a dedução de algumas despesas computadas na classificação contábil “Grupo 1 - Despesa com Pessoal e Encargos Sociais”, tais como, a exclusão das contribuições previdenciárias dos servidores, despesas de caráter indenizatório, despesas decorrentes de sentenças judiciais e da competência de exercícios anteriores. O Tribunal de Contas entendeu que deveriam ser excluídas as despesas com pensões (Informação CT nº 43/2001) e com o Imposto de Renda Retido na Fonte. (Parecer Coletivo nº 2/2002, também excluído na apuração da RCL). Ainda, a LRF determinou a inclusão de gastos fora da classificação contábil em questão, o que vem acontecendo na apuração para o Poder Executivo, onde são consideradas como despesas com pessoal aquelas realizadas com a Empresa ASCAR/EMATER (Parecer nº 2/2005).

²⁵ Faltou aplicar R\$ 133,6 milhões no Ensino Superior, R\$ 374,4 milhões na Pesquisa Científica e Tecnológica, R\$ 1,67 bilhão em Educação e R\$ 885,4 milhões na Saúde (neste caso, devido a interpretações divergentes, foram desconsiderados do total aplicado os valores empenhados com as contribuições patronais ao IPE-Saúde e com as aposentadorias, pensões e encargos sobre a folha dos inativos da Secretaria da Saúde).

maior exigência estabelecida na Constituição Estadual (35%), em relação à Constituição Federal (25%), para os gastos em educação.

Para fins de exame na série histórica de 2006 a 2016, foram consideradas apenas as despesas empenhadas na execução orçamentária anual, com os ajustes necessários à comparação mais adequada com a RCL, inicialmente citados. A relação despesa/RCL foi melhor em 2008 quando atingiu 98,03%. Na sequência, houve contínua elevação desse indicador, quando a maior variação ocorreu em 2014 (de 106,63% para 112,01%). Em 2015, persistiu o aumento, alcançando 113,83% da RCL, e, em 2016, reduziu para 99,08%.

TABELA 10.18
EVOLUÇÃO DOS GASTOS PÚBLICOS – SEGUNDO GRUPO DE DESPESA E RESPECTIVOS AJUSTES (1)
E SUA RELAÇÃO COM A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA
2006/2016

Exercício	Pessoal e Enc. Sociais (A)	Outras Desp. Correntes (B)	Subtotal Pessoal + ODC (C) = (A + B)	Serviço da Dívida (D)	Subtotal Pess+ODC+Dívida (E) = (C + D)	Investimentos e Inv. Financeiras (F)	Despesa Total Ajustada (1) G = (E + F)	RCL (H)
Em R\$ milhões (atualizados)*								
2006	15.928,7	6.714,9	22.643,5	3.377,0	26.020,5	1.263,7	27.284,2	25.320,7
2007	15.957,6	6.330,4	22.288,0	3.313,1	25.601,1	725,0	26.326,1	25.325,2
2008	15.579,2	6.422,1	22.001,3	3.497,2	25.498,4	1.075,3	26.573,7	27.107,0
2009	16.970,6	6.654,4	23.625,0	3.376,9	27.001,9	1.058,1	28.060,0	27.796,2
2010	18.179,8	7.422,9	25.602,7	3.284,2	28.886,9	2.932,8	31.819,7	30.734,9
2011	18.625,0	7.641,0	26.266,0	3.494,0	29.760,0	1.541,1	31.301,1	30.595,8
2012	19.282,3	8.299,4	27.581,7	3.535,7	31.117,4	1.610,5	32.727,9	31.217,0
2013	20.400,3	9.153,7	29.554,0	3.592,4	33.146,4	1.774,1	34.920,5	32.749,9
2014	21.934,9	9.904,4	31.839,4	3.850,8	35.690,2	2.090,7	37.780,9	33.730,9
2015	23.033,4	9.757,3	32.790,7	4.121,1	36.911,8	891,4	37.803,2	33.210,5
2016	21.568,5	9.926,7	31.495,3	1.744,0	33.239,3	1.097,1	34.336,3	34.654,9
% da RCL								
2006	62,91	26,52	89,43	13,34	102,76	4,99	107,75	100,00
2007	63,01	25,00	88,01	13,08	101,09	2,86	103,95	100,00
2008	57,47	23,69	81,16	12,90	94,07	3,97	98,03	100,00
2009	61,05	23,94	84,99	12,15	97,14	3,81	100,95	100,00
2010	59,15	24,15	83,30	10,69	93,99	9,54	103,53	100,00
2011	60,87	24,97	85,85	11,42	97,27	5,04	102,31	100,00
2012	61,77	26,59	88,35	11,33	99,68	5,16	104,84	100,00
2013	62,29	27,95	90,24	10,97	101,21	5,42	106,63	100,00
2014	65,03	29,36	94,39	11,42	105,81	6,20	112,01	100,00
2015	69,36	29,38	98,74	12,41	111,14	2,68	113,83	100,00
2016	62,24	28,64	90,88	5,03	95,92	3,17	99,08	100,00
% Taxa Anual								
2006	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	0,18	(5,73)	(1,57)	(1,89)	(1,61)	(42,63)	(3,51)	0,02
2008	(2,37)	1,45	(1,29)	5,56	(0,40)	48,32	0,94	7,04
2009	8,93	3,62	7,38	(3,44)	5,90	(1,60)	5,59	2,54
2010	7,13	11,55	8,37	(2,74)	6,98	177,17	13,40	10,57
2011	2,45	2,94	2,59	6,39	3,02	(47,45)	(1,63)	(0,45)
2012	3,53	8,62	5,01	1,19	4,56	4,50	4,56	2,03
2013	5,80	10,29	7,15	1,60	6,52	10,16	6,70	4,91
2014	7,52	8,20	7,73	7,19	7,67	17,85	8,19	3,00
2015	5,01	(1,49)	2,99	7,02	3,42	(57,36)	0,06	(1,54)
2016	(6,36)	1,74	(3,95)	(57,68)	(9,95)	23,07	(9,17)	4,35
Taxa Média 07/10 (=soma das Taxas/4)	3,47	2,72	3,22	(0,63)	2,72	45,32	4,11	5,04
Taxa Média 11/14 (=soma das Taxas/4)	4,82	7,51	5,62	4,09	5,44	(3,74)	4,45	2,37
Taxa Média 15/16 (=soma das Taxas/2)	(0,68)	0,13	(0,48)	(25,33)	(3,26)	(17,15)	(4,56)	1,40

Fonte: Sistema AFE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(*) Valores Inflacionados pelo IGP-DI/FGV – Médio.

(1) Ajustes nas despesas:

- Exclusão das transferências intraorçamentárias, pois refletem a dupla contagem no orçamento, e por isso não são consideradas no cálculo da RCL.

- Exclusão dos empenhos com as Transferências Constitucionais a Municípios, pois se referem à participação destes na receita arrecadada pelo Estado, e são igualmente deduzidos na apuração da RCL.

- Exclusão dos valores correspondentes às retenções da folha de pagamento, gerando receitas para o Estado, tais como a Contribuição Previdenciária dos Servidores e o Imposto de Renda Retido na Fonte, as quais não compõem o cálculo da RCL.

- Em 2008 e 2010, excluída a contabilização da Operação de Crédito com o Banco Mundial para reestruturação da dívida extralimite, porquanto consistiu em concomitante ingresso e desembolso de valores na receita e despesa orçamentárias (Informação CAGE/DILEG 012/2008).

Entre 2007 a 2010, as despesas cresceram em média 4,11% ao ano (valores atualizados), enquanto a RCL cresceu mais, com 5,04%. Nos quatro anos seguintes, 2011 a 2014, houve incremento no gasto público, pois a média aumentou para 4,45%, enquanto a receita baixou para 2,37% ao ano, resultando no agravamento da situação financeira nesse período. O ajuste fiscal restou prejudicado, pois o crescimento relativo das despesas não poderia ser superior à expansão da Receita Corrente Líquida, na busca do equilíbrio das contas.

Em 2015, iniciado novo período de gestão, a RCL teve uma queda de -1,54%, devido à fraca arrecadação do ICMS, impactada pelos baixos níveis da atividade econômica no Estado e no País. Foi necessário conter as despesas (apenas 0,06% a mais que 2014), embora não tenha sido suficiente para evitar o resultado ainda pior, com aumento real da Insuficiência Financeira Consolidada em 42,27%, como destacado no item 9.3.3 deste Relatório.

No segundo ano de Governo (2016), com aumento da receita (4,35%) e redução das despesas (-9,17%), obteve-se uma melhora, e a insuficiência financeira diminuiu em -7,48%. As médias no biênio (2015/2016) foram de incremento de 1,40% para a RCL e queda de -4,56% para as despesas. Não obstante transparecendo o retorno da busca pelo equilíbrio das contas, tais resultados foram alcançados por fatores extraordinários, tanto pela receita quanto pela despesa.

Em 2016, embora a permanência da recessão econômica, a RCL cresceu 4,35%, influenciada pelo aumento das alíquotas do ICMS (autorizadas até 2018) e pela receita da cessão onerosa da Folha de Pagamento dos Servidores ao Banrisul por um período de 10 anos (R\$ 1,25 bilhão da Folha do Poder Executivo e R\$ 30 milhões da Folha do Poder Judiciário). Outras receitas extraordinárias foram importantes: o acordo judicial com a Ford (R\$ 216 milhões); o programa federal de repatriação de ativos no exterior (R\$ 148 milhões); e um segundo repasse do Fundo de Apoio às Exportações (R\$ 130,8 milhões).

As despesas decresceram -9,17%, pois o Governo deu continuidade às medidas de controle de gastos, inclusive com a redução do quadro de pessoal, mas o motivo principal foi a carência obtida em novo acordo com a União, resultando no desembolso a menor de R\$ 2,38 bilhões com o serviço da dívida.

Somada à queda nos pagamentos da dívida (-57,68%), houve esforço na redução das despesas com pessoal (-6,36%), contrapondo com os aumentos das Outras Despesas Correntes (1,74%) e dos Investimentos (23,07%). A recuperação dos Investimentos foi em decorrência da pequena base de comparação (-57,36% em 2015), tendo alcançado em 2016 apenas a metade dos valores aplicados em 2014. As Outras Despesas Correntes já haviam decrescido -1,49% em 2015, e, se comparadas a 2014, o aumento em 2016 foi de apenas 0,23%.

Veja-se o acirramento da relação Despesa/RCL nos anos de 2014 e 2015, pois na hipótese do não pagamento de todo o serviço da dívida, mesmo assim faltariam recursos para a cobertura dos demais gastos. Em 2016, com o desembolso a menor dessas despesas, a RCL ultrapassou o total empenhado em R\$ 318,6 milhões, e excluindo todo o serviço da dívida, sobrariam R\$ 2,06 bilhões.

TABELA 10.19
RELAÇÃO ENTRE DESPESA E RCL

Ano	RCL	Em R\$ milhões (atualizados)	
		Despesa Total Ajustada* Exceto Serviço da Dívida	O que sobra da RCL se não pago a dívida?
2006	25.320,7	23.907,2	1.413,5
2007	25.325,2	23.013,0	2.312,2
2008	27.107,0	23.076,6	4.030,4
2009	27.796,2	24.683,1	3.113,0
2010	30.734,9	28.535,5	2.199,3
2011	30.595,8	27.807,1	2.788,7
2012	31.217,0	29.192,2	2.024,8
2013	32.749,9	31.328,1	1.421,9
2014	33.730,9	33.930,1	(199,2)
2015	33.210,5	33.682,1	(471,6)
2016	34.654,9	32.592,3	2.062,6

(*) Vide tabela Anterior.

Em que pese à melhora verificada na execução orçamentária em 2016, as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado permaneceram, refletindo-se nos atrasos no pagamento da Folha Mensal dos Servidores do Poder Executivo. Ao final do ano restou pendente parte da folha de pagamento do mês de dezembro e do 13º salário, cujos valores foram inscritos em Restos a Pagar. Várias outras obrigações não foram quitadas, ocorrendo a majoração do saldo acumulado dessa conta. Ou seja, os Restos a Pagar, após terem dobrado o seu montante em 2015, pois eram de R\$ 2,25 bilhões em 2014 e passaram para R\$ 5,11 bilhões em 2015 (variação nominal de 127,29%), cresceram mais 11,45% em 2016, alcançando R\$ 5,70 bilhões. Atualizando-se os valores, o aumento dos Restos a Pagar foi de 115% em dois anos.

Vale lembrar, sobre o 13º salário de 2015, ter a maioria dos servidores do Poder Executivo contratado empréstimo junto ao Banrisul, com base no valor que teria direito com a gratificação natalina. O Governo Estadual pagou aos servidores, em 2016, o valor devido pela gratificação, acrescido de indenização pelo respectivo atraso, no montante de R\$ 159 milhões, nos termos do artigo 104 da Lei Complementar nº 10.098/1994 (e alteração da Lei Complementar nº 14.789/2015). O 13º salário de 2016 foi parcelado em 12 vezes, com a primeira parcela em dezembro e as demais ao longo de 2017.

Além do saldo acumulado em Restos a Pagar (R\$ 5,70 bilhões), estão registradas no Balanço Patrimonial “Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária” (R\$ 1,97 bilhão), ou seja, as dívidas com despesas incorridas, não pagas e não reconhecidas na execução orçamentária do exercício e de exercícios anteriores. As principais dizem respeito às dívidas do DAER com o IPERGS (R\$ 893,2 milhões) e da Secretaria da Saúde com Programas Municipais (R\$ 341,5 milhões) e com Santas Casas e Hospitais Beneficentes e Filantrópicos (R\$ 510,8 milhões). A movimentação entre as baixas e inscrições no ano resultou no aumento nominal de R\$ 459,8 milhões dessas obrigações (de R\$ 1,51 bilhão em 2015 para R\$ 1,97 bilhão em 2016), representando o saldo líquido de despesas incorridas, não pagas e sem o registro orçamentário em 2016.

Igualmente à alternativa para os servidores, no caso do 13º salário de 2015, o Banrisul disponibilizou aos Hospitais e Santas Casas crédito pelo programa FUNAFIR²⁶, para ser quitado pelo repasse direto ao Banco pelo Ministério da Saúde e Secretaria Estadual da Saúde, dos recebíveis decorrentes dos Contratos de Prestação de Serviços no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. A despesa do Estado com a taxa de equalização e de administração pelos

²⁶ Fundo Estadual de Apoio Financeiro e de Recuperação dos Hospitais Privados, Sem Fins Lucrativos e Hospitais Públicos (Leis nºs 11.366/1999 e 11.953/2003 e Decreto nº 39.712/1999).

financiamentos concedidos foi de R\$ 40,1 milhões em 2016, empenhada no Projeto 8511 – FUNAFIR – Apoio Financeiro.

Também não transitaram na execução orçamentária de 2016, o saldo líquido de R\$ 293 milhões de pagamentos sem empenho, apurado pela diferença entre os desembolsos totais com precatórios, RPVs e sentenças judiciais, de R\$ 1,553 bilhão, e o montante empenhado de R\$ 1,260 bilhão para essas despesas. Efetivamente, os pagamentos sem os correspondentes empenhos foram de RPVs e sentenças judiciais (R\$ 364 milhões), compensados pelos precatórios, pois neste caso foram empenhados R\$ 71 milhões a mais do que o valor pago.

Os pagamentos sem empenho são registrados nas contas de Devedores, Responsáveis e Sequestros Judiciais, no Ativo Circulante. O montante acumulado dessas contas em 2016, de R\$ 5,030 bilhões, lançadas no Balanço como Créditos a Receber, representa, pelo contrário, valores desembolsados em vários exercícios, os quais, ou permanecem sem o respectivo registro do empenho da despesa ou estão pendentes, a exemplo dos precatórios, apenas de conciliação contábil com os Restos a Pagar e Retenções no Passivo Circulante. Ou melhor, no caso dos precatórios, já teriam sido empenhados e pagos, porém permanecem registrados no passivo (R\$ 2,197 bilhões), estando pendente de conciliação com a conta Devedores, no ativo (R\$ 2,535 bilhões), devido à dificuldade de conciliação pela falta de identificação dos valores por credor, faltando conciliar apenas R\$ 338 milhões.

Essa situação tem sido apontada reiteradamente nos Relatórios e Pareceres Prévios, ressaltando a interferência no Resultado Orçamentário e no saldo Patrimonial Financeiro, pois os déficits em 2016 seriam maiores do que aqueles evidenciados no Balanço Orçamentário e Balanço Patrimonial, respectivamente.

O Governo iniciou a sua gestão em 2015 com medidas para a contenção de despesas (Decretos nºs 52.230 e 52.443/2015). No ano de 2016, deu continuidade a essas ações (Decretos nºs 52.862 e 53.169/2016), bem como dispôs, especificamente, no Decreto nº 53.009/2016, sobre a execução orçamentária de Outras Despesas Correntes, para cada órgão do Poder Executivo, Autarquias e Fundações, nas Fontes de Recursos Tesouro Livre, dentre outros critérios estabelecidos na referida norma.

As medidas resultaram na redução em termos reais de -57,36% dos Investimentos em 2015, com recuperação de 23,07% em 2016, alcançando R\$ 1,09 bilhão, apenas a metade dos valores aplicados em 2014, conforme já mencionado. Constituem-se, pois, em segmento frágil da administração pública, denotando o conflito entre a urgência em recuperar a capacidade de fomentar a economia do Estado e a condição de equilíbrio fiscal. Em 2010, com valores oriundos da alienação de ações do Banrisul, ocorreu o maior gasto em Investimentos, significando 9,54% da RCL. Desde então, mediante contratação de empréstimos, foram investidos 5,04% em 2011, chegando a 6,20% em 2014. Em 2015, cai para 2,68% (a menor aplicação desde 2006), e em 2016 aumenta para 3,17% da RCL.

Para as Outras Despesas Correntes – ODC, destinadas à manutenção e custeio da máquina pública (exceto pessoal), obteve-se acréscimo de R\$ 169,4 milhões (1,74%), com base na atualização monetária e excluídas as Transferências Constitucionais aos Municípios (para fins de comparação com a RCL, explicado inicialmente). Essas transferências não estão sob a discricionariedade do Administrador, assim como as seguintes despesas: as sentenças judiciais; as contribuições ao PASEP; o custo pela utilização dos depósitos judiciais não tributários; as despesas com “medicina e serviços médicos”, relacionadas à assistência médica dos servidores, efetuadas com recursos provenientes de suas contribuições e da parte patronal do Estado; e a Gestão Plena da Saúde, pois se tratam de destinação de recursos recebidos da União por intermédio do Fundo Nacional de Saúde.

Em R\$ milhões (atualizados pelo IGP-DI/FGV-médio)

Outras Despesas Correntes	2014	2015	2016	Variação em R\$ milhões	
				2016/2015	2016/2014
Consolidado do Estado , excetuadas as transferências constitucionais a Municípios (para fins de comparação com a RCL)	9.904,4	9.757,3	9.926,7	169,40	22,30
Poder Executivo , excetuadas as despesas com: transferências constitucionais aos Municípios; gestão plena da saúde; sentenças judiciais; PASEP; custo depósitos judiciais; e despesas com medicina e serviços médicos. (vide Tabela no item 1.4.7 – Orçamento: Manutenção das Medidas de Contenção)	5.627,6	4.604,8	5.054,1	449,3	(573,50)

O Poder Executivo, excetuadas tais despesas “que não estão sob a discricionariedade do Administrador”, aumentou seus gastos em ODC em R\$ 449,3 milhões, perfazendo o montante de R\$ 5,05 bilhões em 2016. No entanto, a contenção de gastos iniciada pela nova gestão (2015/2018) pode ser constatada, pois o montante empenhado no segundo ano (2016) permaneceu inferior ao executado em 2014, em R\$ -573,5 milhões, dentro dos critérios referidos. Do mesmo modo, essa economia em dois anos é superior ao saldo líquido de R\$ 459,8 milhões de despesas que não transitaram na execução orçamentária, antes mencionada.

A contenção de despesas promovida pelo Poder Executivo também atingiu o grupo Pessoal e Encargos Sociais. Foram suspensas as nomeações e contratações de pessoal, a não ser nos casos excepcionalizados e justificados. Não houve a reposição integral dos 11.128 servidores aposentados em 2015 e 2016, além da diminuição de mais 5.793 matrículas, gerando ao final de dois anos a redução de 16.921 servidores ativos (675 de cargos comissionados).

Nas áreas com maior representatividade e relevância dos serviços prestados (83,45% do total de matrículas), houve a redução em dois anos, entre ativos e inativos, de -338 matrículas na Secretaria da Saúde e -4,273 na Educação, e o aumento de 338 na Segurança Pública.

No total do Estado (Administração Direta, Autarquias e Fundações), existem 365.636 matrículas, sendo 57,16% inativos e pensionistas. Pela primeira vez, em 2016, os inativos ultrapassaram o quadro de servidores ativos em 6.032 matrículas. Para cada R\$ 100,00 pagos aos servidores ativos, R\$ 130,00 foram pagos aos inativos e pensionistas²⁷.

O enxugamento no quadro de servidores impactou, em 2016, no decréscimo real de -4,15% do grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 1,10 bilhão a menos), passando de R\$ 26,43 bilhões para R\$ 25,33 bilhões.

Para fins de comparação com a Receita Corrente Líquida, a despesa com pessoal é ajustada, como referido inicialmente (são deduzidas as retenções da folha de pagamento das contribuições previdenciárias dos servidores e do imposto de renda retido na fonte). Nesse caso, o montante da despesa com pessoal de R\$ 21,57 bilhões foi menor em -6,36% (valores atualizados). A variação média no biênio 2015/2016 foi negativa em -0,68%, contrapondo com os aumentos nos períodos entre 2007/2010 e 2011/2014, com taxas médias positivas de 3,47% e 4,82%, respectivamente. Em percentual da RCL, que foi 69,36% em 2015, passou para 62,24% em 2016. E, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (com outros critérios de apuração, além da dedução mencionada) os percentuais da RCL variaram de 57,48% para 51,95%.

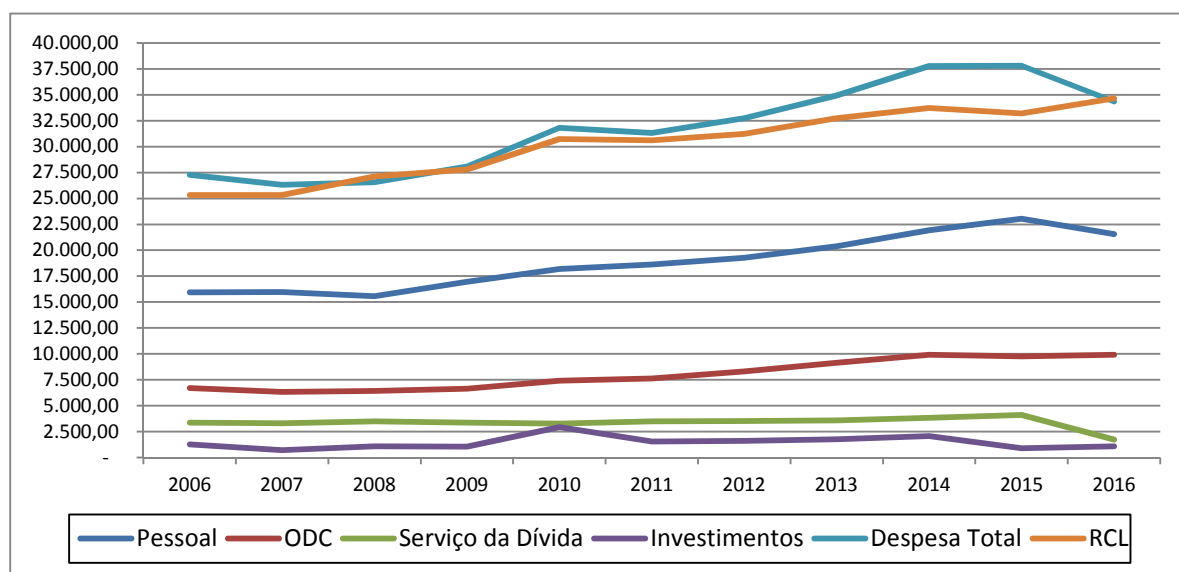
²⁷ Proporção apurada levando-se em conta os valores empenhados nos Elementos de Despesa 01, 03 e 59, para os Inativos e Pensionistas, em relação aos Elementos 11, 12, 16 e 17, para os Ativos.

Acrescentando-se o saldo líquido de R\$ 293 milhões de pagamentos sem empenho de RPVs e sentenças judiciais, as despesas do grupo Pessoal e Encargos Sociais seguiriam com redução em relação ao exercício anterior.

De todo o exposto, o gráfico, a seguir, ilustra o comportamento, no período de 2006 a 2016, da execução orçamentária por Grupo de Despesa, com os devidos ajustes para fins de comparação com a Receita Corrente Líquida.

GRÁFICO 10.25
DESPESA EMPENHADA⁽¹⁾ X RCL

Em R\$ milhões, atualizados pelo IGP-DI/FGV (médio)



Fonte: Sistema AFE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

(1) Ajustes nas despesas:

- Exclusão das transferências intraorçamentárias, pois refletem a dupla contagem no orçamento, e por isso não são consideradas no cálculo da RCL.
- Exclusão dos empenhos com as Transferências Constitucionais a Municípios, pois se referem à participação destes na receita arrecadada pelo Estado, e são igualmente deduzidos na apuração da RCL.
- Exclusão dos valores correspondentes às retenções da folha de pagamento, gerando receitas para o Estado, tais como a Contribuição Previdenciária dos Servidores e o Imposto de Renda Retido na Fonte, as quais não compõem o cálculo da RCL.
- Em 2008 e 2010, excluída a contabilização da Operação de Crédito com o Banco Mundial para reestruturação da dívida extralimite, porquanto consistiu em concomitante ingresso e desembolso de valores na receita e despesa orçamentárias (Informação CAGE/DILEG 012/2008).

Após período de distanciamento contínuo da despesa total acima da linha da RCL (de 2011 a 2014), houve uma recuperação em 2016 da relação Despesa/RCL, pois a curva ascendente da receita ultrapassou minimamente a curva em declínio da despesa. Tal situação foi em consequência, especialmente, das receitas extraordinárias e da carência nos pagamentos do serviço da dívida, em novo acordo com a União, assim como pela continuidade das medidas de controle dos gastos com pessoal e de custeio.

10.8 – Reflexos das Ações Governamentais

Com foco nos demonstrativos contábeis do Estado, é possível examinar os reflexos da atuação governamental.

Como abordado no tópico anterior, quando se examinou o comprometimento da Receita Corrente Líquida com os gastos públicos, ficou evidenciada a diminuição nesse grau de comprometimento, com despesas abaixo da RCL em 1%, quando em 2015 foi superior em 13,83%.

No caso da despesa com pessoal apurada pela LRF, o limite de 60% da RCL para o total do Estado foi atendido, tendo alcançado 51,95% (em 2015 foi de 57,48%). Todos os Poderes e Órgãos cumpriram com seus respectivos limites fixados na Lei Complementar nº 101/2000. No caso do Poder Executivo, o percentual foi de 44,10%, estando enquadrado ao limite de 49% da RCL, o que não aconteceu em 2015, pois o percentual foi de R\$ 49,18%.

Também, a despesa contabilizada no Grupo Pessoal e Encargos Sociais foi inferior, em valores reais, a 2015 e 2014. (lembra-se que são excluídos alguns itens para fins de apuração do limite da LRF). O Balanço Geral do Estado, Volume I, p. 57, consignou que a implementação do Regime de Previdência Complementar irá reduzir a despesa com pessoal, pois o Estado não será mais responsável pela contribuição previdenciária sobre a parcela da remuneração do novo servidor que exceder ao teto estabelecido pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS (de R\$ 5.189,82, em 2016).

A situação previdenciária do Estado foi sintetizada no item 9.3.1, evidenciando um dos principais desafios da política de ajuste fiscal, pois as medidas adotadas somente surtirão efeitos a longo prazo. Em 2016, o total de recursos do Tesouro Estadual aportado ao Regime de Repartição Simples de R\$ 11,41 bilhões (contribuição patronal de R\$ 2,44 bilhões mais a complementação financeira de R\$ 8,97 bilhões) representou 33% da RCL.

Outros indicadores apontaram pequena recuperação em 2016. São exemplos: a redução dos resgates do Caixa Único de R\$ 2,26 bilhões em 2015 para R\$ 1,32 bilhão em 2016; e a diminuição da dívida de curto prazo, repercutindo na Insuficiência Financeira Consolidada (Recursos Livres e Vinculados) de R\$ -16,31 bilhões em 2015 (valores atualizados) para R\$ -15,09 bilhões em 2016, com redução de -7,48%. Vale ressaltar, ser tal insuficiência representada pelo saldo líquido de disponibilidades após o computo dos Resgates do SIAC e do total de Restos a Pagar, conforme abordado no item 9.3.3.

O Poder Executivo, na análise apenas dos Recursos Livres (item 5.3.4.1, deste Relatório), reduziu a insuficiência financeira em -1,17% (R\$ -215 milhões), e levando-se em conta os valores não desembolsados com as “obrigações pendentes de execução orçamentária”, ainda pode-se concluir pela melhora desse indicador em 2016, pois no ano anterior houve aumento de 26,76% (R\$ 3,89 bilhões).

No orçamento em que forem empenhados esses compromissos acumulados de vários exercícios, haverá o reflexo na situação financeira. Enquanto isso não acontecer, a elevação demasiada do saldo da conta “obrigações pendentes de execução orçamentária”, revelará o aumento das dificuldades do Estado para a sua quitação. Assim, devendo ser sopesado tal comportamento na avaliação da insuficiência financeira, assim como é feito com os Restos a Pagar, ou seja, com as obrigações a pagar já registradas (empenhadas) orçamentariamente.

No exame das Contas de 2015, foi ressaltado ser o primeiro ano do atual governo quando se deu o agravamento de 26,76% e, no seu encerramento em 2018, a insuficiência financeira não deverá ser maior do que aquela recebida da gestão anterior, em 31-12-2014 (de R\$ 14,55 bilhões, em valores atualizados). Logo, no sentido de avaliar a efetividade, nos quatro anos de governo, quanto à “ação planejada e transparente, em que se prevíssem riscos e corrigem

desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”, princípio norteador da LRF, estabelecido no § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000.

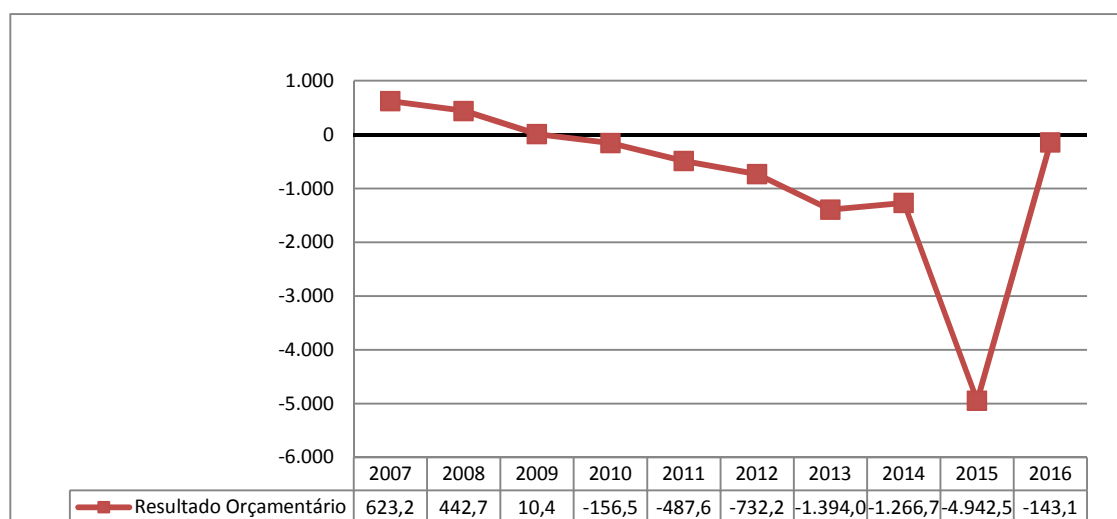
O Resultado Orçamentário é outro relevante indicador das finanças públicas, pois do equilíbrio entre as receitas e as despesas anuais, em que se gasta somente até o limite dos recursos existentes, sem a formação de novas dívidas, tem-se a saúde financeira da gestão pública.

Em 2016, o Déficit Orçamentário de R\$ -143,1 milhões (o mais favorável desde 2010) foi bem inferior ao apurado em 2015, com R\$ -4,94 bilhões. Situações extraordinárias (explicadas no item anterior) foram responsáveis por essa redução, portanto, cabendo o cuidado de não interpretá-lo como uma melhoria dos problemas estruturais enfrentados pelo Estado.

Ajustando-se o Resultado Orçamentário, com a exclusão das receitas orçamentárias fictícias oriundas das Anulações de Restos a Pagar²⁸ (R\$ 150 milhões) e a inclusão das despesas não empenhadas (R\$ 752,8 milhões), obtêm-se um Déficit de R\$ -1,05 bilhão em 2016, ainda inferior àquele apurado em 2015.

GRÁFICO 10.26
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO CONTÁBIL

Em R\$ (milhões) nominais



Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

No tocante aos resultados anteriores, o período entre 2007 e 2010 (Governo Yeda), com superávits orçamentários (exceto em 2010), foi marcado pela receita extraordinária com a venda de ações do Banrisul; arrecadação tributária decorrente de situação econômica favorável; operação de crédito com o Banco Mundial para reestruturação da dívida extralimite. Em 2010, o incremento nas despesas com pessoal e nos investimentos levou ao déficit de R\$ -156,5 milhões.

No período de 2011 a 2014 (Governo Tarso), o déficit orçamentário cresceu de R\$ -156,5 milhões para R\$ -1,26 bilhão, influenciado pelos reajustes salariais concedidos na gestão em curso e reposição de servidores; crescimento dos gastos em investimentos e com custeio

²⁸ As receitas de Anulações de Restos a Pagar não representam um ingresso financeiro efetivo. O artigo 38 da Lei nº 4.320/1964 determinou: “Reverte à dotação a importância de despesa anulada no exercício; quando a anulação ocorrer após o encerramento deste, considerar-se-á receita do ano em que se efetivar.”

(principalmente, pelo aumento da aplicação na vinculação constitucional em saúde). Houve ingresso de receitas com operações de crédito no total de R\$ 3,92 bilhões em quatro anos, as quais ajudaram para que os déficits no período não fossem maiores.

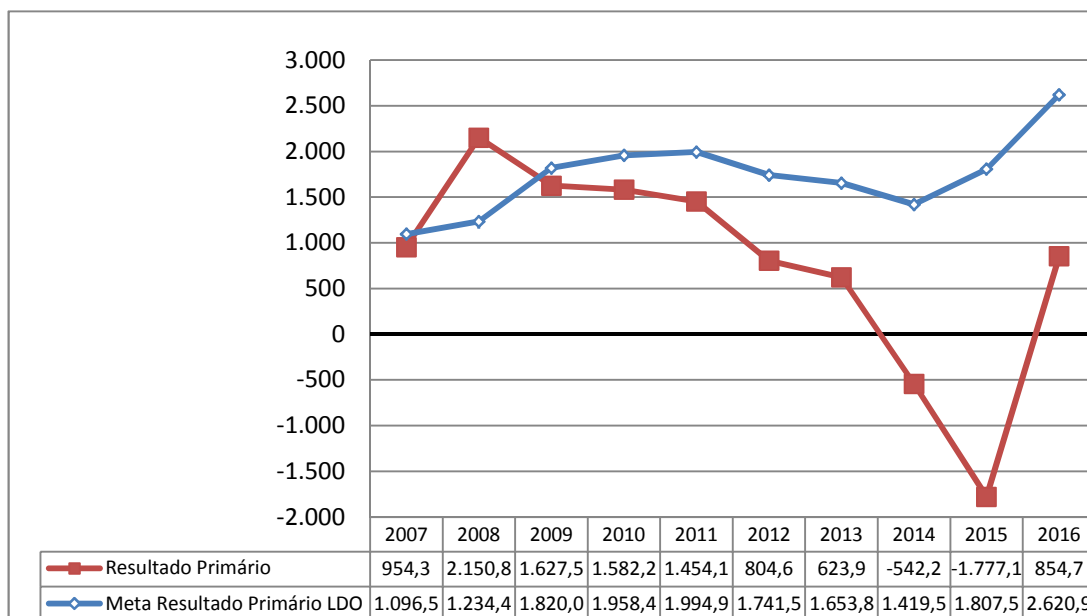
Em 2015, não se repetiu o ingresso de operações de crédito (em 2014 havia sido de R\$ 2,18 bilhões e em 2015 foi de apenas R\$ 203,1 milhões), fato que, aliado, principalmente, à queda na arrecadação (devido à crise econômica no âmbito nacional) e ao aumento das despesas com pessoal (com a implantação de reajustes salariais concedidos no governo anterior, embora já tenha ocorrido redução do número de servidores nesse primeiro ano da Gestão 2015/2018), refletiu no incremento significativo do déficit orçamentário, de R\$ -1,26 bilhão para R\$ -4,94 bilhões.

Sob o prisma da dívida pública, o Resultado Primário, a ser entendido como a “poupança” que o Estado gera a cada ano para pagar o seu passivo, e a Dívida Consolidada Líquida também mereceram destaque na avaliação do ajuste fiscal.

No exercício de 2008, a aceleração da atividade econômica em âmbito nacional, influenciou na obtenção de um Superávit Primário de R\$ 2,15 bilhões, bem acima da meta estabelecida de R\$ 1,23 bilhão. Já em 2014, esse resultado passou a ser deficitário (R\$ -542 milhões), e em 2015, com R\$ -1,78 bilhão, foi muito aquém da meta de superávit de R\$ 1,81 bilhão. Em 2016, voltou a ser positivo, com R\$ 854,7 milhões, mas não alcançou a meta de R\$ 2,62 bilhões.

GRÁFICO 10.27
RESULTADO PRIMÁRIO X META LDO

Em R\$ (milhões) nominais



Fonte: Sistema FPE e Cubos DW da SEFAZ/CAGE.
Cálculos: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG – TCE/RS.

Computando-se os mesmos ajustes efetuados na apuração do Resultado Orçamentário, tais como as despesas não empenhadas (R\$ 752,8 milhões) e a parcela não deduzida

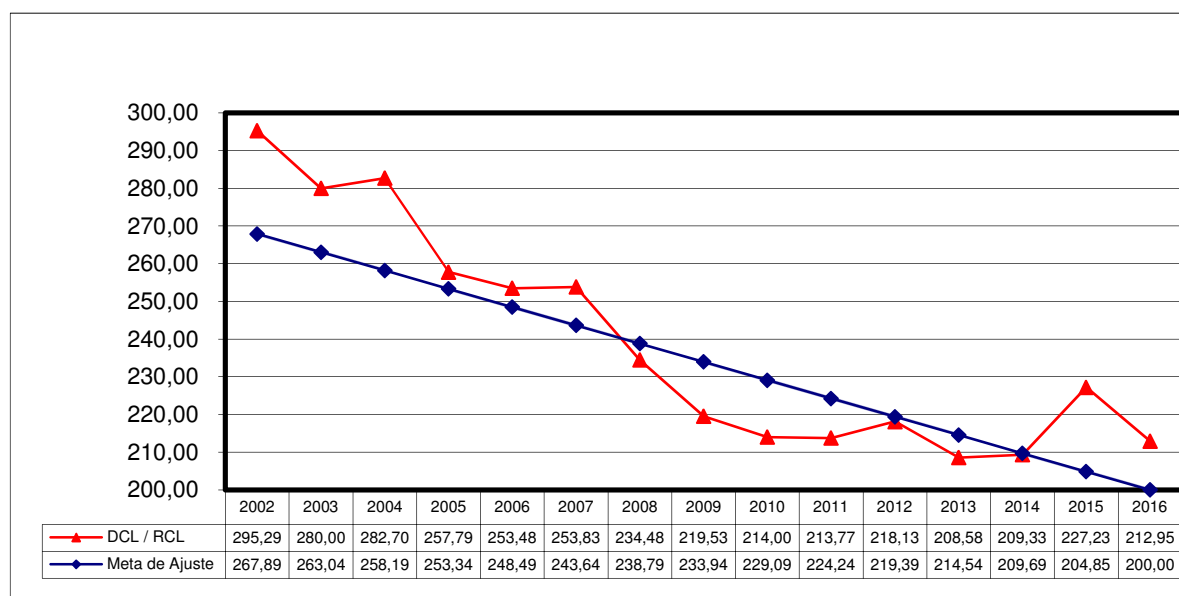
da receita de Anulação de Restos a Pagar (R\$ 133,2 milhões²⁹), tem-se um Resultado Primário negativo de R\$ -31,4 milhões. Ainda assim, foi melhor em comparação ao contabilizado no ano anterior, com Déficit de R\$ -1,78 bilhão.

Durante 33 anos (1971 a 2003) o Estado apresentou déficits primários. Isso explica a formação da dívida em 28 anos (entre 1970 e 1998, ano do acordo geral), multiplicada por mais de 27 vezes, em valores constantes.

Quanto à Dívida Consolidada Líquida - DCL, para o ajuste fiscal, com a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal, ficou vedado ao Estado contrair novos financiamentos, enquanto o seu comprometimento em relação à Receita Corrente Líquida fosse maior do que o limite estabelecido anualmente, e cuja readequação estava prevista para acontecer progressivamente até 2016, quando não deveria ultrapassar a 200% da RCL (art. 3º, inciso I, da Resolução nº 40/2001).

O enquadramento foi alcançado em 2008, voltando a ultrapassar o limite em 2015, com 227,23% da RCL, quando a meta de ajuste anual era de 204,85%. Como o limite foi ultrapassado desde o 1º quadrimestre de 2015, o Ente ficou proibido de realizar operação de crédito. Em 2016, esse indicador melhorou, baixando para 212,95% da RCL, embora acima do limite de 200%, tendo sido o Gestor alertado nos termos do inciso III do § 1º do art. 59 da LRF.

GRÁFICO 10.28
ACOMPANHAMENTO DA RELAÇÃO DCL/RCL E DA META DE AJUSTE ANUAL



O prazo de quinze anos de recondução da dívida ao limite de 200% da RCL encerrou em 2016. Ao ser ultrapassado o limite, a recondução se dará até o término dos três quadrimestres subsequentes, sendo 25% desse excesso reduzido no primeiro (art. 31 da LRF). Não cumprindo esta condição inicial, o Estado fica proibido de contratar operações de crédito e, permanecendo acima do limite após o prazo final, também não receberá transferências voluntárias, exceto relativas a ações de educação, saúde e assistência social, sendo obrigado a obter resultado primário, com limitação de empenho, dentre outras medidas.

²⁹ A receita total com Anulação de Restos a Pagar foi de R\$ 150 milhões, e na apuração do Resultado Primário publicado pelo Poder Executivo foi deduzido apenas R\$ 16,8 milhões.

Contudo, o artigo 66 da LRF prevê a possibilidade de duplicação dos prazos de adequação no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. Em consulta ao sítio da Fundação de Economia e Estatística – FEE, o PIB do Estado é negativo desde o quarto trimestre de 2014. Portanto, o Estado faz jus a essa dilatação de prazo para readequação aos limites da DCL.

O Balanço Geral do Estado (Volume I, p. 48) informa ter a Lei Complementar nº 148/2014 alterado o indexador da dívida dos Estados e Municípios com a União, e com a sua expectativa de implementação em 2017, a tendência é reduzir o saldo da dívida.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu outros limites, os quais foram cumpridos em 2016: o produto das operações de crédito não ultrapassou a 16% da RCL e ao montante das despesas de capital (a chamada “regra de ouro”); a concessão de garantias ficou abaixo de 22% da RCL; e a alienação de ativos não financiou despesas correntes.

Outros indicadores da atuação governamental estão relacionados à aplicação mínima exigida constitucionalmente nas áreas da saúde e educação, as quais foram atendidas em 12,12% e 29,28%, respectivamente, segundo exigência da Constituição Federal (em percentual da Receita Líquida de Impostos e Transferências – RLIT). Na saúde, foram R\$ 319,8 milhões nominais a mais do que em 2015 (principalmente, para os Fundos Municipais de Saúde), no entanto a RLIT cresceu em proporção maior, reduzindo o percentual aplicado de 12,26% em 2015 para 12,12% em 2016. Na educação, o gasto foi menor em R\$ -301,4 milhões nominais (reflexo da diminuição do quadro de professores), reduzindo os percentuais aplicados de 33,68% em 2015 para 29,28% em 2016.

Os setores prioritários das políticas públicas, educação, saúde, segurança e transportes, são os que mais sofrem impacto com o agravamento das finanças. Os recursos aplicados nessas áreas foram abordados em tópicos específicos deste Relatório e estão sintetizados no item 9.4.

As alternativas utilizadas para o financiamento dos gastos em 2016, somadas às receitas extraordinárias e ao aumento das alíquotas do ICMS, foram os atrasos e parcelamentos da folha mensal e do 13º salário dos servidores do Executivo; a carência nos pagamentos do serviço da dívida; atrasos nos pagamentos de fornecedores, de despesas relacionadas à área da saúde com Programas Municipais, Santas Casas e Hospitais Beneficentes; utilização dos Depósitos Judiciais Não Tributários e resgates do SIAC. Em 2014, houve financiamento significativo com operações de crédito de R\$ 2,19 bilhões e em 2015 e 2016 foram de apenas R\$ 203 milhões e R\$ 333,6 milhões, respectivamente, oriundos de parcelas contratadas anteriormente, pois o Estado ficou impedido de realizar novas operações por ter ficado acima da meta anual estabelecida na LRF.

A Tabela, a seguir, explica de forma simplificada os impactos da administração dos recursos no fluxo de caixa do Poder Executivo, com base na variação dos saldos bancários e dos resgates do SIAC. Ao final, levando-se em conta os ingressos e desembolsos (orçamentários e extraorçamentários); os pagamentos postergados (Restos a Pagar Processados); os compromissos pendentes de execução orçamentária; e a exclusão dos ingressos de operações de crédito, chegou-se ao déficit financeiro médio mensal de R\$ 350,6 milhões.

TABELA 10.20
FLUXO DE CAIXA DO PODER EXECUTIVO – MÉDIA MENSAL

Discriminação	Em R\$ milhões nominais			
	2013	2014	2015	2016
1. Caixa e Equivalente de Caixa – Saldo no Ativo Circulante (excluídas as contas do Fundoprev em “Outras Aplicações Financeiras de Liquidez Imediata”) (*)	3.839,2	4.352,4	3.901,1	4.866,7
2. Resgates do Siac	(8.677,9)	(11.790,1)	(14.053,1)	(15.377,5)
3. Saldo Efetivo em Caixa e Equivalente de Caixa (1 – 2)	(4.838,7)	(7.437,7)	(10.152,0)	(10.510,8)
4. Variação anual do Saldo Efetivo em Caixa e Equiv. de Caixa (resultado entre os ingressos e desembolsos orçamentários e extraorçamentários no ano)		(2.599,0)	(2.714,3)	(358,8)
5. Restos a Pagar Processados (incluídas as operações intraorçamentárias e excluídos os precatórios) (**)		(539,9)	(3.036,5)	(3.054,7)
6. Despesas Incurridas Pendentes de Execução Orçamentária (***)		(322,3)	(300,7)	(459,8)
7. Receita de Operações de Crédito		(2.189,1)	(203,1)	(333,6)
8. Total (4+5+6+7)		(5.650,4)	(6.254,5)	(4.206,9)
9. Média Mensal (Total / 12 meses)		(470,9)	(521,2)	(350,6)
10. Saldo do SIAC (Aplicações – Resgates) no início do ano		2.111,4	359,6	178,9
11. Saldo do SIAC (Aplicações – Resgates) no final do ano		359,6	178,9	51,2

Fonte: Sistemas AFE e Cubos DW SEFAZ/CAGE.

Cálculos: Equipe Técnica do TCE/RS.

(*) Os recursos do Fundoprev não estão aplicados no SIAC e não podem financiar outras despesas do Poder Executivo, apenas aquelas relacionadas aos benefícios dos seus segurados do Fundo Previdenciário de Capitalização. Destaca-se, também, que os recursos captados dos Depósitos Judiciais não transitam na conta Caixa e Equivalente de Caixa, sendo classificados na conta Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, e a sua utilização no financiamento dos gastos é efetuada mediante resgates do SIAC.

(**) Os descompassos mensais entre os desembolsos com as despesas intraorçamentárias e os respectivos ingressos como receitas intraorçamentárias trazem reflexos no Caixa (é o exemplo das contribuições patronais ao IPERGS para a saúde e previdência). Quanto aos Restos a Pagar de Precatórios, são referentes a valores já pagos pendentes de regularização com a conta Devedores no Ativo Circulante/Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo.

(***) No exercício de 2014, referem-se apenas a compromissos da Secretaria da Saúde com Municípios e Hospitais, em que foi possível identificar a competência da despesa de 2014 no Sistema FPE (vide item 1.4.5, no Capítulo 1 do Relatório e Parecer Prévio de 2015).

Em 2014, o déficit médio mensal do Poder Executivo foi de R\$ 470,9 milhões. No entanto, o Governo, à época, não atrasou o pagamento dos salários dos servidores como ocorreu em 2015 e 2016.

Observa-se que, em 2013, os valores captados dos depósitos judiciais (R\$ 5,02 bilhões) não foram integralmente utilizados, ficando saldo disponível no SIAC de R\$ 2,11 bilhões. Esses recursos, por sua vez, serviram de lastro para o pagamento das despesas no transcorrer do exercício de 2014 (no qual foi captado mais R\$ 650 milhões de depósitos judiciais e R\$ 2,19 bilhões de operações de crédito), restando ao final do ano, saldo a resgatar no SIAC de R\$ 359,6 milhões.

Os recursos para o fluxo de caixa em 2015 foram buscados com o aumento da utilização dos depósitos judiciais para 95% (foram captados R\$ 1,96 bilhão), mas não o suficiente para pagar, além de outras despesas necessárias à manutenção dos serviços, também o 13º salário dos servidores do Poder Executivo. Em 2016, os recursos obtidos com a venda da folha dos servidores ao Banrisul quitaram o 13º salário de 2015 e, se não fosse o aumento das alíquotas do ICMS, e o não pagamento de parcelas da Dívida para com a União, o Estado, sem os recursos dos depósitos judiciais (foram captados apenas R\$ 492,9 milhões) e sem poder contratar operações de crédito (estando acima do limite para a Dívida Consolidada Líquida), teria dificuldades ainda maiores para saldar seus compromissos com a Folha de Pagamento.

O Poder Executivo respondeu, no tocante ao Plano de Ação para o Equilíbrio Fiscal (solicitado por este Tribunal, em atendimento à Promoção do Ministério Público de Contas nº 306/2016), que será oportunamente realizado o detalhamento das medidas de ajuste, com impactos e prazos para sua adoção, tão logo ocorra a aprovação do Plano de Recuperação Fiscal, previsto no PLP nº 343/2017, no Congresso Nacional e sanção pelo Presidente da República.

Após a referida aprovação, o Plano de Recuperação deverá passar pelo exame do Legislativo Estadual e, posteriormente, por Decisão do Conselheiro-Relator das Contas de 2017, que entendeu pelo acolhimento da Representação nº 003/2017 (Processo nº 465-0200/17-1), os

procedimentos e os impactos relacionados com a matéria serão acompanhados por este Tribunal de Contas.

De todo o exposto, dentre os indicadores que medem a responsabilidade na gestão fiscal, objetivando prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, constatou-se o atendimento das metas relacionadas à despesa com pessoal, operações de crédito, concessões de garantias, alienação de ativos e regra de ouro.

No segundo ano do Governo 2015/2018, questões extraordinárias repercutiram favoravelmente na redução do percentual da dívida em relação à Receita Corrente Líquida, na recuperação do Resultado Primário (embora não atendidas as metas nessas duas situações) e na contenção da insuficiência financeira, ou seja, no sentido da busca pelo equilíbrio das contas, evidenciado no ano de 2016, conforme preconizado no § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000.

A melhora nos indicadores fiscais (em contraponto à recessão econômica enfrentada pelo País e pelo Estado do RS) é fato atinente às Contas de 2016, tendo sido possível, especialmente, com diversas receitas extraordinárias e com a carência obtida, neste ano, nos pagamentos da dívida em novo acordo com a União. Além disso, não menos importante ao ajuste fiscal, pela continuidade das medidas de controle dos gastos, caso contrário, não se teria alcançado tais resultados.

Contudo, na linha da “Mensagem do Secretário” Estadual da Fazenda (nas páginas 3 a 5 do Volume I do Balanço Geral), citando ser necessário, por tais situações excepcionais que impactaram na significativa redução do déficit orçamentário em 2016, “afastar conclusões precipitadas de que o Estado já conseguiu superar seus profundos problemas estruturais”.

10.9 – Pontos Destacados para Esclarecimentos do Gestor

Na oportunidade, ao se manifestar em relação aos 39 itens apontados, aportaram aos autos os esclarecimentos e documentações probantes encaminhados tempestivamente pelo Gestor, e mediante exame pela Equipe Técnica da SAICE (Capítulo 9 deste Relatório), resultaram em 6 apontamentos afastados (Pontos nºs 22, 27, 34, 35, 38 e 39) e na manutenção de 33 itens, a seguir sintetizados:

10.9.1 - Matérias já apontadas no exame das contas do ano anterior:

1) A LDO/2016 não trouxe os demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, desatendendo ao previsto no artigo 4º, § 2º, inciso V, da LC nº 101/2000. **Item 1.3**

2) Despesas sem o empenho prévio na execução orçamentária de 2016 e com o lançamento dos respectivos pagamentos nas Contas “Responsáveis”, “Sequestros Judiciais” e “Devedores”, no Ativo Circulante/Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo, circunstância que provoca distorções no Resultado Orçamentário e na Situação Patrimonial. Os registros devem ser em Contas de Controle e não mais em Contas Patrimoniais, visando à adequação às novas normas contábeis. Enquanto isso não acontecer, as distorções devem constar em Notas Explicativas e serem destacadas no Balanço Geral do Estado, no Volume de Análise e Interpretação dos Resultados, peça de significativa relevância para o exame das Contas do Governador do Estado. **Itens 1.4.4 e 3.2.2**

3) A Receita Pública do Estado continua a obstaculizar as ações do Controle Externo, pois não disponibiliza os dados dos benefícios fiscais fruídos pelos setores econômicos e a identificação dos contribuintes contemplados (referentes ao ano em análise) inviabilizando a elaboração de análise sobre a aplicação de parte significativa dos recursos públicos

(extraorçamentários) e, por conseguinte, repercutindo em prejuízo à elaboração deste Relatório. **Itens 1.7.3 a 1.7.6**

4) Pendência de capitalização de R\$ 26,735 milhões do BADESUL, correspondente ao período do último aumento de capital até o mês de setembro de 2015, data da Lei nº 14.744, que promoveu a alteração do destino previsto para os recursos provenientes dos retornos das parcelas de financiamentos concedidos pelo FUNDOPEM, porém, não tendo o Governo observado a legislação anterior àquela data (art. 15 da Lei nº 11.916/2003), quanto à destinação de parte desses recursos à capitalização da sua Agência de Fomento. **Item 1.7.4.2**

5) Falta de registro de R\$ 135,6 milhões (em 2015 foi de R\$ 333,917 milhões) na receita orçamentária “Amortização de Empréstimos Concedidos”, decorrentes da antecipação de créditos pela GM-Chevrolet de Gravataí, relacionados a incentivos fiscais concedidos pelo Estado, por meio do Fundo de Fomento Automotivo do Rio Grande do Sul – FOMENTAR-RS. **Item 1.13**

6) Pendências de repasses aos Municípios das respectivas quotas na arrecadação do Salário-Educação (Recurso 298), do IPI (Recurso 218), do Petróleo Bruto Nacional (Recurso 296), das multas de trânsito (Recurso 198), do IPVA (Recurso 116) e do ITBI (Recurso 111), no total de R\$ 76,1 milhões, considerando-se os recursos arrecadados e não empenhados (Passivo Potencial). **Itens 1.21 e 2.1.9**

7) As informações prestadas pela SUSEPE têm em conta uma capacidade prisional de 23,857 vagas nos presídios do Estado, frente a uma população prisional de 34.534 detentos. Estes números levam a um déficit de 12.039 vagas, refletindo a situação de superlotação. **Item 1.23.7**

8) Na carteira de contratos e obrigações do DAER existe um saldo a executar de R\$ 2,65 bilhões em 2016, não tornando factível a conclusão de todas as obras em um só Governo, o que vem sendo apontado desde 2003. **Item 1.24.2**

9) Pendência de aplicação de R\$ 94,3 milhões dos recursos vinculados 8017, 8018, 8019 e 8029, oriundos dos pedágios comunitários e da participação na remuneração dos serviços concedidos do extinto Programa Estadual de Concessão Rodoviária – PECR, arrecadados antes da transferência desses serviços à Empresa Gaúcha de Rodovias - EGR. **Item 1.24.3**

10) O saldo em Depósitos de Terceiros, no Passivo Circulante, de R\$ 299,83 mil das contribuições dos servidores ao Fundoprev estaria a indicar a pendência de repasse ao IPERGS – RPPS, gerando prejuízos ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo em consequência da não capitalização dos recursos na época devida. **Item 1.25**

11) A parcela patronal previdenciária a recolher sobre a folha de pensões não vem sendo empenhada. Embora o Tesouro do Estado repasse todo o valor necessário ao pagamento das pensões, os registros contábeis não evidenciam qual seria a parcela patronal e qual seria efetivamente a parcela para cobertura do déficit da Folha dos pensionistas. **Item 1.25**

12) Diferença de, aproximadamente, R\$ 373 mil, entre os saldos bancários do Fundoprev (R\$ 887,197 milhões) com o resultado entre receitas e despesas acumuladas no período de 2011 a 2016 (R\$ 886,824 milhões). **Item 1.25.1**

13) Pendências de repasses das contribuições patronais empenhadas ao Fundoprev, registradas no Balanço Patrimonial do Estado, em Restos a Pagar Processados, no total de R\$ 19,85 milhões. Embora a maior parte tenha sido quitada até o dia 13 de janeiro de 2017, o atraso traz prejuízo financeiro ao Fundo de Capitalização, em virtude da não aplicação dos recursos desde a data de direito de recebimento dos respectivos repasses da parte patronal. **Item 1.25.1**

14) Falta de regularidade dos repasses da contribuição patronal ao IPE-Saúde e falta de empenhamento das contribuições patronais, especialmente das pensionistas ao IPE-Saúde vinculadas a servidores falecidos do Poder Executivo. Levando-se em conta o acumulado no

período de seis anos, 2011/2016, restaram pendentes de empenho R\$ 89,85 milhões, sendo a parcela de R\$ 66,45 milhões de competência de 2016. **Item 1.25.2.1**

15) Na linha do aponte anterior, quanto à falta de regularidade dos repasses das contribuições patronais empenhadas ao Fundo de Assistência à Saúde – FAS, constatou-se o aumento significativo do saldo acumulado em Restos a Pagar (de R\$ 188,65 milhões, em 2016), comparado com o final da gestão anterior (2014) (com R\$ 23,246 milhões). **Item 1.25.2.1**

16) Os recursos do Fundo de Assistência à Saúde - FAS, historicamente, vêm sendo utilizados para financiar outras atividades do IPERGS. Os saldos bancários registrados no Balanço do Fundo em 2016 não condizem com os resultados orçamentários acumulados desde a sua criação em julho de 2004. No acumulado dos últimos seis anos (2011 a 2016), existe uma divergência desfavorável ao Fundo em torno de R\$ 41,25 milhões. No período de julho de 2004 a dezembro de 2010, essa divergência desfavorável foi em torno de R\$ 332,65 milhões. **Item 1.25.2.1**

17) O FAS possui créditos em Dívida Ativa Não Tributária que, após o ajuste por perdas, alcançam mais de R\$ 3 bilhões a receber dos demais Poderes e Órgãos do Estado, requerendo providências para a apuração efetiva dessas quantias nos últimos cinco anos, com o propósito de representar um ativo recuperável a fim de garantir as operações de assistência à saúde dos seus beneficiários, uma vez que o montante registrado na contabilidade representa quantia inalcançável dentro das condições de desequilíbrio estrutural das finanças públicas. **Item 1.25.2.1**

18) A CAGE permaneceu sem realizar, na integralidade, as funções institucionais que lhe foram atribuídas, tanto na Constituição Estadual como na sua Lei Orgânica (Lei Complementar nº 13.451/2010), especialmente quanto aos procedimentos vinculados à elaboração dos Pareceres que devem ser anexados às Tomadas de Contas de todas as Companhias Estatais pertencentes à Administração Indireta do Estado. **Item 1.27**

19) O Governo Estadual deve envidar esforços para o efetivo desenvolvimento de políticas e estratégias para ações de sustentabilidade em todas as instituições públicas, formando no âmbito estadual uma rede pública de gestão socioambiental, em cumprimento aos arts. 225 e 37, *caput*, da Constituição Federal. **Item 1.28**

20) Não cumprimento do art. 202 da Constituição Estadual, que determina a aplicação mínima de 35% da RLIT em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, deixando de ser aplicado em Educação o montante de R\$ 1,67 bilhão. **Item 2.1**

21) Necessidade de conciliação da conta corrente do Banco do Brasil onde são depositadas pelo Estado as respectivas contribuições ao FUNDEB, para que sejam identificadas e esclarecidas as causas das divergências constatadas em 2016: o MEC calculou repasse a maior de R\$ 44,1 milhões, enquanto a CAGE apontou repasse à menor de R\$ 2,1 milhões, cuja apuração, no segundo caso, considerou a exclusão de R\$ 73,8 milhões de contribuições de 2015 e o acréscimo de R\$ 98,0 mil de contribuições de 2016 depositadas em 2017. **Item 2.1.2**

22) Falta de controle na movimentação das contas bancárias do FUNDEF/FUNDEB, com a transferência financeira de recursos entre contas bancárias vinculadas a recursos de natureza diversa, resultando na permanência, ao final de exercício, de recursos financeiros indevidamente vinculados ao FUNDEB. **Item 2.1.4 - Afastado**

23) Empenhos indevidos com recursos do FUNDEB, no total de R\$ 1,38 bilhão, no tocante a despesas com os repasses ao IPERGS/RPPS da contribuição patronal e da cobertura do déficit da Folha dos inativos da Secretaria da Educação. **Item 2.1.6**

24) Contabilização incorreta do saldo de R\$ 655,0 milhões do Passivo Potencial dos Recursos 092 e 292 (Quota Estadual do Salário-Educação), quando deveria ser de R\$ 749,4 milhões, pois afetado indevidamente por Transferências de Numerário ocorridas em 2013, no montante líquido de R\$ 94,4 milhões. **Item 2.1.10**

25) Não cumprimento da aplicação mínima de 0,5% da RLIP no ensino superior público e no ensino superior comunitário, prevista no parágrafo 3º do art. 201 da Constituição Estadual (alterado pela EC nº 66/2012). O valor de R\$ 74,9 milhões (0,28% da RLIP) empenhado pela UERGS é insuficiente e não se constitui em atendimento ao ordenado na Carta Estadual, enquanto não for alterado o artigo 14 da Lei nº 11.646/2001. **Item 2.2**

26) Não cumprimento do artigo 236 da Constituição Estadual, quanto à aplicação mínima de 1,5% da RLIP (R\$ 26,7 bilhões) no Ensino e Fomento à Pesquisa Científica e Tecnológica, pois o montante de R\$ 26,4 milhões representou 0,10% da RLIP, equivalente a uma aplicação a menor de R\$ 374,4 milhões. **Item 2.3**

27) Insuficiência de R\$ 642,0 milhões de recursos financeiros para a cobertura das despesas com ASPS em Restos a Pagar Processados e Não Processados, os quais deveriam estar disponibilizados em contas bancárias sob a administração e responsabilidade do Fundo Estadual de Saúde - FES, conforme disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/2012. **Item 2.4.3.1 - Afastado**

28) Divergência entre o valor de R\$ 341,5 milhões pendentes aos Municípios, registrado no Balanço Patrimonial, na Conta Contábil 2.1.8.9.1.98.01.0509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária, e o valor de R\$ 356,7 milhões não repassados, informados pela Secretaria da Saúde. **Item 2.4.4**

29) Divergência entre o valor de R\$ 510,8 milhões pendentes às Santas Casas e Hospitais Filantrópicos e Benéficos, registrado no Balanço Patrimonial, na Conta Contábil 2.1.8.9.1.98.01.0509 – Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária, e o valor de R\$ 222,8 milhões não repassados, informados pela Secretaria da Saúde. **Item 2.4.5**

30) Oportuniza-se ao Governo para que se manifeste, novamente, sobre a elaboração de um Plano de Estado de médio prazo, visando à recuperação do orçamento da Saúde, possibilitando o cumprimento do mínimo constitucional sem a inclusão das chamadas despesas controversas. **Item 2.4.7**

31) Falta de informações sobre os critérios adotados pelo Executivo para apropriação em ASPS das despesas com pessoal ativo (R\$ 98,9 milhões), e demais despesas com custeio (R\$ 37,0 milhões) e investimentos (R\$ 200 mil) em outros órgãos do Estado, fora da Secretaria da Saúde, e não integrados ao SUS, buscando verificar se as mesmas se enquadram na previsão da Lei Complementar nº 141/2012, de inclusão de gastos em ações de apoio administrativo imprescindíveis à execução dos serviços públicos de saúde, sob pena de, na dificuldade de identificação dessas atividades, serem excluídas do cálculo do percentual de aplicação mínima em ASPS. **Item 2.4.3.2.3**

32) Realização de saques de R\$ 1,32 bilhão do SIAC, inferiores em 41,59% ao sacado em 2015, de R\$ 2,26 bilhões. O passivo acumulado atinge R\$ 15,38 bilhões, os quais deverão retornar às suas contas de origem, embora se saiba das dificuldades enfrentadas pelo Estado, sendo necessário um planejamento que viabilize a aplicação dos valores nos recursos a que originalmente se destinavam. **Item 3.1.1.4**

33) Falta de atualização de saldos registrados em Contas de Controle, tais como: “7119101010053 - Capital Subscrito em Empresas sob Controle do Estado”, com R\$ 2,68 bilhões, flagrantemente subavaliado, uma vez que, somente o Capital Social de uma empresa, a exemplo do Banrisul, monta em R\$ 4,50 bilhões. **Item 3.4**

34) Necessidade de revisão da metodologia de cálculo dos valores de limitação de empenho, constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para fins de obtenção da meta de

Resultado Primário, nos termos do art. 9º da LRF, tendo em vista serem desproporcional à realidade orçamentária de alguns Poderes e Órgãos. **Item 5.3.12 - Afastado**

9.9.2 - Novos pontos para esclarecimentos:

35) Não disponibilização aos demais Poderes e Órgãos da previsão de receita de acordo com normas técnicas e legais, assim como da metodologia utilizada para o cálculo e as premissas que embasaram a elaboração das Leis Orçamentárias, em desatendimento ao disposto no artigo 12 da LRF (“caput” e parágrafo 3º). **Item 1.3 - Afastado**

36) Os recursos vinculados ao Fundo de Proteção e Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul — Ampara/RS, provenientes da arrecadação extra de ICMS aprovada na Lei nº 14.742, de 24-09-2015, não foram utilizados na finalidade prevista, restando um saldo de R\$ 213,3 milhões aplicados no SIAC em 31-12-2016. **Item 1.7.2.2**

37) A SUSEPE informou a inexistência de cálculo do custo do preso, por unidade prisional, desrespeitando a Resolução nº 06/2012 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP, a qual exige o envio mensal do custo. **Item 1.23.7**

38) As Leis nºs 14.938 e 14.939, aprovadas em 10-11-2016, criaram um Plano de Amortização do Déficit Atuarial para o Fundoprev, com aportes periódicos mensais por parte do Estado, no período de 2017 até 2050. Em que pese tratar-se o presente Relatório do exame das Contas de 2016, entende-se caber ao Gestor, por oportuno, esclarecer eventuais medidas adotadas, devido ao fato de não ter sido iniciado os aportes nos meses de janeiro e fevereiro de 2017, os quais deverão totalizar, ao final do ano, R\$ 4,256 milhões para o Fundoprev Civil e R\$ 311,516 mil para o Fundoprev Militar. **Item 1.25.1 - Afastado**

39) Em virtude da proximidade do prazo para quitação do estoque de precatórios previsto na EC nº 94/2016, cabe o esclarecimento do Gestor sobre as medidas a serem adotadas, tais como planos de ação, para atendimento da emenda. **Item 3.1.2.3.1 - Afastado**

Quanto aos apontamentos ora descritos, cabe ressaltar que, embora com esclarecimentos item a item, o administrador encaminhou considerações gerais sobre as ações governamentais desenvolvidas na gestão, incluindo o contexto financeiro, econômico e das finanças públicas, em especial, quanto:

- à rigidez do orçamento, com despesas inflexíveis em montante significativo, tais como: a folha de pagamento, a previdência, a dívida pública e as decisões judiciais;

- aos recorrentes déficits fiscais das contas estaduais;

- às perdas de Receitas, em virtude da política fiscal adotada pela União.

Acrescentou terem sido tomadas diversas iniciativas, várias duríssimas, a um custo político, na sua visão, praticamente irreversível, mesmo assim, não conseguindo surtir, no curto prazo, efeitos suficientes para tirar a dramaticidade do fluxo de caixa estadual, tendo em vista o tamanho do déficit.

Asseverou que a situação, no curto prazo, é de insolvência financeira, razão pela qual expediu o Decreto nº 53.303, de 21 de novembro de 2016, reconhecendo estado de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual, e, autorizando a adoção de medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos, salvo aqueles considerados essenciais à solução de continuidade.

Ressaltou terem sido os impactos da equalização com outros Estados e majoração das alíquotas do ICMS, totalmente suplantados pela crise econômica, com um PIB negativo, em 2015, de -3,8% e, em 2016, de -3,6%.

Mencionou que, mesmo com todo o esforço demonstrado anteriormente, infelizmente o Estado ainda não consegue pagar toda sua despesa “compulsória”, representada pela folha de pagamento, débitos judiciais e pelo custeio (manutenção), para manter a máquina pública funcionando.

Reforçou serem falhas formais muitos dos pontos questionados, decorrentes de ajustes contábeis e de procedimentos que vem sendo aperfeiçoados ao longo dos anos; e, no tocante aos prazos de adequação ao limite da Dívida Consolidada Líquida, deve ser considerado o disposto no artigo 66 da Lei Complementar nº 101/2000, porquanto, o nosso País, há mais de um ano, ostenta um PIB igual ou inferior a 1%.

Ao final dos esclarecimentos, o Gestor postulou emissão de parecer favorável à aprovação das Contas do Exercício de 2016.

10.10 – Pontos para Esclarecimentos Solicitados pelo Ministério Público de Contas

Em atendimento à solicitação do Ministério Público de Contas, na Promoção nº 161/2017, foram incluídos alguns apontamentos (com numeração sequencial àqueles inicialmente arrolados) que poderiam vir a ser considerados em desfavor do Gestor, e para isso necessária a sua respectiva defesa.

Na Informação nº 11/2017 do Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal - SAIPAG foram explicados os motivos pelos quais a Equipe Técnica não havia abordado as respectivas matérias em pontos para esclarecimentos.

Posteriormente, as justificativas encaminhadas tempestivamente vieram a reforçar o posicionamento consignado na referida Informação, entendendo a Área Técnica pelo afastamento dos Pontos 40 e 41, sendo que os Pontos 42 e 43 foram ressaltados na apreciação das Contas de 2016, os quais dizem respeito, sinteticamente, às seguintes matérias:

40) Inexistência de conciliação entre os Sistemas SAR e DAT da Dívida Ativa.

41) Complementação da análise técnica, pela Direção de Controle e Fiscalização, relativamente às despesas com publicidade, nos termos propugnados na Representação MPC nº 342/2016, com a avaliação dos dispêndios sob o viés da razoabilidade, em cenário de agudização de crise financeira.

42) Insuficiência financeira de recursos livres do Poder Executivo.

43) Não atendimento das metas de Resultado Primário e Nominal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER MPC Nº 12956/2017

Processo nº	5007-0200/16-1
Relator:	CONSELHEIRO IRADIR PIETROSKI
Matéria:	PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO – EXERCÍCIO DE 2016
Órgão:	GABINETE DO GOVERNADOR
Responsável:	JOSÉ IVO SARTORI

CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

Infringência de dispositivos constitucionais e legais. Obstaculização ao Controle Externo da Receita Estadual. Suplementação orçamentária a partir de dotações já comprometidas. Elaboração da LDO em desacordo com o preconizado na LRF. Elaboração da LOA em inobservância à LRF. Não apresentação de plano de ação voltado ao equilíbrio fiscal. Falta de plano para recomposição do SIAC. Pendência de repasse de contribuições previdenciárias retidas. Irregularidades na aplicação de recursos do FUNDEB. Inconsistências contábeis. Despesas com publicidade. Não aplicação do percentual mínimo exigido na Constituição do Estado na área da educação. Não aplicação dos percentuais mínimos exigidos nas Constituições da República e do Estado na área da saúde. Descumprimento de decisão do TCE. Hipóteses previstas na Resolução TCE nº 1009/2014, que dispõe sobre os critérios para apreciação das Contas de Governo. Emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas. Determinações ao Gestor.

Para exame e parecer deste Ministério Público de Contas, o Processo em epígrafe, que versa sobre as contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio Grande do Sul, JOSÉ IVO SARTORI, relativas ao exercício de 2016.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O exame procedido pela Equipe Técnica do Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal – SAIPAG –, vinculado à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais – SAICE – encontra-se nas folhas 386 a 766.

Nessa instrução, a Equipe Técnica informou, relativamente aos apontes inscritos nas contas do ano anterior, o sanamento total de seis itens, parcial de dois, além da necessidade de acompanhamento em relação a um dos apontes (fls. 753 a 756).

Destacou 39 itens³⁰ como passíveis de esclarecimentos, dentre os quais 34 remanescentes do exercício anterior (fls. 757 a 765)³¹.

Oportunizando-se a apresentação de razões e justificativas em relação aos itens apontados como irregulares, aportaram aos autos as manifestações de folhas 773 a 837, acompanhadas de documentação tida como probante (fls. 838 a 911).

Durante o decurso do prazo concedido pelo Relator (fls. 912 e 913) para a apresentação de esclarecimentos adicionais, a pedido do Gestor (fl. 773), este Órgão Ministerial expediu a Promoção MPC nº 161/2017, na qual requereu:

*“1º) **Inclusão**, dentre os “Principais Pontos Passíveis de Esclarecimento”, nos termos antes abordados, das matérias afetas:*

- a) Ao não atingimento da meta mínima do **Resultado Primário**;*
- b) À extrapolação da meta máxima do **Resultado Nominal**;*
- c) À **insuficiência financeira** de recursos livres;*
- d) À inexistência de conciliação entre os **Sistemas SAR e DAT, da Dívida Ativa**.*

*2º) **Complementação** da análise técnica, pela Direção de Controle e Fiscalização, relativamente às **despesas com publicidade**, nos termos propugnados na Representação MPC nº 342/2016;*

*3º) **Intimação** do Gestor, após o atendimento dos itens precedentes, oportunizando-lhe manifestação a respeito.*

³⁰ Na gestão anterior, compreendida pelos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014, foram 28, 30, 40 e 43 itens, respectivamente. Em 2015 foram 40 itens.

³¹ Os novos apontamentos correspondem aos itens 35 a 39 daqueles passíveis de esclarecimentos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

4º) **Análise** dos eventuais esclarecimentos e documentos que, em face do item precedente, vierem a ser apresentados pelo Gestor.” (Grifos no original)

Previamente à decisão acerca da Promoção Ministerial, o Conselheiro-Relator submeteu-a à apreciação do SAIPAG (fls. 926 e 927), que teceu suas considerações no âmbito da Informação nº 11/2017 (fls. 929 a 933).

Com o acolhimento da Promoção pelo Relator (935 a 937), resultaram acrescidos, dentre os “Pontos Passíveis de Esclarecimento”, os itens 40 a 43.

Sobrevieram os esclarecimentos complementares do Gestor (fls. 938 a 947), bem como aqueles afetos à Promoção Ministerial (fls. 952 a 983).

O SAIPAG, nas folhas 984 a 1015, apresentou detida análise sobre os esclarecimentos apresentados, manifestando-se pelo afastamento dos apontes correspondentes aos itens **22** (falta de controle na movimentação de contas bancárias), **27** (insuficiência financeira nos recursos do Fundo Estadual de Saúde), **34** (equivoco na forma de cálculo das necessidades de esforço fiscal, por Poder/Órgão), **35** (falta de divulgação da metodologia de cálculo adotada para a estimativa da receita), **38** (ausência de aportes adicionais ao FUNDOPREV, em cumprimento do Plano de Amortização do Déficit Atuarial), **39** (ausência de medidas voltadas à quitação do estoque de precatórios no prazo estabelecido na EC nº 94/2016), **40** (divergência de valores entre os dois sistemas informatizados de controle de cobrança da Dívida Ativa) e **41** (realização de despesas com publicidade).

Na sequência, procedeu à Avaliação das Ações Governamentais e Síntese do Exame das Contas, nas folhas 1016 a 1078.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Este Ministério Público de Contas, divergindo do posicionamento do SAIPAG, opina pela manutenção integral dos apontes correspondentes aos itens **22, 27, 35, 40 e 41**, consoante se abordará adiante.

I – DOS APONTES MANTIDOS

No que pertine aos itens afastados, considerando-se que a anuência deste Órgão Ministerial ao posicionamento do SAIPAG restringe-se aos apontes **34, 38 e 39**, os quarenta itens restantes passam a ser arrolados, registrando-se as considerações julgadas necessárias e destacando-se as pontuais divergências de entendimento.

1) Falta de detalhamento, no anexo I.d da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016 – Lei nº 14.716/2015 –, dos demonstrativos referentes à estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, em inobservância ao disposto no artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF³².

Consoante registros do SAIPAG, às fls. 411 e 412, “o *Executivo Estadual informa dados generalistas e imprecisos*”, nos seguintes termos:

“Para o ano de 2016, pretende-se reavaliar a efetividade das renúncias fiscais, buscando a redução relativa do patamar atual de renúncias de receitas.

Esse patamar poderá não ser efetivado dependendo dos reflexos da reforma tributária ou de eventuais medidas anticíclicas que venham a ser adotadas em face de oscilações econômicas, com vistas a manter a competitividade de setores fundamentais da economia gaúcha. Também se incluem nesse aspecto os incentivos para setores prioritários da Política Industrial para o desenvolvimento econômico e social do Estado que visem à geração de novos empregos, renda e impostos.

³² “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: (...) § 2º O Anexo conterá, ainda: (...) V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

As despesas obrigatórias de caráter continuado adequar-se-ão às receitas do Estado.”

A situação evidencia afronta às disposições do artigo 14 da LRF, que condiciona a renúncia de receitas à apresentação de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, além do atendimento de pelo menos uma das seguintes condições: demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa da receita e de que não afetará as metas de resultados fiscais, ou evidência das medidas de compensação por meio do aumento das receitas.

Assim, considerando-se a abordagem superficial no âmbito da LDO, cotejada com as disposições da LRF e com o modelo do demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita, estabelecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN)³³, copiado pelo SAIPAG à fl. 412, observa-se que, relativamente à renúncia de receitas, a Administração Estadual deixou de informar:

- a) o tributo a ser objeto de renúncia;
- b) a modalidade de renúncia (anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, etc.);
- c) setores, programas e beneficiários da renúncia;
- d) projeção dos valores da renúncia (ano de referência e dois seguintes);
- e) medidas de compensação e respectivos valores.

Restaram, ainda, inobservadas as disposições do artigo 17 da LRF, que tratam das despesas obrigatórias de caráter continuado, cuja

³³ Através da 6ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), referendado pela Portaria STN nº 553/2014.



eventual criação ou aumento³⁴ também deve ser acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como de demonstração da origem dos recursos para seu custeio. Ademais, há previsão legal acerca da comprovação de que a despesa não afetará as metas de resultados fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, serem compensados através de aumento de receita ou de redução de despesa, ambos em caráter permanente.

Portanto, também em relação às despesas obrigatórias de caráter continuado, a singela observação constante da LDO, de que *“As despesas obrigatórias de caráter continuado adequar-se-ão às receitas do Estado”*, sem sequer quantificá-las, quanto mais detalhar as fontes de recursos a dar-lhes suporte, revela-se contrária aos normativos que preconizam a responsabilidade na gestão fiscal.

Destarte, oportuna a conclusão do SAIPAG relativamente ao particular, ao destacar que, “Por conseguinte, a ausência de informações adequadas para os dois quesitos do Anexo I.d repercute em restrições à transparência dos atos da Administração Pública Estadual, e, de forma concreta, ao não atendimento ao disciplinado na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF)”.

2) Realização de despesas sem o correspondente empenhamento – relacionadas, principalmente, a sentenças judiciais, Requisições de Pequeno Valor (RPVs) e precatórios –, com os respectivos pagamentos lançados nas contas “Responsáveis”, “Sequestros Judiciais” e “Devedores”, do Ativo Circulante, ocasionando distorções do resultado orçamentário e da situação patrimonial, na medida em que não

³⁴ O § 7º do artigo 17 da LRF esclarece que *“Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

correspondem, efetivamente, a créditos a receber. Afronta à Lei Federal nº 4.320/1964 – artigo 60, *caput*; artigo 62, *caput*; artigo 75, inciso I; artigo 85; artigo 89; e artigo 90³⁵ e ao inciso II do artigo 167 da Constituição da República³⁶.

O aponte trata de duas situações tidas como irregulares: uma, dizente com o processamento da despesa, consubstanciada no seu pagamento sem o prévio empenhamento; outra, com a respectiva contabilização em Contas Patrimoniais, quando deveria ser registrada em Contas de Controle.

A Tabela 1.17 (fl. 426) apresenta a evolução do montante das contas Devedores, Responsáveis e Sequestros Judiciais, nos exercícios de 2014 (R\$ 3,596 bilhões), 2015 (R\$ 4,595 bilhões) e 2016 (R\$ 5,030 bilhões).

Contudo, o SAIPAG destaca que as diferenças nominais verificadas nos biênios 2014-2015 (R\$ 998,6 milhões) e 2015-2016 (R\$ 435,4 milhões) não correspondem ao incremento efetivo das importâncias não empenhadas nos respectivos períodos.

Isso porque, a maior parte desses valores, contabilmente registrados no Ativo, já teria sido empenhada, com o registro correspondente

³⁵ “Art. 60 - É vedada a realização de despesa sem prévio empenho. (...)”

Art. 62 - O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.(...)

Art. 75 - O controle da execução orçamentária compreenderá: I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações; (...)

Art. 85 - Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros. (...)

Art. 89 - A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial. (...)

Art. 90 - A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e às dotações disponíveis.”

³⁶ “Art. 167. São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

no Passivo (dentre os Restos a Pagar e Retenções), encontrando-se apenas pendente de conciliação, no intuito de permitir a baixa de ambos os grupos de contas.

Do montante de 2016 (R\$ 5,030 bilhões), R\$ 2,495 bilhões se referem às contas Responsáveis e Sequestros Judiciais, e R\$ 2,535 bilhões a Devedores.

Consoante Tabela 1.15 (fl. 425), desse valor dos Devedores, 86,67% ou R\$ 2,197 bilhões já foram empenhados e aguardam apenas a conciliação antes mencionada.

Quanto às contas Responsáveis e Sequestros Judiciais, o relatório consigna a impossibilidade de identificação do *quantum* já empenhado (contabilizado no Passivo), em face das peculiaridades do processamento dessas despesas.

Embora procedente o argumento do Gestor, em seus esclarecimentos (fl. 791), no sentido de que as operações que se encontram simultaneamente registradas no Ativo e no Passivo não causem impacto no Saldo Patrimonial Financeiro e no Resultado Orçamentário (o que se aplica apenas a uma parcela dos supostos créditos em comento), a metodologia contábil adotada se revela inadequada, na medida em que tais situações deveriam estar evidenciadas em Contas de Controle, e não nas Contas Patrimoniais.

Nesse sentido, o Gestor refere (fl. 791) o início de estudos para que, em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), os procedimentos sejam adequados, passando-se a registrar em Contas de Controle.

Notícia, ainda, a pretensão de modificação, ainda no exercício de 2017, dos procedimentos afetos ao pagamento de precatórios, que passariam a ser feitos, em tempo real, pelo sistema FPE (Finanças Públicas



do Estado), eliminando-se a contabilização na conta Devedores e a necessidade de posterior conciliação.

Em que pese o anúncio de medidas futuras voltadas à solução das inconformidades, elas persistiram no exercício em análise, entendendo-se pela manutenção integral do aponte.

Ademais, consigna-se registro constante do Relatório Técnico (fl. 426), a partir de informações do Balanço Geral do Estado, *“de que o total pago em 2016 de precatórios, RPVs e sentenças judiciais foi R\$ 1,553 bilhão, mas o montante empenhado foi R\$ 1,260 bilhão”*.

Disso o SAIPAG destaca que ***“a diferença a menor de R\$ 293 milhões refere-se ao saldo líquido de pagamentos não reconhecidos na execução orçamentária de 2016, valor que afeta o Resultado Orçamentário, elevando o Déficit apurado de R\$ -143,1 milhões para R\$ -436,1 milhões”*** (grifou-se).

Na prática, trata-se, portanto, da desvinculação desses dispêndios (R\$ 293 milhões) relativamente ao orçamento de 2016, quando a ele deveriam submeter-se. Assim, tais gastos públicos, se processados da forma correta, repercutiriam negativamente no resultado orçamentário.

Sob outro viés – o da situação patrimonial –, decorre a criação de expectativa da existência de créditos a receber (Ativo Circulante), dissociada da realidade fática.

Por fim, outra consequência negativa da situação apontada consiste na possibilidade de ampliação de outros gastos – até mesmo contornando o contingenciamento imposto pelo resultado deficitário –, mediante a transferência das dotações orçamentárias das respectivas despesas não empenhadas, indicando-se a redução destas como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais, prática que, a propósito, foi



adotada no exercício sob exame, a exemplo dos Decretos nºs 52.884, 53.001, 53.369 e 53.384, todos de 2016³⁷, que resultaram na migração de valores da ordem de R\$ 369,8 milhões de dotações afetas ao atendimento de Sentenças Judiciais (Precatórios e RPVs) para outras de finalidades distintas.

Destaca-se que, não fosse essa prática, o montante das dotações migradas seria suficiente ao reconhecimento dos R\$ 293 milhões antes referidos, que, embora pagos, deixaram de ser empenhados.

3) A Secretaria da Fazenda continuou impondo restrições aos trabalhos desta Corte de Contas, as quais impossibilitaram a avaliação dos procedimentos desenvolvidos pela administração tributária no que se refere ao exercício pleno das suas competências arrecadatórias, contemplando os procedimentos vinculados aos autos de lançamentos realizados, às extinções de créditos tributários e ao controle sobre concessão e fruição de benefícios fiscais e Termos de Acordo para liberações de créditos de ICMS-Exportação.

No intuito de se demonstrar a importância de que a atuação do controle externo não se atenha à fiscalização das despesas públicas, mas que contemple também as receitas, destaca-se, relativamente ao ICMS – principal fonte de receita tributária do Estado –, que as desonerações atingiram o montante de R\$ 15,660 bilhões no exercício de 2015³⁸, correspondendo a 36,60%³⁹ do potencial arrecadatório do imposto. Equivale a dizer, portanto, que mais de um terço do potencial deixou de ser arrecadado por conta das desonerações.

³⁷ Fonte: Sistema Legis, disponível no portal da Assembleia Legislativa.

³⁸ Último cujas informações foram disponibilizadas.

³⁹ Imposto arrecadado (R\$ 27,125 bilhões, tabela 1.49, fl. 465) + desonerações (R\$ 15,660 bilhões, tabela 1.51, fl. 467) = potencial arrecadatório (R\$ 42,785 bilhões). Logo: 15,660 / 42,785 x 100 = 36,60%.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A tabela 1.51 (fl. 467) detalha que 51,50% das desonerações têm origem na legislação infraconstitucional. Embora se desconheça a participação específica das normas de âmbito estadual, inegável a imprescindibilidade da incidência do controle externo sobre tais transações.

O SAIPAG refere que (fl. 479):

*“Embora a melhora ocorrida na integração entre o TCE-RS e a Subsecretaria da Receita Pública Estadual, com a disponibilização de relatórios que possibilitam a realização de avaliações macroeconômicas e acompanhamento da arrecadação por Códigos de Arrecadação, Cadastro de Atividade Econômica (CAE), Cadastro Nacional de Atividade Econômica (CNAE), COREDES, **ressalta-se a permanência de dificuldades para o desenvolvimento de trabalhos cujo foco esteja vinculado ao exame dos procedimentos adotados no âmbito das renúncias fiscais e na constituição e extinção de créditos.**” (Grifos no original)*

E, consoante destacou às fls. 478 e 479, restou inviabilizado o acesso às informações acerca de:

- “a) Concessão e Controle da fruição de benefícios fiscais do FUNDOPEM, com a identificação das empresas beneficiadas e o conhecimento dos valores fruídos para redução do imposto a pagar, bem como da avaliação do impacto destas renúncias de receitas no total arrecadado.*
- b) Controle exercido sobre os Termos de Acordos firmados entre as contribuintes e o Estado do Rio Grande, com vistas a avaliar o cumprimento das condições estabelecidas para a devida fruição de benefícios fiscais, creditícios e patrimoniais.*
- c) Avaliação de Termos de Acordos entre a Secretaria da Fazenda e ‘determinadas’ empresas que possuem Crédito ICMS-Exportação, possibilitando a utilização/transferência destes créditos nos termos previsto na Constituição. Além de serem realizados sem as devidas medidas de publicidade e avaliações dos responsáveis pelo exercício de controle interno e externo, cria distinção entre os contribuintes e possibilita a formação de dívida não reconhecida nas Demonstrações Financeiras do Estado (BGE).*
- d) Realizações de Programas de Recuperação de Créditos Tributários e Regularização de Contribuintes, com base em Decretos e sem o devido estudo de impactos sobre as renúncias de créditos envolvidas em cada Programa.”*

As negativas da Secretaria da Fazenda em fornecer informações e documentos colidem com as prerrogativas do Controle Externo contempladas na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei Complementar nº 101/2000.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

As reiteradas ocorrências levaram o Ministério Público de Contas e o Tribunal de Contas a representar, em dezembro de 2010, ao Ministério Público Estadual⁴⁰ acerca da **obstaculização ao controle externo**, considerando-a como ação caracterizadora de desrespeito do Poder Público a direitos constitucionais, de violação do **princípio republicano** e do **dever de prestar contas**, bem como solicitando medidas para preservar o direito do cidadão à boa administração.

Em janeiro de 2011, o Tribunal de Contas do Estado e este Órgão Ministerial, conjuntamente, expediram o Of. TCE–MPC 001/2011, dirigido ao Governador do Estado, encaminhando cópia de documentação que retratava situações nas quais a Corte de Contas vinha encontrando dificuldades para o cumprimento integral de sua missão institucional.

A matéria foi submetida à apreciação da Procuradoria-Geral do Estado, que exarou o Parecer PGE nº 15.467⁴¹, que concluiu pela possibilidade de o Tribunal de Contas do Estado, com vistas ao pleno exercício de suas competências, ter acesso aos dados protegidos por sigilo fiscal, desde que observados determinados procedimentos.

Ainda que presentes tais manifestações, de fato, ao longo da análise efetivada pela Equipe Técnica, restaram evidenciadas ocorrências caracterizadoras da **obstaculização à atuação do controle externo**.

A propósito, consigna-se que o Tribunal Pleno desta Corte, ao apreciar as contas de 2014, do então Governador Tarso Fernando Herz Genro, deliberou por *“intensificar os atos necessários a cessar os obstáculos existentes ao exercício das funções do Controle Externo atribuídas a este Tribunal de Contas, por parte da Fazenda Pública, já que os empecilhos*

⁴⁰ Ao apreciar o tema mostrou-se, em tese, favorável ao pleito, registrando a necessidade de composição no sentido de viabilizar a fiscalização.

⁴¹ Processo no 042593-10.00/10-7, cujas conclusões foram acolhidas pelo Procurador-Geral Adjunto para Assuntos Jurídicos, em 25/05/2011.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*existentes violam disposições constitucionais, o que é passível de medidas judiciais, com as devidas responsabilizações, tendo em conta prejuízos à transparência e ao controle da legalidade, legitimidade, economicidade e demais princípios constitucionais, no que diz respeito à gestão das receitas públicas administradas pelo Tesouro do Estado*⁴², bem como, por dar ciência do *decisum* ao atual Governador José Ivo Sartori⁴³.

Já a alínea “b” da Decisão nº TP-0644/2016, relativa ao primeiro ano da sua Gestão, em Sessão de 06/09/2016, foi vazada nos seguintes termos:

***b) recomendar a Sua Excelência, o Governador do Estado,** que envide esforços no sentido de garantir o acesso a toda e qualquer informação requisitada pelos Auditores deste Tribunal, sob pena de repercussão na análise das contas dos exercícios subsequentes; e **determinar** às Equipes de Auditoria deste Tribunal que, na hipótese de restrição à atuação no que se refere à Administração Tributária Estadual, tal fato seja imediatamente comunicado ao Conselheiro-Relator, se já designado, e à Administração desta Casa para a adoção das medidas judiciais cabíveis no sentido de assegurar o adequado exercício do controle externo da Administração Pública, nos termos previstos constitucionalmente;*

Apesar disso, não se identifica nos autos qualquer comunicação formal ao Relator, acerca das dificuldades enfrentadas pelo SAIPAG na obtenção dos dados necessários ao desenvolvimento do seu trabalho, senão o registro no relatório final, dele resultante.

Menciona-se, ainda, que este Ministério Público de Contas e a Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Porto Alegre (PJDP), conjuntamente, têm desenvolvido ações, iniciadas ainda na Gestão precedente, visando à superação dos obstáculos verificados.

Contudo, as insistentes alegações da Administração Estadual

⁴² Alínea “b” da Decisão n. TP-0589/2015.

⁴³ Alínea “e” da Decisão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

acerca do sigilo fiscal impulsionaram a PJDPP, em 25/11/2016, à proposição de Ação Civil Pública, protocolada sob nº 001/1.16.0155549-1, assim delimitada na peça inicial:

*“A presente Ação Civil Pública busca **compelir o Estado do Rio Grande do Sul**, através do órgão responsável pela gestão tributária, qual seja, a Secretaria de Estado da Fazenda, **a fornecer ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas** todos os dados, informações e documentos eventualmente requisitados quando no exercício de suas funções constitucionais e legais, **não podendo a eles ser invocada a exceção do sigilo**”.* (Grifos no original)

Ao final, além de requerer a concessão de liminar impondo ao Estado a apresentação da documentação que elencou, propugnou:

*“**No mérito**, seja julgada procedente a ação, impondo-se ao Estado do Rio Grande do Sul, através da Secretaria da Fazenda, **a obrigação de fazer consistente em fornecer** ao Ministério Público Estadual, ao Ministério Público de Contas e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, as informações e documentos devidamente requisitados em expedientes administrativos regularmente instaurados, **abstando-se de invocar a exceção do sigilo fiscal, por não ser aplicável à espécie**”.* (Grifos no original)

Disso decorreu a decisão judicial de 28/11/2016, em caráter liminar, determinando a apresentação, em Juízo, da documentação solicitada pela PJDPP.

Contra esta decisão o Estado interpôs Agravo de Instrumento (nº 70072327190), que teve provimento negado, em 26/04/2017, por decisão unânime da Segunda Câmara Cível do TJ/RS.

Os Embargos de Declaração (nº 70073902975) opostos foram desacolhidos, à unanimidade, em 28/06/2017.

Por oportuno, transcrevem-se excertos da ementa do Acórdão relativo ao Agravo de Instrumento mencionado:

“Também os Tribunais de Contas possuem competência para requisitar documentos dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta, conforme expressamente referido no art. 71 das Constituições Federal e Estadual, bem como na Lei Orgânica e no Regimento Interno da Corte de Contas, os quais também definem suas áreas de atuação.

Em que pese a administração fazendária tenha, efetivamente, o dever de resguardar o sigilo dos dados fiscais dos contribuintes, tal obrigação não pode



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ser oposta ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas quando estas instituições estiverem exercendo seus múnus constitucionais da investigação ou controle externo.

Neste passo, o acesso aos documentos requeridos ao Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria Estadual da Fazenda era medida que se impunha, notadamente por que ausentes as ressalvas da parte final do artigo 5º, inc. XXXIII, da Constituição Federal, referentes às informações cujo sigilo é imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

Necessário reconhecer-se que a medida acautelatória, plenamente vigente, limita-se à entrega da documentação relacionada pela PJDPP, ora referida como “*período de 2010 a 2014*”, ora como “*últimos cinco anos*”.

Consectário disso, trata-se de período já transcorrido e auditado por esta Casa, não tendo, eventual acesso a essa documentação, o condão de suprir a amplitude das necessidades afetas ao Controle Externo.

Ainda assim, acrescenta-se que, transcorridos sete meses da concessão da medida acautelatória, a mesma não foi integralmente cumprida pelo Estado, situação que motivou nova petição do Ministério Público Estadual, protocolada em 13/07/2017, na qual requereu, além da ampliação quanto ao fornecimento de informações, a fixação de prazo de 20 dias para o atendimento integral do *decisum*, bem como de multa diária pelo descumprimento.

Sobreveio, ainda, Recurso Extraordinário e Especial (nº 70074988718) interposto pelo Estado, que foi distribuído em 06/09/2017.

A situação enseja menção ao Voto do Conselheiro-Substituto Cesar Santolim, prolatado no âmbito das contas do exercício de 2015, em que referiu ser “*inadmissível a resistência à ação fiscalizatória deste Tribunal, que se faz em nome da sociedade gaúcha, gerando, no mínimo, a suspeita sobre o conteúdo das informações ocultadas*”.

Vislumbra-se, contudo, a possibilidade de que, sobrevindo decisão de mérito favorável, possam restar definitivamente afastados os obstáculos à ação fiscalizatória sobre a receita, ainda mais quando em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

debate a concessão de benefícios fiscais, aspecto relevante na avaliação das contas governamentais, mormente em cenário de crise financeira

Portanto, entende o Órgão Ministerial que, remanescendo a restrição destacada, resta novamente caracterizada falha de extrema gravidade, a par do descumprimento da recomendação constante da alínea “b” da Decisão n. TP-0644/2016, relativa às contas do exercício de 2015⁴⁴, bastantes, por si só, para macular as presentes contas.

4) Pendência de solução relativamente à situação apontada no item 38 do exercício de 2015, dizente com a alteração da destinação prevista para os recursos provenientes do retorno de cada parcela de financiamento concedido pelo FUNDOPEM, promovida por intermédio da Lei nº 14.744/2015, em desatenção ao estabelecido na legislação anterior, resultando na pendência de capitalização do BADESUL, no valor nominal de R\$ 26,735 milhões.

5) Falta de contabilização da receita orçamentária de R\$ 135,6 milhões, ingressada em 2016, relativa à antecipação de valor, realizada pela GM-Chevrolet de Gravataí, correspondente a empréstimo concedido por intermédio do Fundo de Fomento Automotivo do Rio Grande do Sul – FOMENTAR-RS.

Destaca-se que a matéria já foi apontada no item 36 do relatório do exercício de 2015, quando, em decorrência de procedimento idêntico, deixaram de ser contabilizados R\$ 333,917 milhões dentre as receitas orçamentárias.

A partir dos esclarecimentos prestados pelo Gestor, o SAIPAG destaca (fls. 989 e 990) que “os registros na contabilidade em 2015 e 2016

⁴⁴ “b) *recomendar a Sua Excelência, o Governador do Estado, que envide esforços no sentido de garantir o acesso a toda e qualquer informação requisitada pelos Auditores deste Tribunal, sob pena de repercussão na análise das contas dos exercícios subsequentes (...)*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

foram de ingressos extraorçamentários, como recursos financeiros de caráter temporário, do qual o Estado seria mero agente depositário”, situação que não espelha a realidade, causando, portanto, distorção “na análise do Resultado Orçamentário; na apuração do pagamento do serviço da dívida com base na Receita Líquida Real; e nos indicadores fiscais apurados com base na Receita Corrente Líquida”.

6) Pendências financeiras com os Municípios, no valor de R\$ 76,1 milhões⁴⁵, relativamente às suas respectivas quotas na arrecadação de impostos, de multas e do Salário-Educação, este preponderando na composição do débito (R\$ 52,5 milhões), relativamente a parcelas dos exercícios de 1998 a 2003.

7) Verificação de *deficit* real⁴⁶ de 12.039 vagas no Sistema Prisional do Estado, correspondente a 50,5% daquelas existentes (23.857 vagas).

Consigna-se que o Relatório do exercício de 2015 indicou a insuficiência real de 3.892 vagas, contra 9.165 do exercício precedente, situação da qual se inferiu a redução do *deficit* da ordem de 57%.

Tal circunstância, malgrado a persistência da superpopulação carcerária, levou este *Parquet* a desconsiderar o aponte, em relação àquele exercício, para fins de desaprovação das contas.

No entanto, a Tabela 1.133 (fl. 529), constante do Relatório sob exame, evidencia que o *deficit* real do exercício de 2015 foi de 10.580 vagas, o que representaria um incremento de 15% em relação a 2014, ao invés da redução antes mencionada. E, no exercício de 2016, novo aumento de

⁴⁵ No final de 2014, o montante era de R\$ 74,137 milhões; em 2015, R\$ 75,442 milhões.

⁴⁶ No cálculo do *deficit* real a Equipe informa desconsiderar as vagas ociosas, existentes em algumas casas prisionais, em face da impossibilidade de mera transferência de presos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

13,8% em relação ao anterior, haja vista o crescimento da insuficiência para 12.039 vagas.

Digno de menção, ainda, registro da Equipe Técnica, à fl. 531, de que a SUSEPE estima a redução do *deficit* de vagas para menos de 5.000 até o final de 2018, adotando, contudo, a premissa de que a população carcerária permaneça estagnada, que se revela equivocada, na medida em que a Tabela 1.133 (fl. 529) indica evolução constante no período de 2013 a 2016.

Relativamente ao exercício em exame, o contexto evidenciado denota não apenas a insuficiência de ações visando à solução do problema – ou, pelo menos, à sua redução –, mas também a deficiência do planejamento voltado a tal finalidade.

Também a merecer destaque, **determinação** constante da Decisão n. TP-0644/2016, alínea “e”, Voto (XI), relativa às contas de 2015, a seguir transcrita:

*“e) **determinar** o cumprimento das medidas contempladas nos votos (III), (IV), (V), (VII), (IX), (X), (XI), conforme consignado ao longo do Relatório e Voto do Conselheiro-Relator”.*

“(XI) Pela determinação à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE) para que realize estudo técnico que defina os critérios a serem utilizados para a mensuração do deficit prisional no Estado, o qual deve abordar aspectos como a definição pela utilização das ‘vagas autorizadas’ ou da ‘capacidade de engenharia’; a possibilidade, ou não, de compensação do deficit de vagas em determinados Estabelecimentos Penais com a sobra de vagas em outros; entre outros aspectos que sejam definidos como relevantes.

No contexto do Decreto Estadual nº 53.182, determino ao Governo do Estado para que informe a este Tribunal de Contas quanto à existência de projetos de engenharia para a criação de vagas em Estabelecimentos Penais, nos termos do Decreto referido; e, caso existam, envie tais projetos para análise técnica deste Tribunal, a tempo de contribuições por parte desta Casa.

Determino, ainda, à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE) para que mantenha acompanhamento permanente quanto às ações decorrentes do Decreto Estadual nº 53.182.”



Quanto à primeira parte do Voto, afeta à forma de cálculo do *deficit* de vagas, haja vista a abordagem efetuada pelo SAIPAG às fls. 529 a 531, depreende-se a adoção da sistemática que desconsidera eventuais vagas ociosas em determinadas casa prisionais, haja vista a impossibilidade de mera transferência dos apenados.

No que pertine à segunda parte do Voto, dizente com a publicação do Decreto Estadual nº 53.182, de 31/08/2016, que decretou situação de emergência no sistema prisional do Estado, entendem-se oportunas algumas considerações, especialmente em face da observação da Equipe de Auditoria (fls. 531 e 532), de que *“Podem ser agilizadas iniciativas administrativas para reforma e construção, bem como contratações necessárias de bens e serviços, **permitindo procedimentos com dispensa de licitação e com prazos reduzidos**”* (grifou-se).

Consigna-se que, muito embora o texto do decreto mencionado não faça referência expressa a procedimentos de dispensa de licitação, de fato, poderia a Administração entender que, conseqüência da decretação de emergência, restasse viabilizada tal prática, forte no inciso IV do artigo 37 da Lei Federal nº 8.666/1993⁴⁷.

Oportuno, então, rememorar que tal conduta já foi intentada na Administração 2007-2010, ao abrigo dos Decretos nºs 45.927/2008 e 46.864/2009, situação que impulsionou este *Parquet* a firmar a Representação MPC nº 24/2010, que, autuada no processo nº 7786-0200/10-6, acabou resultando na suspensão cautelar de tais

⁴⁷ “Art. 24. É dispensável a licitação: (...) IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;”



procedimentos⁴⁸, bem como na instauração de quatro processos de Inspeção Extraordinária, no âmbito das, então denominadas, Secretaria-Geral de Governo (proc. 8512-0200/10-3), Secretaria das Obras Públicas (proc. 8514-0200/10-9) e Secretaria de Obras Públicas, Irrigação e Desenvolvimento Urbano (proc. 6595-0200/12-8), bem como da SUSEPE (proc. 8515-0200/10-1).

A mencionada suspensão cautelar, decorrente de decisão monocrática do Relator, datada de 05/11/2010, foi submetida ao referendo do Tribunal Pleno, cuja apreciação resultou estendida até o final daquele ano – último da Gestão 2007-2010 – em face de intercorrências processuais. Diante da manifestação do Gestor seguinte pelo desinteresse em dar prosseguimento às contratações mediante dispensa de licitação, restou decidida a perda do objeto e o arquivamento do feito.

Entretanto, como resultado dos atos até então praticados, foram apontadas diversas irregularidades nos autos das quatro Inspeções Extraordinárias antes mencionadas, com sugestões de fixação de débito, aos respectivos Gestores, em montante superior a R\$ 3 milhões⁴⁹.

8) Carteira de contratos de obras do DAER, em número de 790, permanece com expressivo e crescente montante a executar, da ordem de R\$ 2,649 bilhões⁵⁰.

9) Permanência de saldos de recursos vinculados⁵¹ a empenhar, no total de R\$ 94,3 milhões, cabendo definição acerca da sua destinação,

⁴⁸ Por decisão monocrática do Conselheiro Cezar Miola, datada de 05/11/2010.

⁴⁹ Proc. 8512-0200/10-3: R\$ 899.385,65; proc. 8514-0200/10-9: R\$ 1.705.710,02; proc. 8515-0200/10-1: R\$ 500.297,01; total de R\$ 3.105.392,68.

⁵⁰ Em 2014 eram 507 contratos, no montante de R\$ 2,082 bilhões; em 2015, 665 contratos, no total de R\$ 2,521 bilhões.

⁵¹ Códigos 8017, 8018, 8019 e 8029.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

haja vista que, forte na Lei Estadual nº 14.152/2012, deveriam ser aplicados na malha rodoviária cuja exploração foi transferida do DAER à Empresa Gaúcha de Rodovias S/A – EGR.

10) Existência de saldos em Depósitos de Terceiros (Passivo Circulante), no total de R\$ 1,647 milhão⁵², indicativos de pendências de repasses, ao Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS –, de contribuições previdenciárias retidas dos servidores. Do montante, R\$ 299,828 mil referem-se a recursos do FUNDOPREV, cuja falta de transferência impede sua capitalização, impondo prejuízos ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo.

Embora o valor total evidencie decréscimo de 79,5% relativamente ao saldo do exercício precedente (R\$ 8,048 milhões), ainda situou-se 155% acima daquele existente quando do início da Gestão (em 2014 totalizava R\$ 646 mil).

11) Não empenhamento de parcelas de contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre o pagamento de pensões.

O SAIPAG destaca que, ao não proceder ao empenhamento desses valores, o Estado acaba repassando *“todo o valor necessário ao pagamento das pensões a título de cobertura do déficit previdenciário”* (fl. 760), fato do qual *“resta prejudicada a avaliação do referido déficit, pois os registros contábeis não evidenciam qual seria a parcela patronal e qual seria efetivamente a parcela para cobertura do déficit na Folha dos pensionistas”*.

Portanto, a prática denota que o denominado *deficit* esteja indevidamente superdimensionado.

⁵² Sendo R\$ 1.347,703 mil do Regime de Repartição Simples e R\$ 299,828 mil do Regime de Capitalização (FUNDOPREV).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

12) Divergência de R\$ 373 mil apurada a partir do confronto do saldo resultante entre as receitas e despesas orçamentárias do FUNDOPREV, acumuladas no período de 2011 a 2016 (R\$ 886,824 milhões), com os saldos bancários do Fundo (R\$ 887,197 milhões), evidenciando a necessidade de conciliação bancária⁵³.

13) Pendências de repasses das contribuições patronais empenhadas ao FUNDOPREV, registradas no Balanço Patrimonial do Estado em Restos a Pagar Processados, no valor de R\$ 7,404 milhões⁵⁴.

O SAIPAG destaca (fl. 760) que *“...o atraso traz prejuízo financeiro ao Fundo de Capitalização, em virtude da não aplicação dos recursos desde a data de direito de recebimento dos respectivos repasses da parte patronal”*.

Ao exarar o Parecer MPC nº 10143/2016, relativo ao exercício de 2015, este Agente Ministerial já demonstrou preocupação com o cenário afeto ao sistema previdenciário estadual.

Ponderou-se acerca da utilização inadequada, pela Administração Estadual, da expressão “*deficit* previdenciário”, quando estava a se referir ao “resultado negativo previdenciário”, notadamente, em face da sabida opção do Estado de, anteriormente ao exercício de 2011, não constituir fundo específico com os recursos arrecadados a título de contribuições

⁵³ Em 2014 e 2015, as divergências, também a maior nos saldos bancários, eram de R\$ 383,524 mil e R\$ 429,301 mil, respectivamente.

⁵⁴ Constou do aponte o valor pendente de R\$ 19,854 milhões. Contudo, a partir dos esclarecimentos do Gestor, restou evidenciado que R\$ 12,450 milhões referiam-se à competência de dezembro/2016, figurando adequadamente em Restos a Pagar, na medida em que se encontravam dentro do prazo para recolhimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

previdenciárias, que, historicamente, foram parcialmente utilizados com desvio de finalidade, situação que também se verificou relativamente a outros recursos, originários da venda de ativos⁵⁵.

Destacou-se, relativamente ao exercício de 2015, um contexto de ausência de repasses de contribuições devidas, de falta de contabilizações das quais decorreram o incremento indevido do denominado *deficit* previdenciário, de desequilíbrio atuarial do FUNDOPREV, além de inconsistências contábeis, tudo isso aliado à gestão dos seus recursos sem a participação de representante do Conselho Deliberativo do IPERGS.

Mencionou-se que, quando da apreciação das contas de 2012, este *Parquet*, por intermédio do Parecer MPC nº 9609/2013, já alertava sobre os indícios de gestão inadequada dos recursos financeiros do, então recém-criado, FUNDOPREV.

Chamou-se a atenção quanto ao risco de inviabilização do Regime de Previdência Complementar instituído em 2015⁵⁶, na medida em que sequer o FUNDOPREV vinha recebendo o aporte dos recursos que lhe eram devidos.

Relativamente àquele, o relatório técnico consigna (fl. 570) que *“As primeiras contribuições previdenciárias do Plano RS-Futuro iniciaram em novembro de 2016”*, cabendo aguardar uma análise mais detalhada relativamente ao exercício ora em curso.

⁵⁵ Exemplos disso, os recursos do FEDUC, originários da venda da CRT, no valor nominal de R\$ 625 milhões, no exercício de 1998, e do FE-PREV, produto da alienação de ações do BANRISUL, no valor nominal de R\$ 966 milhões, no ano de 2010.

⁵⁶ Lei Complementar nº 14.750/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Contudo, quando se procede ao exame das contas do exercício de 2016, a situação, em essência, não se revela diferente daquela observada em relação ao primeiro ano do mandato do Gestor.

O previsível incremento do resultado previdenciário negativo, relativamente ao exercício de 2015 (R\$ 8,473 bilhões), foi da ordem de 5,87%, atingindo o patamar de R\$ 8,970 bilhões em 2016.

A gestão inadequada dos recursos do FUNDOPREV já é uma realidade, diante das pendências de repasses de contribuições retidas dos servidores (item **10**) e de contribuições patronais (item **13**). A distorção – incremento indevido – do resultado previdenciário se mantém, diante da existência de valores correspondentes a contribuições previdenciárias que, retidas dos servidores vinculados ao sistema de repartição simples, não foram repassadas ao IPERGS (item **10**), bem como do não empenhamento das contribuições patronais incidentes sobre as pensões (item **11**). Também permanecem inconsistências de ordem contábil (item **12**), pendentes de conciliação.

Portanto, as medidas estruturais que, ao longo das diferentes gestões, têm sido concebidas visando ao teórico equacionamento do alardeado problema previdenciário, não têm sido sucedidas de condutas capazes de lhes conferir efetividade, notadamente em face da inobservância, pelo próprio Estado, das obrigações que, em decorrência, lhe incumbem.

14) Falta de empenhamento das contribuições patronais ao Fundo de Assistência à Saúde – FAS –, especialmente daquelas incidentes sobre as pensões pagas, sendo R\$ 66,45 milhões de competência do exercício em análise, equivalente a 74% do total acumulado no período 2011-2016, de R\$ 89,85 milhões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O total não empenhado no exercício em análise (R\$ 66,45 milhões) representa um incremento de 690% sobre o valor que deixou de ser empenhado no exercício precedente (R\$ 8,394 milhões).

15) Atrasos nos repasses das contribuições patronais empenhadas em favor do Fundo de Assistência à Saúde – FAS –, cujo saldo dos Restos a Pagar atingiu o montante de R\$ 188,65 milhões, sendo 87,72% desse valor de responsabilidade do Poder Executivo.

Embora o valor nominal represente um decréscimo de 3,7% relativamente ao valor que se encontrava pendente em 2015 (R\$ 195,9 milhões), ainda permanece 711% acima daquele observado ao final da Gestão anterior, em 2014 (R\$ 23,246 milhões).

16) Divergência de R\$ 373,90 milhões, a menor, nos saldos bancários registrados no Balanço do Fundo de Assistência à Saúde, no cotejo com o *superavit* orçamentário acumulado desde a sua criação (2004 a 2016), caracterizando a utilização indevida, pelo IPERGS, de recursos do FAS para o financiamento de outras atividades da Autarquia. A diferença relativa ao exercício de 2016 foi de R\$ 28,1 milhões, indicativa do agravamento da situação.

O exercício de 2015, em que a diferença total registrada era de R\$ 345,850 milhões, foi marcado por uma redução de 0,6% relativamente a 2014, quando o total era de R\$ 347,964 milhões.

Embora se tratando de decréscimo pouco expressivo, diante das notórias dificuldades financeiras do Estado, tal fato foi considerado por este *Parquet* como uma iniciativa de recomposição do valor às contas do Fundo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Contudo, no exercício em exame a situação não se confirmou. Ao contrário, houve acréscimo superior a 8% sobre o saldo total, representativo da utilização indevida dos recursos do FAS, o que conduz à responsabilização do Gestor.

17) Necessidade de depuração dos créditos do FAS inscritos em Dívida Ativa Não Tributária, que ao final de 2016 totalizavam R\$ 3,061 bilhões, com vistas a identificar aqueles efetivamente recuperáveis, bem como a permitir a adoção de providências no sentido de buscar a realização das receitas correspondentes.

O incremento em relação ao exercício de 2015, quando o saldo era de R\$ 2,328 bilhões, foi de 31,48%, variação que, de acordo com o SAIPAG, notadamente decorreu da atualização dos valores, em face da realização de procedimento de inventário.

18) Não adoção de providências suficientes a assegurar, ainda no exercício sob exame, as condições necessárias ao efetivo exercício do Controle Interno, pela CAGE, na totalidade dos órgãos integrantes da administração direta e indireta do Estado.

19) Insuficiência de medidas tendentes a consolidar a gestão socioambiental.

20) Desatendimento ao disposto no artigo 202 da Constituição Estadual, que estabelece a aplicação mínima de 35% da Receita Líquida de Impostos e Transferências – RLIT – na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Haja vista o atingimento do índice de 29,28% da RLIT, deixaram de ser aplicados recursos no montante de R\$ 1,67 bilhão.

No exercício de 2015 – primeiro do mandato do Gestor –, a aplicação atingiu o percentual de 33,68% da RLIT, situação que, apesar do



não atendimento do mínimo constitucional, representou um incremento de 0,92% relativamente ao exercício de 2014.

A tendência de crescimento percentual constante, estabelecida na Gestão 2011-2014⁵⁷ e confirmada em 2015, à luz das conhecidas dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado, levou este Agente Ministerial a pautar suas manifestações no sentido de desconsiderar tal aspecto como motivador, por si só, da emissão de parecer desfavorável, haja vista que a manutenção dessa tendência conduziria para o atendimento futuro do índice mínimo constitucional.

Diferentemente, no exercício em análise houve decréscimo de 3,4% relativamente ao volume de recursos aplicados em 2015 (fl. 595, Tabela 2.3)⁵⁸, o que correspondeu a uma queda de 4,4 pontos percentuais (33,68% - 29,28%) relativamente ao índice de aplicação que já havia sido atingido.

Ademais, a exemplo do que se fez no exercício anterior, necessário consignar que o SAIPAG, às fls. 596 a 599, referiu algumas divergências na forma de cálculo habitualmente adotada por esta Corte, relativamente às orientações da União que pautam a inclusão de dados no SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação) – operacionalizado pelo FNDE⁵⁹.

A propósito, destaca-se o entendimento conflitante no que pertine às despesas com inativos e pensionistas da Secretaria da Educação. O informe técnico consigna que, embora a apuração realizada por esta Casa

⁵⁷ Em 2011, 2012, 2013 e 2014 os índices foram de 28,31%, 29,96%, 31,18% e 32,76%, respectivamente.

⁵⁸ R\$ 8.843,1 milhões em 2015 e R\$ 8.541,7 milhões em 2016.

⁵⁹ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

tenha incluído esses valores, tal procedimento diverge da interpretação da União, expressa “no Item 03.08.05.02 da 7ª Edição do “Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF”, em suas folhas de. 301 a 303, válido a partir de 2017 e aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios”⁶⁰, de que tais despesas não devem compor a apuração do limite mínimo constitucional de gastos em MDE.

Consoante destacado pela Equipe Técnica (fl. 597), se excluídos tais gastos o percentual de aplicação de recursos cairia para 17,46% da RLIT, desatendendo, também, o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, relativamente à aplicação mínima de 25%.

Tais divergências ensejaram manifestação do SAIPAG, ainda no âmbito do processo que tratou do requerimento de certidão relativa à aplicação de recursos em educação e saúde de 2014 (nº 1525-0200/15-3), nos seguintes termos:

Tendo em vista as divergências nos critérios de cálculo aplicados na apuração dos gastos em MDE aqui relatadas, provocadas recentemente pela necessidade de adequação da Contadoria e Auditoria-Geral do Estado às exigências impostas pela União, a partir dos entendimentos consolidados nos Sistemas de controle e apuração de gastos em Educação pelos Órgãos Federais junto aos entes federados, em especial quanto: a) à apropriação das despesas com **inativos e pensionistas** no montante dos recursos aplicados em MDE; b) quanto aos critérios de apuração da **perda para o FUNDEB**; c) quanto à continuidade ou não da utilização da **despesa liquidada total** para o cálculo dos gastos em educação; e d) quanto à apuração da base de cálculo (**RLIT**) a ser aplicada nas vinculações constitucionais de impostos, sugerimos a formalização da discussão em processo próprio, no intuito de orientar e embasar a análise da matéria.

A sugestão foi contemplada no correspondente *decisum* do Tribunal Pleno⁶¹, em que restou determinada a autuação de Pedido de

⁶⁰ Interpretação idêntica já vigorava relativamente ao exercício de 2016, em consonância com o item 03.08.06.02 da 6ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais –MDF –, válido a partir de 2015.

⁶¹ Alínea “c” da Decisão n. AD-0006/2015, publicada em 23/04/2015.



Orientação Técnica. A instauração ocorreu em 18/04/2016, consoante Processo nº 5141-0200/16-0, encontrando-se pendente de decisão⁶².

Portanto, entende-se importante que o Gestor seja alertado acerca da possibilidade de mudança da forma de cálculo adotada por esta Casa, como resultado do processo referido, com eventuais repercussões sobre a análise das contas do exercício em curso.

Por derradeiro, no que pertine ao exercício ora analisado, este *Parquet* entende que, a par do não atingimento do percentual mínimo estabelecido na Constituição Estadual, a interrupção da tendência crescente até então verificada, decorrente da redução do volume de recursos aplicados na MDE, caracterize falha, a ser sopesada nas contas do Gestor.

21) Imprecisão relativamente ao valores das contribuições efetivamente devidas ao FUNDEB. Segundo levantamento da CAGE, teriam sido repassados recursos a menor, no montante de R\$ 2,1 milhões, embora o valor calculado pelo MEC aponte um repasse de R\$ 44,1 milhões a maior. Necessidade de conciliação bancária e identificação da origem da divergência, com vistas à eventual correção de procedimentos.

22) Falta de controle na movimentação das contas bancárias, com a transferência financeira de recursos entre contas vinculadas a recursos de natureza diversa e a permanência, ao final de exercício, de recursos financeiros indevidamente vinculados ao FUNDEB.

Consoante se registrou anteriormente, este *Parquet* respeitosamente diverge do SAIPAG, que considerou o aponte integralmente “sanado” (fl. 998), em face dos esclarecimentos do Gestor, de que a

⁶² O processo encontra-se no próprio SAIPAG, desde 13/06/2016, na situação “apreciação”, ainda sem o posicionamento da Consultoria Técnica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

pendência de aplicação de recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 10 milhões, encontrava amparo legal no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, haja vista a previsão de que até 5% dos recursos recebidos no exercício poderão ser utilizados no primeiro trimestre do exercício subsequente.

A divergência deste Órgão Ministerial se estabelece por se entender que os esclarecimentos não se relacionam à essência do aponte, que, destacada às fls. 761 e 762, ensejou a solicitação de esclarecimentos.

De fato, à fl. 606, o Relatório consigna que “não foram empenhados R\$ 10 milhões das receitas do FUNDEB, que deveriam ter sido aplicados em 2016 na Educação Básica”.

Contudo, tal conclusão não decorreu da existência de SALDOS FINANCEIROS registrados em recursos vinculados ao FUNDEB, mas do cálculo evidenciado à Tabela 2.8, embasado na execução ORÇAMENTÁRIA, assim detalhado pela Equipe Técnica:

“Em 2016, o total registrado nas receitas de retorno do Fundo, somadas aos rendimentos de aplicação financeira, às anulações de restos a pagar e restituições diversas do Recurso 1185 (FUNDEB), foi de R\$ 4,16 bilhões que, acrescido do Passivo Potencial apurado em 2015 (R\$ 105,2 milhões) alcançou o montante de R\$ 4,26 bilhões para aplicação no âmbito da educação básica. Deduzida a quantia empenhada em 2016, no valor de R\$ 4,25 bilhões, não foram empenhados R\$ 10 milhões das receitas do FUNDEB, que deveriam ter sido aplicados em 2016...” (Sublinhou-se)

Vale dizer, portanto, que os R\$ 10 milhões indicados como não aplicados, correspondem ao Passivo Potencial do exercício de 2016.

Diferentemente, portanto, entende-se que o aponte tenha sido embasado na Tabela 2.7 (fl. 605), correspondente ao “*Demonstrativo do Patrimônio Financeiro*” do FUNDEB, cujo montante de recursos disponíveis



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

em contas bancárias (financeiro; não orçamentário), foi apurado em R\$ 110 milhões.

Disso decorreu a conclusão da Equipe, à fl. 606, de que:

*“No confronto do passivo real mais o passivo potencial com os valores depositados nas contas-correntes vinculadas ao FUNDEF/FUNDEB, constatou-se a existência de um saldo bancário de R\$ 110,0 milhões, sendo suficiente para cobertura dos Restos a Pagar inscritos no Balanço (R\$ 72,9 milhões) e para executar a despesa **ainda não empenhada**, representada pelo **Passivo Potencial** (R\$ 10,1 milhões). Portanto, para honrar os compromissos já assumidos e executar a despesa ainda não empenhada, o Poder Executivo tem uma sobra nas contas correntes vinculadas ao FUNDEF/FUNDEB de R\$ 27 milhões.”* (Negritos no original; sublinhou-se)

De se inferir, portanto, que foram esses R\$ 27 milhões, constantes da Tabela 2.7 como “Ativo Financeiro (depósitos a maior em conta bancária)”, que originaram o pedido de esclarecimentos, afetos à gestão e ao registro contábil dos recursos vinculados, conforme excerto que dele se transcreve:

*“Persiste a falta de controle na movimentação das contas bancárias pelo administrador, com a **transferência financeira de recursos entre contas bancárias vinculadas a recursos de natureza diversa e a permanência, ao final de exercício, de recursos financeiros indevidamente vinculados ao FUNDEB** em desacordo com o §1º do artigo 1º da LC nº 101/2000. A situação é reincidente, tendo constado nos Pareceres Prévios desde 2006. **Tal fato ocorre em virtude de as despesas custeadas pelo fundo serem pagas com recursos de outras contas bancárias, sem ter sido regularizados ao final do exercício financeiro.**”*

A abertura de contas correntes vinculadas tem por finalidade garantir que o numerário recebido seja reconhecido e utilizado somente no objeto da sua vinculação e que os pagamentos sejam efetuados e contabilizados diretamente na respectiva conta vinculada, nos termos do inciso I do artigo 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal.” (Grifou-se)

Portanto, a arguição da disposição legal que viabiliza a aplicação, no exercício subsequente, de até 5% dos recursos ingressados, referindo-se aos R\$ 10 milhões, não guarda relação com a essência do apontamento, dizente com o controle dos recursos vinculados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ademais, ainda que assim não fosse, o argumento do Gestor de que o valor não aplicado no FUNDEB, situou-se em patamar aquém dos 5% previstos em lei, não resistiria ao aponte seguinte, que trata da aplicação indevida de recursos desse Fundo em montante de R\$ 1,38 bilhão.

Por fim, para corroborar a relevância do aponte, menciona-se alerta efetuado pela Equipe Técnica, à fl. 605, de que a conta *“centralizadora (001/3798/52140) com saldo de R\$ 46 mil ao final do exercício analisado”*, mantida junto ao Banco do Brasil, na qual é contabilizada parte dos recursos recebidos do FUNDEB, *“também está vinculada ao Recurso 006 (Saúde) e 001 (Tesouro Livres), colocando em risco a utilização, com exclusividade, de seu saldo para custeio de despesas em Educação, tal qual definido em Lei”*.

Assim, entendendo-se não ter sido enfrentado pelo Gestor o aspecto da gestão inadequada dos recursos vinculados, opina-se pela manutenção integral do aponte.

23) Aplicação indevida de recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 1,38 bilhão, em despesas relativas à contribuição patronal de inativos ao RPPS e para cobertura do denominado *deficit* no pagamento de aposentados, em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.

A situação denota a retomada significativa de uma prática que na gestão anterior, embora presente, vinha decrescendo anualmente⁶³. No cotejo com o exercício precedente, o valor representa incremento considerável de quase 70%.

24) Divergência de R\$ 94,4 milhões no montante do Passivo Potencial (receita não empenhada) dos Recursos 092 e 292, relativos à

⁶³ Dispendios indevidos: 2011 = R\$ 923,464 milhões; 2012 = R\$ 789,417 milhões; 2013 = R\$ 673 milhões; 2014 = R\$ 650,100 milhões; 2015 = R\$ 815,669 milhões.



Quota Estadual do Salário-Educação, consignado no Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), com aquele apurado pelo SAIPAG.

Apontada há diversos exercícios, a situação teve origem, segundo o SAIPAG (fl. 762), na redução indevida do Passivo Potencial, realizada no ano de 2013, mediante “Transferências de Numerário”.

Embora caiba à atual Administração, forte no princípio da continuidade administrativa, a regularização da pendência, deixa-se de considerar o aponte dentre o rol daqueles que ensejam o posicionamento desfavorável deste *Parquet* acerca das contas do Gestor.

25) Inexistência de aplicação de recursos no Financiamento do Ensino Superior Público e do Ensino Superior Comunitário, desatendendo ao disposto no § 3º do artigo 201 da Constituição Estadual, alterado pela Emenda Constitucional nº 66/2012, que estabelece a aplicação mínima de 0,5% (R\$ 133,6 milhões) da Receita Líquida de Impostos Próprios – RLIP (R\$ 26,7 bilhões).

26) Desatendimento ao disposto no artigo 236 da Constituição Estadual, que estabelece a aplicação mínima de 1,5% da Receita Líquida de Impostos Próprios – RLIP – no Fomento ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica – FEPCT. Considerando-se o atingimento do índice de 0,10% da RLIP⁶⁴, deixaram de ser aplicados recursos no montante de R\$ 374,4 milhões.

27) Insuficiência financeira de R\$ 642 milhões relativamente aos recursos disponibilizados ao Fundo Estadual de Saúde (FES), considerando-se que os saldos das contas bancárias vinculadas, no total de R\$ 65,6 milhões, viabilizavam o pagamento de apenas 9,27% dos compromissos assumidos e inscritos em Restos a Pagar, no total de R\$ 707,6 milhões.

⁶⁴ Em 2015 foi 0,11%.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Diante dos esclarecimentos do Gestor, no sentido de que o montante dos Restos a Pagar não processados, de 2016, deixou de ser computado para fins de apuração do total aplicado em ASPS, entendeu o SAIPAG por considerar o aponte sanado.

Em dissonância com tal entendimento, este *Parquet* vislumbra cabível, tão somente, a retificação do valor da insuficiência, sem qualquer prejuízo à manutenção da inconformidade.

A Tabela 2.21 (fl. 628) evidencia que, dos R\$ 707,6 milhões inscritos em Restos a Pagar, relativamente ao período de 2008 a 2016, apenas R\$ 50,2 milhões correspondiam aos não processados.

Deduzindo-os, portanto, da insuficiência apontada (R\$ 642 milhões), **ainda persiste o montante de R\$ 591,5 milhões sem cobertura financeira**⁶⁵, que se referem aos Restos a Pagar processados do mesmo período (R\$ 657,1 milhões) deduzidos das disponibilidades financeiras em 31/12/2016 (R\$ 65,6 milhões), **o que conduz à manutenção integral do aponte.**

28) Divergência de R\$ 15,2 milhões entre o valor constante do Balanço (R\$ 341,5 milhões) e aquele informado pela Secretaria da Saúde (R\$ 356,7 milhões) como pendente de repasse aos Municípios, relativamente à Função 10 – Saúde.

29) Divergência de R\$ 288 milhões entre o valor constante do Balanço (R\$ 510,8 milhões) e aquele informado pela Secretaria da Saúde (R\$ 222,8 milhões) como pendente de repasse a instituições privadas sem fins lucrativos, relativamente à Função 10 – Saúde.

⁶⁵ Divergência de R\$ 0,3 milhões em face do arredondamento de valores adotado na tabela.



30 e 31) Carência de amparo de medida legal que viabilize o cômputo de valores, em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), relativos a despesas que, vedadas pela Lei Complementar Federal nº 141/2012, são indicadas pela Procuradoria-Geral do Estado como controversas.

Com o advento da Lei Complementar Federal nº 141, de 13/01/2012⁶⁶, que regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, estabeleceram-se parâmetros objetivos acerca do cálculo dos gastos computáveis para fins de apuração da aplicação em ASPS.

Tais diretrizes vieram a conflitar com a forma de cálculo que vinha sendo adotada por esta Casa, o que ensejou a instauração de Pedido de Orientação Técnica, cuja decisão aprovou⁶⁷ *“a Informação n. 025/2013 da Consultoria Técnica, conjuntamente com a manifestação do Auditor Substituto de Conselheiro Cesar Santolim, para que sirvam de orientação para sanar os questionamentos que deram origem ao presente Pedido de Orientação Técnica”*.

Ainda assim, a exemplo do que já ocorreu em relação às contas do exercício de 2013, 2014 e 2015, verifica-se que os cálculos evidenciados no Relatório sob exame, que apuraram os percentuais de aplicação de 12,12% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT)⁶⁸ e de 13,08% da Receita Tributária Líquida (RTL)⁶⁹, não seguiram integralmente a orientação estabelecida na referida Informação nº 025/2013, aprovada pelo Tribunal Pleno desta Corte.

⁶⁶ De acordo com o seu art. 48, a lei entrou em vigor na data de sua publicação, que ocorreu em 16/01/2012, pág. 1 do Diário Oficial da União.

⁶⁷ Decisão plenária n. TP-1.360/2013, proferida no processo nº 7761-0200/13-3, em 11/12/2013.

⁶⁸ A Emenda Constitucional Federal nº 29/2000 estabeleceu o mínimo de 12% da RLIT.

⁶⁹ A Emenda Constitucional Estadual nº 25/1999 fixou o mínimo de 10% da RTL.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A propósito, no item “2.4.7 – Conclusão” (fl. 639), relativamente à apuração dos recursos aplicados em ASPS, no montante de R\$ 3.538,9 milhões (evidenciado na Tabela 2.19 – fls. 624 e 625), o SAIPAG consignou:

“foram incluídas as seguintes despesas consideradas controversas, as quais vêm sendo apropriadas no cálculo desde 2013:”

1) contribuições patronais ao IPE-Saúde (exceto SES e FEPPS) – R\$ 492,4 milhões	Controversas, pois são vedadas no cômputo de ASPS pela LC nº 141/2012
2) aposentadorias, pensões e encargos sobre a folha dos inativos - R\$ 294,3 milhões	
3) Despesas em outros Órgãos que não a Secretaria da Saúde, não sendo de natureza universal - R\$ 136,1 milhões	Controversas, nos termos da Informação CT nº 25/2013

Mais adiante (fl. 645), registrou:

“Tendo em vista que o texto da Lei Complementar nº 141/2012, ora em vigor, veda o aproveitamento das despesas descritas como ‘controversas’ e que vieram a compor o percentual apurado de gastos em ASPS, de 12,20% da RLIT, constata-se que tais gastos carecem do amparo de medida legal, cabível e concreta, que viabilize, se assim for o entendimento da Corte de Contas, o seu reconhecimento no cômputo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento do mandamento constitucional.

Porém, caso as despesas controversas não sejam aceitas no computo da aplicação em ASPS, o Estado não atingiria o percentual mínimo de 12% sobre a RLIT, conforme demonstrado a seguir:” (Grifou-se)

TABELA 2.36
APLICAÇÃO EM ASPS
AJUSTE DESPESAS CONTROVERSAS
2013 - 2016

	Em milhões de R\$			
	2013	2014	2015	2016
1. Aplicado em ASPS	2.827,6	2.977,4	3.219,1	3.538,9
(-) Despesas em IPE-Saúde	480,7	465,6	515,2	492,4
(-) Contribuição Patronal Inativos	16,5	23,5	25,3	23,0
(-) Cobertura Déficit Pensões	33,3	42,3	56,0	58,6
(-) Cobertura Déficit Inativos	160,1	178,3	175,6	212,7
(-) Despesas demais Órgãos	80,6	75,3	137,2	136,1
2. Total Despesas Controversas	771,2	785,0	909,3	922,8
3. Aplicado em ASPS – ajustado (1-3)	2.056,4	2.192,3	2.309,8	2.616,1
4. Percentual sobre a RLIT	9,01 %	8,84 %	8,80 %	8,97 %

Fonte: Sistema CUBOS DW (CAGE - SEFAZ/RS).
Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Oportuno destacar que, em face da Lei Complementar Federal nº 141/2012 e da Decisão n. TP-1.360/2013, que aprovou a Informação CT nº 025/2013, este Órgão Ministerial, a partir das contas daquele exercício de 2013, passou a fazer os referidos ajustes nos Pareceres que exarou relativamente às contas dos Governadores do Estado.

E como resultado, as conclusões lançadas nos Pareceres MPC nºs 8732/2014, 8058/2015 e 10143/2016, relativos aos exercícios de 2013, 2014 e 2015, respectivamente, agora corroboradas pelos cálculos do SAIPAG na Tabela 2.36 supra, foram pelo desatendimento dos percentuais mínimos fixados em ambas as Constituições, em todos os exercícios em questão, situação que se repete no de 2016, aqui analisado.

Cabe acrescentar que, conforme nota de rodapé (1) da Tabela 2.19 (fls. 624 e 625), as despesas com “IPE Saúde SES e FEEPS”, no total de R\$ 16,8 milhões, *“não estão desdobradas em Ativos e Inativos”*.

Disso resta inviabilizada a dedução dos valores correspondentes aos inativos, já que somente os dispêndios afetos aos ativos é que são computáveis às ASPS.

Ainda que não realizado tal ajuste, que ensejaria redução ainda maior do valor apresentado na Tabela supra, de R\$ 2.616,1 milhões, este evidencia o desatendimento dos percentuais mínimos de aplicação em ASPS, estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, na medida em que corresponde a **8,97% da RLIT** (R\$ 29.176,4 milhões), e a **9,67% da RTL** (R\$ 27.050,3 milhões), ambas indicadas na Tabela 2.19, à fl. 625.

Em decorrência disso, resta também desatendido o comando do § 1º do artigo 24 da Lei Complementar nº 141/2012, uma vez que **não houve a aplicação efetiva dos R\$ 376 mil adicionais**, correspondentes aos Restos a Pagar cancelados ou prescritos em 2015.



Como destacado pelo SAIPAG em suas conclusões (fl. 645), *“Considerando que o mínimo aplicado em 2016 deveria ser R\$ 3,5 bilhões (12% x RLIT + Restos a Pagar prescritos ou cancelados em 2015), com a exclusão das despesas controversas o Estado **deixou de aplicar R\$ 885,4 milhões** no exercício em análise”* (grifou-se).

Necessário, então, que se dê ênfase ao alerta da Equipe Técnica (fl. 646) – e que integra sua manifestação derradeira sobre o assunto –, *“quanto aos riscos decorrentes dos procedimentos impostos pelo Decreto nº 7.827, de 16-10-2012, que regulamenta os procedimentos de condicionamento e restabelecimento das transferências oriundas da repartição de receitas tributárias, e suspensão e restabelecimento de transferências voluntárias da União, nos casos de descumprimento da aplicação mínima de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde de que trata a Lei Complementar nº141/2012”*, acrescentando-se que o artigo 7º do mesmo Decreto estabelece o SIOPS como ferramenta de verificação da aplicação de recursos em ASPS.

Tomando-se como parâmetros os dados da Tabela 2.36 supra, com vistas ao cotejo com o desempenho do exercício anterior, observou-se, relativamente à aplicação percentual estabelecida na Constituição Federal, um pequeno incremento no índice apurado, de 8,80% em 2015 para 8,97% da RLIT em 2016.

Já em relação à aplicação percentual prevista na Constituição Estadual, os R\$ 2.309,8 milhões aplicados em 2015, correspondentes a 9,54% da RTL daquele exercício (R\$ 24.211 milhões), igualmente, apresentaram um acréscimo em relação a 2016, cuja aplicação de R\$ 2.616,1 milhões alcançou o índice de 9,67% da RTL (R\$ 27.050,3 milhões).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Embora, em linha de coerência com a conduta que tem pautado os posicionamentos deste Órgão Ministerial, à luz das conhecidas dificuldades financeiras do Estado, entenda-se que o aumento percentual observado, ainda que pouco significativo, deva ser valorizado, não se pode deixar de ressaltar outro aspecto, igualmente defendido por este *Parquet* de longa data, afeto à apresentação de **plano de ação** voltado à obtenção de crescimento gradativo das aplicações e consequente atingimento da meta.

Por ocasião do exame das Contas do exercício de 2009, foi exarado o Parecer MPC nº 6163/2010, registrando:

“No que diz com os índices constitucionais compulsórios antes elencados e os definidos para as ASPS, em manifestações anteriores – reconhecendo a histórica conjuntura estrutural desfavorável herdada de administrações anteriores –, este Parquet propôs ao Egrégio Plenário que deliberasse sobre a elaboração de um Plano de Ação, visando a,

‘(...) de forma gradual, atingir-se o cumprimento integral dos índices constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, no financiamento do ensino superior comunitário, no fomento à educação e à pesquisa científica e tecnológica, bem como – e especialmente – nas ações e serviços públicos de saúde – ASPS, agregando-se, em todos os casos, além da análise quantitativa (percentual aplicado), uma avaliação qualitativa, com o uso de indicadores, acerca dos dispêndios em causa’”

A sugestão foi acolhida, à unanimidade, na Decisão nº TP-0920/2010⁷⁰.

Mesmo assim, nos exercícios subsequentes não houve a apresentação do referido plano, levando este Ministério Público de Contas a reiterar sua manifestação⁷¹ no sentido de se tratar de providência fundamental para o atingimento dos índices constitucionais.

⁷⁰ “b) promover investimentos na área da Saúde, ainda que de forma gradativa, em montantes que, na forma de plano de ação a ser elaborado, a par do atingimento do percentual mínimo previsto constitucionalmente, resultem no qualificado atendimento às demandas da sociedade nessa relevante área, observando-se a nova orientação deste Tribunal relativamente aos dispêndios com saneamento, a ser implementada a contar do exercício de competência 2011;”

⁷¹ Pareceres MPC nºs 7012/2011, 6343/2012, 9609/2013, 8732/2014, 8058/2015 e 10143/2016, relativos aos exercícios de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ao apreciar as contas de 2015, o Plenário desta Casa, à unanimidade, acolhendo o Voto do Relator, decidiu⁷² por:

*“c) **recomendar a Sua Excelência, o Governador do Estado**, que, dentro da discricionariedade que lhe compete, e em conjunto com a Secretaria Estadual da Saúde, realize estudo que resulte em um Plano de Estado de médio prazo, visando à recuperação do orçamento da Saúde nos termos já consignados, possibilitando, assim, o cumprimento do mínimo constitucional sem a inclusão das chamadas despesas controversas; devendo a matéria ser objeto de acompanhamento permanente pela Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE)”. (Sublinhou-se)*

A propósito do acompanhamento determinado, o SAIPAG registrou (fl. 645) que “O Executivo atrela a elaboração de um plano de recuperação do orçamento com a saúde ao restabelecimento do equilíbrio fiscal, **não fazendo nenhuma menção de quando elaborará o plano solicitado** pelo Conselheiro-Relator em Sessão do Pleno desta Egrégia Corte” (destacou-se).

Haja vista o registro do SAIPAG, de que os esclarecimentos do Gestor limitam-se a reprisar os argumentos do exercício anterior, referindo-se à arguição de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 141/2012, nos autos da Ação Civil Pública nº 001/1.15.0061773-4⁷³, cabe a este Parquet, igualmente, manifestar-se nos mesmos termos do Parecer MPC nº 10143/2016, exarado naquele processo, conforme excerto que se transcreve:

“Necessário, então, consignar – com base na documentação acostada pelo Gestor às fls. 848 a 921 – que a Ação Civil Pública mencionada objetiva compelir o Estado a repassar ao Fundo Estadual da Saúde os valores não aplicados em ASPS no exercício de 2013, com vistas ao atingimento da aplicação mínima de 12% da RLIT.

E muito embora, no âmbito da contestação realizada pela PGE, tenha, efetivamente, sido invocada a inconstitucionalidade de disposições da Lei Complementar nº 141/2012, em face da natureza da ação não seria possível obter tal provimento, permanecendo, portanto, inalterado o cenário verificado em relação ao exercício precedente”.

⁷² Decisão n. TP-0644/2016.

⁷³ Desde 21/09/2015, a ação encontra-se conclusa ao Juiz para sentença.



Em conclusão, inobstante a pequena evolução registrada nos índices de aplicação do exercício em comento, comparativamente ao precedente, o não atingimento dos percentuais constitucionais mínimos e, notadamente, a não apresentação do plano de ação, corroboram o posicionamento Ministerial pela desaprovação das presentes contas.

32) Realização de saques no SIAC (Sistema Integrado de Administração de Caixa) no montante de R\$ 1,32 bilhão, sem recomposição dos valores à origem.

Embora a importância seja inferior – em 41,59% – àquela sacada no exercício anterior (R\$ 2,26 bilhões), as operações ocasionaram a elevação do passivo acumulado⁷⁴ em 9,43%, evidenciando uma tendência crescente de agravamento da situação, para cujo montante, de R\$ 15,38 bilhões, não se vislumbra perspectiva – tampouco um cronograma estabelecido – de recomposição dos recursos às contas de origem.

Interrompida no período de 2008 a 2010, a prática foi retomada fortemente na Gestão precedente (2011-2014), que, dentre os últimos quatro mandatos encerrados (período de 1999 a 2014), registrou a maior média anual de saques, consoante gráfico 3.1 (fl. 657).

Ao consignar (fl. 656) que *“A exemplo dos últimos quatro exercícios, o Estado, em 2016, voltou a evidenciar o alto grau de dependência que possui em relação ao SIAC, com o volume de resgate atingindo R\$ 1,32 bilhão (R\$ 2,26 bilhões em 2015)”*, o SAIPAG também referiu (fl. 657) que *“Muito embora o Caixa Único apresente aspectos positivos para o Estado, permitindo uma maior flexibilização em relação ao fluxo financeiro, o questionamento que ora se faz é se em algum momento haverá, por parte do Estado, a capacidade de reposição destes valores às contas originais”*.

⁷⁴ Em 2015 totalizava R\$ 14,053 bilhões.



A propósito da relação de dependência das finanças estaduais para com os recursos do SIAC, de se destacar que a redução do volume de recursos sacados em 2016, comparativamente ao exercício de 2015, não se deveu à recuperação das finanças do Estado, mas à proximidade do limite máximo estabelecido pela Lei Estadual nº 14.738/2015, que ampliou a possibilidade de repasse de recursos dos depósitos judiciais ao SIAC para 95% do seu montante.

Com efeito, a Tabela 3.7 (fl. 653) permite inferir o aumento do grau de dependência, na medida em que o índice de utilização do montante aplicado no SIAC, que foi de 98,75% em 2015, passou a ser de 99,68% em 2016, situação da qual resultou, conforme registro do SAIPAG (fl. 653), *“decrécimo de 72,26% do saldo livre”*.

A situação se revela preocupante, ao se considerar que, a depender do resultado do julgamento da ADI 5080 – em que o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil requereu a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.069/2004 e do artigo 5º da Lei Estadual nº 12.585/2006, que respaldam o repasse de valores de depósitos judiciais ao SIAC –, o Estado poderá vir a ser compelido a repor à origem a maior parte dos valores sacados (cujo montante, ao final de 2016, correspondia a R\$ 15,38 bilhões), haja vista a preponderância dos depósitos judiciais não tributários (65,85%) na composição dos valores que lastreiam o Caixa Único.

Destarte, a prática adotada em 2016, que impõe ao Estado o agravamento da sua situação financeira perante o SIAC, vai de encontro aos princípios de responsabilidade na gestão fiscal, preconizados pela Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Este Órgão Ministerial reitera, ainda, entendimento lançado nos Pareceres MPC nº 8058/2015 e 10143/2016, por ocasião da apreciação das Contas de 2014 e 2015, respectivamente, sobre a importância de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

aprofundamento da análise relativamente aos normativos que regulamentam o SIAC.

Isso porque, o Decreto 33.959/1991, que o instituiu, precede a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 –, podendo, em tese, apresentar incompatibilidades com esta e com normativos supervenientes.

Diante das definições adotadas pela LRF⁷⁵, algumas operações realizadas no âmbito do SIAC, em tese, assemelham-se a operações de crédito.

E, na hipótese de serem reconhecidas como sendo dessa natureza, não de se submeter às vedações previstas na mesma LRF⁷⁶.

Assim, caberia avaliar, exemplificativamente, as transferências dos valores dos depósitos judiciais, do BANRISUL ao Poder Executivo, bem como de recursos das empresas estatais para o SIAC.

Tal posicionamento, defendido nos dois Pareceres mencionados, restou parcialmente⁷⁷ acolhido na alínea “d” da Decisão n. TP-0644/2016, relativa às contas de 2015, nos seguintes termos:

⁷⁵ “Art. 29 – (...) III - **operação de crédito**: 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;

(...)^{§ 1º} Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.” (grifou-se)

⁷⁶ “Art. 36. É proibida a operação de crédito **entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle**, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

(...)

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

(...)

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;” (grifou-se)

⁷⁷ A decisão não fez referência específica aos recursos obtidos por intermédio do SIAC.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*“d) **determinar** à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE) que a realização de operações de crédito obtidas junto às instituições financeiras controladas pelo Estado do Rio Grande do Sul seja objeto de verificação nos exercícios subsequentes; e **alertar a Sua Excelência, o Governador do Estado**, no sentido de que a presente matéria deva ser objeto de sua atenção, devido à análise a ser procedida e às consequências dela decorrentes”.*

Nesse contexto, aqui abordado em linhas gerais, este Órgão Ministerial reitera que os aspectos contemplados recomendam que a Corte de Contas aprofunde o exame em exercícios futuros ou em procedimento específico, em particular quanto à eventual necessidade de que o Poder Executivo promova a adequação dos normativos que regulamentam o SIAC.

33) Falta de atualização contábil da conta de controle intitulada Capital Subscrito em Empresas sob Controle do Estado, que ao final dos exercícios de 2015 e 2016 apresentava o saldo de R\$ 2,68 bilhões, flagrantemente subavaliado, considerando-se que apenas o Capital Social de uma empresa – o BANRISUL –, totalizava R\$ 4,50 bilhões, expondo uma divergência mínima de R\$ 1,82 bilhões.

Ao passo em que se está a tratar do último aponte de natureza preponderantemente contábil, oportuno que se façam algumas considerações aplicáveis também àqueles contemplados nos itens **2, 5, 11, 12, 14, 28 e 29**.

A propósito, refere-se que a irregularidade na realização da receita e a inobservância dos princípios da universalidade e da evidenciação contábil, caracterizadas no presente processo, encontram expressa previsão, nos incisos X, XXIV e XXV do artigo 2º da Resolução nº 1.009/2014, desta Corte de Contas, como condutas ensejadoras da emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas.

35) Previsão da receita constante da Lei Orçamentária Anual em desacordo com as normas técnicas e legais, especialmente aquelas estabelecidas no artigo 12 da LRF e no seu § 3º, que preconizam a elaboração de demonstrativo da evolução nos últimos três anos, da projeção



para os dois seguintes àquele a que se referirem e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas, bem como a disponibilização de memórias de cálculo aos demais Poderes e ao Ministério Público, previamente à elaboração das suas propostas orçamentárias.

Após os esclarecimentos do Gestor, o SAIPAG destacou que “O objetivo do questionamento está vinculado ao fato dos Poderes terem conhecimento da metodologia do cálculo utilizada pelo Executivo Estadual para estimar a receita”, e considerou como suficiente ao sanamento do aponte a anunciada disposição da Administração de, doravante, “disponibilizar aos Poderes as previsões de receita, demonstrando as normas técnicas utilizadas, no início do processo de cada ano”.

Divergindo, **este Parquet entende pela manutenção integral do aponte**, na medida em que eventual mudança de procedimento – e, portanto, a superação da inconformidade – somente poderá ser confirmada futuramente, ainda assim, não tendo o condão de elidir o aponte em relação ao exercício aqui examinado.

36) Não aplicação, no exercício em análise, dos R\$ 213 milhões de recursos nele arrecadados pelo Fundo de Proteção e Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul – AMPARA/RS –, instituído pela Lei Estadual nº 14.742/2015, com a finalidade de viabilizar a toda a população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência.

Os recursos têm origem no adicional de dois pontos percentuais às alíquotas internas do ICMS, incidentes sobre as operações especificadas no artigo 13-A da Lei mencionada, vigente até o final do exercício de 2025.

De acordo com o SAIPAG (fl. 460), “durante todo o exercício de 2016 os recursos obtidos” que foram disponibilizados ao SIAC, “tiveram o objetivo de mero instrumento de arrecadação, e, assim sendo, não foram utilizados para a finalidade para qual estavam previstos por Lei”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

37) Inexistência de cálculo do custo por preso e por unidade prisional, em afronta à Resolução nº 06/2012, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP.

40) Divergência de valores entre os dois sistemas informatizados de controle de cobrança da Dívida Ativa (Sistema de Arrecadação da Secretaria da Fazenda – SAR – e Sistema de Cobrança de Crédito Tributário Inscrito em Dívida Ativa – DAT), no montante acumulado de R\$ 153,2 milhões, sendo que o incremento verificado em 2016, relativamente ao exercício de 2015, foi de **3,06%**, correspondente a R\$ 4,544 milhões⁷⁸.

Ao proceder à análise da matéria, o SAIPAG consignou que a divergência dos valores registrados nos dois sistemas, destacada há anos nos Relatórios sobre as Contas do Governador, foi compatibilizada, no Balanço do exercício de 2016, mediante o registro das diferenças em contas retificadoras. E concluiu:

“Assim, o Governo não contemplou a necessidade de buscar a integração dos Sistemas que controlam os ingressos de receitas – o SAR e o DAT, preferiu construir um paliativo que, em termos práticos, apenas viabiliza a equalização dos valores registrados nos dois Sistemas”.

Apesar disso, consoante referiu à fl. 755 (no capítulo 6 – “Pontos Destacados no Relatório e Parecer Prévio de 2015, que não Constaram em 2016”), optou por não apontar a situação no exercício examinado, ressaltando a necessidade de manter o acompanhamento da matéria relativamente ao ano seguinte. E ratificou tal posicionamento, mesmo após a inclusão da matéria dentre os “Pontos Passíveis de Esclarecimento”, em decorrência do acolhimento da Promoção MPC nº 161/2017, pelo Relator.

Na medida em que a área técnica concorda, como asseverou, tratar-se de uma providência paliativa, que não enfrenta e tampouco

⁷⁸ Em 2014 o valor acumulado da diferença era de R\$ 144,388 milhões; em 2015, R\$ 148,656 milhões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

soluciona o problema, e considerando-se que, conforme menção do Gestor em seus esclarecimentos, *“A diferença entre os sistemas de acompanhamento da dívida inscrita vem sendo acompanhada pela Contadoria e Auditoria-Geral do Estado desde o exercício de 2000”* –, sem que, após 16 anos, tenha sido dada solução satisfatória à questão, **esse Órgão Ministerial, divergindo respeitosamente do SAIPAG, opina pela manutenção do aponte e pela sua consideração nas contas do Gestor.**

41) Realização de despesas com publicidade em afronta aos princípios constitucionais, notadamente os da razoabilidade e da economicidade.

Por intermédio da **Promoção MPC nº 342/2016**, de 11/11/2016, este Órgão Ministerial requereu a análise específica dos gastos com publicidade institucional realizados pelo Estado do Rio Grande do Sul, destacando a importância de que tal exame contemplasse, além da legalidade dos dispêndios, notadamente a sua **razoabilidade**.

Ocorre que, especialmente nos meses de março a maio de 2016, a sociedade gaúcha teve a oportunidade de vivenciar situação *sui generis*, em que o Poder Executivo, a despeito de não conseguir efetuar o pagamento dos seus servidores nos prazos devidos, estava a realizar despesas com publicidade institucional, cujo conteúdo objetivava, justamente, divulgar a criticidade da situação financeira em que se encontrava.

Assim que, mencionando, exemplificativamente, treze Solicitações de Autorização para Ações de Comunicação – SAACs – e seus respectivos valores, este *Parquet* destacou:

“Portanto, sob o argumento de que seria necessária a comunicação, à sociedade gaúcha, de que o Estado encontrava-se em crise financeira gravíssima, o Executivo Estadual teria gasto cerca de R\$ 3,5 milhões”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Em que pese o acolhimento da Promoção Ministerial, pelo Conselheiro-Relator, entendeu o SAIPAG por limitar sua análise, de fls. 579 a 588, à legalidade dos dispêndios, concluída nos seguintes termos:

“Por outro lado, a análise sobre o aspecto da oportunidade ou da discricionariedade do Governo na realização de determinada despesa em detrimento de outras implica ponderações que devem ser avaliadas pelo agente público responsável. Portanto, o Secretário de Comunicação do Estado, em sintonia com o Plano de Governo proposto pelo Chefe do Poder Executivo, possui competência para decidir sobre a aplicação de recursos públicos, porém, observando os princípios constitucionais pertinentes”.

Tal situação impulsionou este Agente Ministerial a expedir a **Promoção MPC nº 161/2017**, requerendo, dentre outros aspectos, a complementação da análise, nos termos em que propugnados na Promoção antes citada.

O acolhimento também desta segunda peça, pelo Relator, ensejou a manifestação do SAIPAG, expressa na Informação nº 11/2017 (fls. 929 a 933), na qual ratificou seu posicionamento anterior relativamente ao particular, acrescentando que, inobstante, *“a matéria foi objeto de análise detalhada no Processo nº 779-02.00/2016, relativo aos procedimentos de auditoria desenvolvidos pelo Serviço de Auditoria Estadual I (SAE-I) na Secretaria de Comunicação, como foco no exercício de 2016”.*

Os esclarecimentos prestados pelo Gestor quanto à matéria⁷⁹ não alteraram o posicionamento do SAIPAG, que, outra vez, entendeu *“não se configurar em objeto de apontamento neste Relatório”.*

Diante desse quadro, entendem-se oportunas algumas considerações.

De fato, a matéria foi abordada pela área técnica no âmbito do processo de Contas de Gestão nº 779-0200/16-0, da SECOM, inclusive,

⁷⁹ Inclusa dentre os “Pontos Passíveis de Esclarecimento” também em decorrência da Promoção MPC nº 161/2017.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

fazendo referência à Promoção MPC nº 342/2016, cuja conclusão da Equipe Técnica restou assim consignada:

“Pelas razões expostas, considera-se que os gastos com publicidade institucional nos meses de março a maio de 2016, no total de R\$ 3.554.169,75, foram realizados em desatendimento aos Princípios Constitucionais da Legitimidade, da Razoabilidade e da Economicidade, inseridos nos artigos 19 da Constituição Estadual e 70 da Constituição Federal”.

Embora tal processo se encontre pendente de decisão desta Corte de Contas, dele restou evidenciado o entendimento da sua área técnica acerca da irregularidade dos dispêndios, sob o viés da razoabilidade e da economicidade.

E, na medida em que oportunizada, no presente processo, a manifestação do Gestor acerca da matéria, entende-se cabível a sua responsabilização pela inconformidade.

Isso porque, sem prejuízo daquela afeta ao Secretário da mencionada pasta, não se pode afastar a responsabilidade do Chefe do Executivo pela ponderação e definição das prioridades da sua Gestão, ante a insuficiência de recursos financeiros para o atendimento das demandas estabelecidas no âmbito do seu Poder.

Oportuno alertar que, de forma diversa do que possa, eventualmente, sugerir a assertiva do SAIPAG, de que os gastos com publicidade *“no entendimento desta Equipe, não se constituíram em fator relevante no processo de agudização da crise financeira do Estado”* (fl. 1011), este Órgão Ministerial não pretendeu configurar a “contribuição representativa” dos gastos com publicidade institucional para o agravamento da crise financeira.

Diferentemente, objetivou-se a apreciação quanto à **oportunidade** desses gastos, especialmente no momento em que milhares de famílias de servidores estaduais, ativos e inativos, encontravam-se sob dificuldades e constrangimentos diversos, atentatórios à *dignidade da*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*peessoa humana*⁸⁰, decorrentes da não percepção tempestiva da integralidade dos seus vencimentos e proventos.

Cabe mencionar, a propósito, que o atraso no pagamento de servidores ensejou demanda encaminhada a esta Casa, por alguns Deputados Estaduais⁸¹, solicitando a realização de Inspeção Extraordinária voltada à análise do fluxo de caixa do Tesouro Estadual (DOC nº 14718-0299/16-9, fls. 248 e 249, e DOC nº 15746-0299/16-6, fls. 252 e 253), cujo exame restou determinado, pelo Conselheiro-Relator (fl. 257), no âmbito do presente processo.

A abordagem da matéria, pelo SAIPAG, ocorreu na Informação nº 17/2016 (fls. 258 a 268), que registrou limitações afetas à apuração solicitada, notadamente em face da falta de dinamismo do Sistema FPE para o acompanhamento do fluxo de caixa, demandando a utilização de planilhas auxiliares de controle financeiro, dissociadas, portanto, dos dados contábeis disponíveis.

Inobstante, com base nas informações contábeis do período de janeiro a julho de 2016 – repisa-se, que reproduzem situações estáticas, e não dinâmicas, como seria adequado à análise proposta –, o SAIPAG concluiu:

“Dessa forma, no nosso entendimento, a escassez de recursos para suportar as demandas inerentes à Administração Pública Estadual impõe ao Chefe do Poder Executivo o permanente enfrentamento do dilema de ter que escolher quais pagamentos efetuar”.

Tal conclusão vem a corroborar o entendimento acerca da incompatibilidade das despesas com publicidade mencionadas, relativamente à situação financeira que se observava, caracterizada pela escassez de recursos.

⁸⁰ Fundamento da República Federativa do Brasil, consagrado no inciso III do artigo 1º da sua Carta Maior.

⁸¹ Do Partido dos Trabalhadores, do Partido Comunista do Brasil e do Partido Socialismo e Liberdade.



Em conclusão, divergindo-se do SAIPAG, este *Parquet* entende restar configurada relevante inconformidade, afeta à realização de despesas em desacordo com os princípios constitucionais, cuja gravidade, nos termos do inciso XIII do artigo 2º da Resolução nº 1009/2014⁸², é causa de desaprovação das contas.

42) Insuficiência financeira de Recursos Livres, no valor de R\$ 18,23 bilhões.

Preliminarmente, necessário referir que a inclusão da matéria dentre os “Pontos Passíveis de Esclarecimento” decorreu da determinação do Conselheiro-Relator, em acolhimento da Promoção MPC nº 161/2017.

Ao analisar os esclarecimentos decorrentes, o SAIPAG manifestou-se (fl. 1009) *“pelo afastamento dos Pontos 40 e 41, e que as situações destacadas nos Pontos 42 e 43 devem ser **ressalvadas** na apreciação das Contas de 2016”* (grifou-se).

Não tendo, portanto, o aponte deste item sido afastado, tampouco considerado sanado, mas, ao contrário, sendo ressalvado, tem-se como mantida a inconformidade.

De fato, consoante destacado pelo SAIPAG, no exercício em análise houve uma redução da insuficiência financeira da ordem de 1,17%, comparativamente ao valor atualizado daquela apurada no exercício de 2015 (R\$ 18,44 bilhões⁸³).

A área técnica considerou essa involução indicativa de que *“em 2016 houve a contenção da insuficiência financeira”* (fl. 1013), já que, *“Em*

⁸² “Art. 2º A prática dos seguintes atos de governo e de gestão, arrolados exemplificativamente, poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas ou julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos pelo Tribunal de Contas do Estado: (...) XIII – realização de despesas em desacordo com os princípios constitucionais, particularmente os da moralidade, da impessoalidade e da legalidade, estabelecidos no caput do artigo 37 da Constituição da República”.

⁸³ Atualização pelo IGP-DI Médio. O valor nominal foi de R\$ 16,739 bilhões.



2015, houve o agravamento de 26,76% na situação financeira de recursos livres” (fl. 730), ante os R\$ 18,444 bilhões atingidos naquele exercício, comparativamente à insuficiência apresentada em 2014, de R\$ 14,551 bilhões⁸⁴.

A propósito, destaca-se que, inobstante a redução real de 1,17% em 2016, a insuficiência apurada ainda se manteve 25,28% acima daquela observada quando do início da atual Gestão.

Destarte, muito embora a conduta do Gestor, adstrita ao exercício ora examinado, não seja indicativa, por si só, da rejeição de contas, a “ressalva”, configurada na manutenção do aponte, efetivamente, deve subsistir.

43) Não atingimento da meta mínima do Resultado Primário, estabelecida na LDO em R\$ 2,620 bilhões, haja vista o resultado deficitário obtido, de R\$ 31,4 milhões. Extrapolação da meta máxima do **Resultado Nominal** que, fixada na LDO em R\$ 3,526 bilhões, alcançou a cifra de R\$ 5,310 bilhões.

Em relação ao presente item, também válidas as considerações preliminares lançadas no aponte precedente, cuja manifestação derradeira do SAIPAG restou consignada à fl. 1015, *“entendendo que o não atendimento das metas de Resultado Primário e Nominal é situação a ser ressaltada no exame das Contas de 2016”*.

Quanto ao Resultado Primário, cabe referir, inicialmente, que o valor positivo de R\$ 854,6 milhões, publicado pelo Poder Executivo (fl. 740), após os ajustes realizados pelo SAIPAG⁸⁵ converteu-se em *deficit* de R\$ 31,4 milhões (fl. 742), situando-se, portanto, **101,2% aquém da meta de R\$ 2,620 bilhões**.

⁸⁴ Ambos os valores atualizados monetariamente, até 31/12/2016, pelo IGP-DI Médio.

⁸⁵ Com a dedução de R\$ 133,2 milhões relativos às receitas com Anulação de Restos a Pagar e de R\$ 752,8 milhões de despesas realizadas sem empenhamento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Na medida em que a série histórica dos resultados, no período de 2007 a 2016 (Tabela 5.21, fl. 742) não contempla tais ajustes, não se vislumbra oportuna e confiável qualquer análise evolutiva, por se desconhecer o impacto que os mesmos ajustes causariam nos resultados dos demais exercícios, caso houvessem sido feitos.

No que pertine ao Resultado Nominal a evolução da Dívida Fiscal Líquida⁸⁶ no período 2015-2016, no montante de R\$ 5,31 bilhões, **superou em 50% a meta máxima** estabelecida na LDO⁸⁷ (R\$ 3,526 bilhões).

Considerando-se que no interregno 2014-2015 a evolução de R\$ 8,546 bilhões superou em 106,97% a meta máxima, estabelecida em R\$ 4,129 bilhões, a situação pode ser tida como de menor gravidade, relativamente ao exercício precedente ao aqui examinado.

Contudo, embora sugestiva de uma melhora no segundo ano da atual Gestão, a situação não deixa de se revelar preocupante se considerado que, ao final da Gestão anterior (2014) havia-se atingido o patamar de apenas 2,91% de excesso em relação à meta máxima.

Pela relevância, transcreve-se um dos diversos aspectos que embasaram o posicionamento do SAIPAG, por ele destacados à fl. 1014:

“as metas de Resultado Primário e Nominal na LDO foram projetadas com base no crescimento de 1,30% do PIB/Brasil e do PIB/RS e estes foram negativos em -3,6% e -3,1%, respectivamente”

Oportuno, então, que se faça menção ao comparativo, proposto pelo mesmo Serviço (fls. 745 e 746), relativamente à situação da União, conforme excertos que se transcrevem:

⁸⁶ Dívida Consolidada Líquida excluídos itens que não representam fluxo advindo do esforço fiscal.

⁸⁷ Anexo II da Lei Estadual nº 14.716/2015, em cumprimento do disposto no artigo 4º, § 1º da LRF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*“Examinando-se os acontecimentos no âmbito Federal, foi proposta na LDO/2016 (Lei nº 13.242/2015) uma meta de Superávit Primário de R\$ 24 bilhões para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União. Posteriormente, **com a edição da Lei nº 13.291, de 25-05-2016, o Congresso Nacional autorizou o Governo a reduzir a meta e encerrar as contas com Déficit Primário de R\$ -170,5 bilhões.** A redução da meta refletiu a dificuldade do Governo Federal em equilibrar as contas públicas, num momento em que a arrecadação de impostos diminuía (principalmente pela queda na atividade econômica), mas os gastos públicos continuavam altos. Também, visava cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a realidade orçamentária, tornando a meta alcançável. **Ao final de 2016, o PIB nacional apresentou variação negativa de -3,6%,** e o Resultado Primário do Governo Federal foi Deficitário em R\$ -154,3 bilhões, logo cumprindo com a meta estabelecida de R\$ -170,5 bilhões.*

*A situação descrita corrobora, portanto, com a afirmação consignada no item anterior deste Relatório, **podendo ocorrer alterações na LDO em curso, visando à reformulação das metas, desde que justificadas e com a devida aprovação do Legislativo.***

***No Estado do Rio Grande do Sul, a meta de 2016 havia sido estabelecida na LDO, tomando-se como parâmetros macroeconômicos o crescimento real do PIB/Brasil e do PIB/RS, ambos de 1,30%. Contudo, o PIB/RS é negativo desde o quarto trimestre de 2014 (dados da Fundação de Economia e Estatística - FEE) e fechou o ano de 2016 com -3,1%, na mesma situação que o PIB/Brasil, com -3,6%. Além disso, em que pese a carência ocorrida para o pagamento da dívida, reduzindo o esforço com esse dispêndio, a meta na LDO (R\$ 2,62 bilhões) permaneceu inalterada.** O Resultado Primário obtido não logrou êxito nessa condição, embora verificada a recuperação desse indicador em 2016, tanto nos termos do superávit contabilizado de R\$ 854,6 milhões, como ao incluir as despesas não empenhadas na execução orçamentária, ajustando-o para um déficit de R\$ -31,4 milhões, conforme demonstrado no item anterior.” (Grifou-se)*

Do texto transcrito se observa que, restando frustrada a expectativa de crescimento do PIB que norteou a fixação das metas fiscais da União, o Executivo Federal submeteu ao Legislativo proposta para sua adequação, que, aprovada, resultou formalizada com a edição de lei federal.

No caso do Rio Grande do Sul, contudo, conforme registra o SAIPAG, tal providência não foi adotada, permanecendo as metas originalmente definidas na LDO.

Nesta senda, entende-se inviável o acolhimento dos argumentos do Gestor acerca da apuração do PIB/RS negativo, como válidos a justificar o não atendimento das metas fiscais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Outro aspecto que está a merecer destaque, e que se coaduna com o aponte do item **35** supra (por cuja manutenção integral este *Parquet* se manifestou), diz respeito à importância de conhecimento prévio da metodologia de cálculo empregada na estimativa da receita.

Interessante teria sido conhecer-se, por exemplo, quais os dados técnicos que conduziram a Administração Estadual à fixação de metas fiscais contando com a evolução positiva do PIB/RS, quando, segundo destacado pelo SAIPAG, “o PIB/RS é negativo desde o quarto trimestre de 2014 (dados da Fundação de Economia e Estatística - FEE)”.

Pelo exposto, entende-se que os esclarecimentos do Gestor não lograram êxito no afastamento do aponte, opinando-se por considerá-lo para fins da apreciação das presentes contas.

II – DA DECISÃO DAS CONTAS DE 2015

No âmbito da Decisão n. TP-0644/2016, relativa ao Processo de Contas de Governo nº 4152-0200/15-0, do exercício de 2015, restaram consignadas diversas recomendações e determinações.

Algumas já foram abordadas neste Parecer, no contexto das matérias correspondentes; outras, contudo, por oportuno, passam a ser tratadas a seguir.

Alínea “e”, Votos (III) e (X):

“e) **determinar** o cumprimento das medidas contempladas nos votos (III), (IV), (V), (VII), (IX), (X), (XI), conforme consignado ao longo do Relatório e Voto do Conselheiro-Relator”.

“(III) Pela determinação à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE) para que haja o constante acompanhamento deste Tribunal em relação aos investimentos e às despesas correntes nas funções governamentais de Educação, Saúde e Segurança, verificando se eventuais reduções promovidas atingem serviços indispensáveis à população.”
(Sublinhou-se)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

“(X) Pela determinação à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE) para que os Relatórios do Parecer Prévio dos exercícios subsequentes contemplem a análise qualitativa dos gastos com segurança pública, nos termos consignados neste voto.

E pela determinação à Direção de Controle e Fiscalização (DCF) e à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE) para que até o encerramento do exercício de 2016 apresentem proposta de implementação de tal análise nas funções governamentais de Educação e Saúde”. (Sublinhou-se)

No que concerne ao Voto (III), entende-se que a verificação determinada se coaduna com a análise qualitativa dos gastos, sugerida por este Órgão Ministerial e contemplada na mesma alínea do *decisum*, no Voto (X).

Este, em sua primeira parte, determinou a análise qualitativa dos gastos com **segurança pública** já a partir do exercício aqui examinado.

Com efeito, no cotejo das abordagens realizadas pela área técnica, consubstanciadas nos Relatórios dos exercícios de 2015 e 2016, sobreleva destacar, relativamente a este, o aprofundamento da matéria, notadamente expressa na análise das despesas por grupo (pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes, investimentos) e na tabulação mais abrangente dos dados estatísticos e indicadores criminais no Estado, que contemplou a última década.

Exemplificativamente, isso já permitiu ao SAIPAG asseverar que:

“Em uma década, o Rio Grande do Sul registrou um aumento de 62,6% nos crimes de Homicídio Doloso, ou seja, quando existe a intenção de matar. Este crime é uma das principais referências quando se avalia o nível de criminalidade. Este índice aumentou especialmente nos últimos três anos, passando de 1.926 casos em 2013 para 2.608 em 2016. Outro crime com aumento considerável no período foram os Latrocínios (roubo seguido de morte). Depois de chegar a 64 casos em 2009, o Estado registrou 164 Latrocínios no ano passado. Na última década, o aumento representa 33,3%”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Dados importantes, sem dúvida, cuja manutenção da apuração anual, poderá conduzir a importantes diagnósticos e, conseqüentemente, à proposição de soluções.

No comparativo da situação do Estado com o cenário nacional, embora os dados disponíveis quando da análise (limitados ao exercício de 2015) não se mostrem hábeis à avaliação das contas aqui tratadas, revelam-se igualmente importantes ao longo do tempo, na medida em que, relativamente ao período 2014-2015, viabilizaram conclusão do SAIPAG no sentido de que:

“...a violência em solo gaúcho subiu muito acima da média nacional no biênio 2014-2015: enquanto a Taxa de Homicídios Dolosos diminuiu 3,7% no país; no Estado o salto foi de 3,9%. Igualmente para os crimes de Roubo e Furto de Veículos, nos quais o país teve uma queda de 1,4% e o Rio Grande do Sul um aumento de 17,4%”.

No que se refere às tabelas 1.139 e 1.140 (fl. 537), cujos dados, segundo o SAIPAG, foram extraídos do *site* da Secretaria de Segurança Pública, este *Parquet*, respeitosamente, diverge quanto à sua capacidade de aferição da eficiência da Brigada Militar e da Polícia Civil, uma vez que, em se tratando de números absolutos de ocorrências ou procedimentos, não se revelam parâmetros suficientes e confiáveis à apuração de indicadores de eficiência.

Tomando-se como exemplo o item “armas de fogo apreendidas”, para se afirmar que as 10.121 armas recolhidas em 2016 indicam a redução da eficiência em relação às 10.371 retidas em 2015, necessário seria conhecer-se o total de armas de fogo em situação irregular, passíveis, portanto, de apreensão. Dizer-se que tal redução corresponde à diminuição da eficiência em 2,4%, pressupõe um número idêntico de armas irregulares em circulação nos dois exercícios comparados.

Entende-se que tais conclusões se aplicam aos demais itens das tabelas mencionadas.



Inobstante, a exemplo do que se fez em relação ao exercício de 2015, cabe destacar os importantes passos que vêm sendo dados em relação à propugnada análise qualitativa dos gastos.

À medida em que novos dados venham sendo trazidos, e se vá estabelecendo uma sequência histórica, outros avanços poderão ser implementados nos próximos exercícios.

Nesta senda, acredita-se oportuno o estabelecimento de correlação entre as despesas, considerados seus diversos grupos e peculiaridades, e os indicadores de resultados.

No que pertine ao exercício aqui examinado, ao proceder ao cotejo dos dispêndios do biênio 2015-2016, sob a ótica dos grupos de despesa, considerando-se a variação real (valores de 2015 atualizados pelo IGP-DI Médio), o SAIPAG consignou que (fl. 510):

*“houve um aumento de 17,4% em **Outras Despesas Correntes** e 4,3% em **Pessoal e Encargos Sociais**, em contrapartida à diminuição no grupo **Investimentos**, com queda de 47,4%, atingindo o menor valor dos últimos cinco anos. Justamente neste grupo já havia a indicação de queda em 75,9% na comparação de 2015 com 2014”.*

Considerando-se o mesmo biênio, a tabela 1.136 (fl. 534), evidencia o crescimento de alguns índices afetos a crimes em que há o emprego de violência ou ameaça contra pessoas, citando-se os de latrocínio (14,7%), roubo (8,7%) e homicídio doloso (7,3%).

Embora razoável inferir que a redução dos investimentos na segurança pública possa ter contribuído para o agravamento da situação, afirmá-lo requereria aprofundamento da análise, justamente sob a ótica qualitativa dos gastos.

No que pertine à segunda parte do Voto (X), considerando-se que a decisão plenária estabeleceu o prazo de 31/12/2016 para a apresentação de proposta visando ao implemento da análise qualitativa das despesas com educação e saúde, há de se verificar, no âmbito da Casa,



a situação em que se encontram tais procedimentos, adotando-se as medidas cabíveis a lhes conferir celeridade.

Cabe reconhecer-se que, quanto à educação, importantes contribuições já foram acrescentadas, na medida em que, desde a competência de 2012, o relato técnico passou a contemplar algumas análises sob o título de “Aspectos Qualitativos e Ações Governamentais na Área da Educação”⁸⁸.

Contudo, apesar do mérito da iniciativa, vislumbra-se a oportunidade de se avançar no exame do fator qualitativo, notadamente porque em relação ao estabelecimento de índices, tido por este *Parquet* como critério menos propenso à subjetividade, as abordagens têm se limitado ao IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Ocorre que o prazo de divulgação dos seus resultados, bem como a metodologia (as provas, além de serem aplicadas somente a alunos dos 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e da 3ª série do Ensino Médio, limitam-se aos conhecimentos de Matemática e Língua Portuguesa) e a periodicidade de apuração (bienal) comprometem sua utilização como índice único de avaliação qualitativa das contas anuais de governo.

Alínea “e”, Voto (V):

*“e) **determinar** o cumprimento das medidas contempladas nos votos (III), (IV), (V), (VII), (IX), (X), (XI), conforme consignado ao longo do Relatório e Voto do Conselheiro-Relator”.*

“(V) Por determinar à Direção de Controle e Fiscalização deste Tribunal para que adote as medidas necessárias para a realização de Auditoria específica no que se refere à Dívida Pública Estadual, especialmente quanto aos contratos decorrentes da Lei Federal nº 9.496/1997 e do PROES, bem como de eventuais renegociações que sejam realizadas”.

Em que pese a publicação do decisum tenha ocorrido em 03/10/2016, não se identificou, nos sistemas corporativos da Casa, a

⁸⁸ Fls. 614 a 621 do presente processo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

instauração do procedimento específico determinado pelo Tribunal Pleno. Tampouco menção a respeito, no Relatório Técnico ora sob exame.

Ademais, em 03/02/2017 este *Parquet* expediu a Representação MPC nº 3/2017⁸⁹, por intermédio da qual, dadas as notícias sobre a evolução das negociações com a União, voltadas à repactuação da dívida, e vislumbrando a necessidade de que a eventual assinatura de novo acordo com efeitos de longo prazo viesse a ser prévia e rigorosamente avaliada, requereu a instauração de Inspeção Especial objetivando a análise e acompanhamento da matéria.

Submetida à apreciação do Conselheiro-Relator das contas de 2017, sobrevieram duas manifestações pelo acolhimento do requerido por este Órgão Ministerial. A primeira, do Conselheiro Substituto⁹⁰, em 10/02/2017; a segunda, do próprio Relator⁹¹, datada de 15/03/2017.

Até o momento, porém, nada consta dos autos acerca da efetiva instauração do procedimento requerido.

Agora, quando se está a analisar o Relatório produzido relativamente ao exercício de 2016, a abordagem da Equipe Técnica vem a reforçar a convicção deste Agente Ministerial acerca da oportunidade e da premência da avaliação propugnada.

A propósito, alguns aspectos merecem destaque:

a) Pendência de implemento da redução dos encargos contratuais incidentes sobre a dívida, assegurada pela Lei Complementar nº 148/2014, que promoveu as alterações do índice de correção do IGP-M para o IPCA e do percentual de juros de 6% a.a. para 4% a.a. (limitados à variação da taxa SELIC).

⁸⁹ Autuada no Processo nº 465-0200/17-1.

⁹⁰ Renato Azeredo.

⁹¹ Conselheiro Pedro Figueiredo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A respeito, o SAIPAG consignou (fls. 684 e 685):

*“Em adição, importante enumerar várias alterações a partir de 2014. A Lei complementar n° 148/2014, que por força da Lei Complementar n° 151 **se tornou efetiva a partir de janeiro de 2016**, previu mudanças na atualização monetária mensal que deve passar, então, a ser efetuada com base no índice nacional de preços ao consumidor (IPCA) e na taxa de juros que passou de 6% para 4 % a.a, ambas passariam a ser aplicáveis a partir de 1° de janeiro de 2013.”*

(...)

*“Convém ressaltar, no entanto, que **o Governo do Estado não assinou os aditivos contratuais previstos nas Leis n° 148/2014 e n° 156/2016. Em consequência, contabilmente, a dívida com a União –Lei n° 9496 e Proes- continuou sendo contabilizada com correção pelo IGP-DI + 6% a.a., e considerando os efeitos da suspensão no saldo, conforme nota do Balanço Geral.**” (Grifou-se)*

De se inferir, portanto, que a dívida com a União esteja aquém do montante contabilizado.

E, na medida em que o prazo, fixado na própria Lei Complementar n° 148/2014 (artigo 4º, parágrafo único), para a assinatura do aditivo contratual afeto à redução dos encargos, foi 31/01/2016, cabe perquirir o motivo da pendência.

Até porque a adesão ao denominado Plano de Auxílio aos Estados, de que trata a Lei Complementar n° 156/2016, foi condicionada à celebração prévia do aditivo referido pela Lei Complementar n° 148/2014.

b) A peculiaridade do exercício de 2015, quando, enfim, os pagamentos das parcelas da dívida deixaram de cobrir somente os encargos, passando a amortizá-la.

Nesse sentido, transcrevem-se os seguintes excertos (fls. 687 a 694):

“O ano de 2015 constitui-se em um marco na evolução do Estoque da Dívida intralimite, pois a partir desse ano passou a ocorrer uma amortização líquida dessa dívida”

(...)

“Ou seja, a partir do ano de 2015 tem-se uma amortização líquida positiva, resultado das amortizações mensais positivas, em torno de 400 milhões de reais no ano.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

(...)

“No ano de 2016, ocorreu a suspensão do pagamento da dívida por força da liminar STF, MS34110, sustando o movimento referido (amortização líquida).”

(...)

“A evolução do estoque da dívida, a partir do exercício de 2017, dependerá do ajuste que o Estado efetivamente adotar para pagamento de sua dívida junto ao Governo Federal, em especial a hoje denominada dívida intralimite. Convém ressaltar que por força da Lei complementar nº156/2016 existe a suspensão dos pagamentos entre julho a dezembro de 2016 e, posteriormente, deve-se pagar a prestação dos meses seguintes, entre janeiro 2017 e junho de 2018, com valores crescentes”

(...)

“A possibilidade de realizar novas captações, a incorporação do saldo não pago ao estoque da dívida, ampliando o endividamento poderá, neste contexto, após o período de suspensão dos pagamentos afetar o montante e alterar o comprometimento da receita com o serviço da dívida, dificultando a administração do estoque e serviço da dívida no médio e longo prazo.”

(...)

“A recuperação da capacidade financeira do Estado passa, também, pela administração no curto e longo prazo da dívida, seu estoque e serviço. A realização de novo ajuste com o Governo Federal com suspensão de pagamentos e incorporação do valor não pago no estoque da dívida, afetará a dinâmica da dívida intralimite que a partir do exercício de 2015 passa a decrescer em valores reais. Existe a necessidade de que a diminuição do valor a pagar (após período de suspensão) ocorra sem impedir a amortização líquida da dívida, iniciada em 2015, e que tenderia a se estabelecer nos anos seguintes. O impacto conjunto sobre o serviço da dívida e sobre o valor total a ser pago devem também ser avaliados”

Em face do exposto pugna-se, mais uma vez, pela imediata instauração da Inspeção Especial referida, consoante já destacado na Representação MPC nº 3/2017, *ipsis litteris*:

*“De todo oportuno, então, que os termos do anunciado acordo de repactuação da dívida com a União – ainda que venha a se estabelecer na forma de termo de compromisso –, constituem objeto de **exame prévio e posterior acompanhamento** também por esta Egrégia Corte de Contas, notadamente sob os seguintes aspectos, além de outros que sejam suscitados de tudo quanto foi exposto e dos achados ao longo do procedimento fiscalizatório:*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

1º) **Razoabilidade das contrapartidas** exigidas pela União, mormente porque se acena com a suspensão do pagamento da dívida durante período de 36 meses, cujos efeitos, embora venham a se estender pelo período restante da atual Gestão, hão de exceder pouco mais de um ano da próxima.

2º) **Projeção sobre o impacto**, nas contas públicas, dos recursos que, temporariamente, deixarão de ser despendidos com o pagamento da dívida.

3º) **Projeção individualizada** acerca dos valores a serem obtidos com a **alienação** de ativos do Estado, bem como detalhamento da forma de sua **implementação** e da **destinação** a ser dada aos respectivos recursos.

4º) **Potencialidade** de que os termos do acordo oportunizem **alterações estruturais** nas finanças estaduais, considerando-se os itens precedentes.”

III – DO PLANO DE AÇÃO VISANDO AO EQUILÍBRIO FISCAL – PROMOÇÃO MPC Nº 306/2016

Em 21/10/2016 este Órgão Ministerial emitiu a Promoção MPC nº 306/2016, por intermédio da qual, após ponderar sobre a necessidade de sindicar acerca das medidas cogitadas pela Administração Estadual com vistas à superação do crítico quadro existente e à recondução das finanças ao equilíbrio, requereu:

“1º) **Fixação de prazo** ao Gestor, para que apresente, ainda no exercício em curso, Plano de Ação que detalhe medidas e prazos tendentes ao atingimento do equilíbrio fiscal, inclusive, se cogitada a alienação de ativos, aquelas previamente necessárias ao seu tempestivo implemento⁹²;

2º) **Determinação** à Direção de Controle e Fiscalização para que eventuais manifestação e documentação apresentadas pelo Gestor, em decorrência do item precedente, sejam analisadas e consideradas nas Contas do presente exercício”.

Com o acolhimento parcial (não houve fixação de prazo) da Promoção Ministerial pelo Conselheiro-Relator, a matéria foi abordada pelo SAIPAG no item 5.3.13 do Relatório (fls. 746 a 748).

⁹² “Inclusive recomposição, às contas de origem, dos valores sacados do SIAC; pagamento dos vencimentos dos servidores em parcela única e no prazo legal; quitação das contribuições previdenciárias (patronais e retidas dos servidores) que se encontrem em atraso.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A Equipe Técnica consignou que, indagada a respeito, a Administração, além de repisar argumentos dos esclarecimentos afetos ao exercício de 2015, referiu algumas medidas adicionais, indicando:

“a repercussão financeira e de fluxo de caixa, tais como: ‘economia de pelo menos R\$ 137,1 milhões ao ano’, na diminuição de 29 para 17 Secretarias; ‘redução na ordem de 25% do gasto’, no corte, desde 2015, da quantidade e na despesa com Cargos em Comissão; ‘economia de R\$ 2,3 bilhões somente em 2016’, nas negociações da dívida com a União; e ‘antecipação no fluxo financeiro ao redor de R\$ 300 milhões a cada mês’, para 2017, com a mudança do dia 21 para o dia 12, do recolhimento mensal do ICMS das Indústrias, permitindo o pagamento da folha salarial para uma maior fatia dos servidores do Poder Executivo”.

Registrou, também, que:

“Não foram mensurados os reflexos financeiros quanto à economia e ao custo com as indenizações trabalhistas, em consequência da extinção, em 16-01-2017, de 1 (uma) autarquia e 9 (nove) fundações gaúchas, sendo elas: Superintendência de Portos e Hidrovias - SPH, Fundação de Ciência e Tecnologia - CIENTEC, Fundação Cultural Piratini - TVE, Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos - FDRH, Fundação de Economia e Estatística - FEE, Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária - FEPAGRO, Fundação Estadual de Produção e Pesquisa em Saúde - FEPPS, Fundação Instituto Gaúcho de Tradição - FIGTF, Fundação de Zoobotânica - FZB e Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – METROPLAN”.

E, ainda, que:

“o Secretário de Estado da Fazenda, Exmo. Sr. Giovanni Feltes, destaca que ‘o Plano de Ação detalhando as medidas e prazos tendentes ao atingimento do equilíbrio fiscal do Estado do Rio Grande do Sul ora solicitado consiste no próprio Plano de Recuperação previsto no PLP nº 343/2017’, aprovado na Câmara dos Deputados em 18/04, restando, até o momento, pendente a votação os destaques incluídos no texto base. Tão logo ocorra a sua aprovação no Congresso Nacional e sanção pelo Presidente da República, será oportunamente realizado o detalhamento das medidas de ajuste, com impactos e prazos para sua adoção”. (Sublinhado no original)

Da situação exposta não se verifica evolução significativa relativamente ao exercício precedente, no que respeita à apresentação de Plano de Ação consistente, detalhado e quantificado suficientemente no tempo, de forma que se lhe pudesse atribuir alguma validade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Dentre as medidas adicionais àquelas já apresentadas em relação ao exercício de 2015, transcritas anteriormente, observam-se referências a períodos pretéritos – não se constituindo, por óbvio, planejamento de ações futuras –, além de expressões como “economia de pelo menos...” e “redução na ordem de...”, reveladoras da imprecisão dos valores indicados.

Ações profundas gestadas pela Administração Estadual, como a extinção de uma autarquia e de nove fundações, não tiveram suas repercussões financeiras futuras devidamente informadas.

A propósito, a insuficiente evidenciação dos motivos e dos efeitos da extinção de seis dessas fundações – contemplada na Lei nº 14.982/2017 e no Decreto nº 53.404/2017 –, impulsionou este Agente Ministerial à emissão da Representação MPC nº 009/2017 (processo nº 9484-0200/17-8), requerendo a esta Casa, dentre outros, a expedição de medida acautelatória voltada à suspensão de quaisquer “atos formais e materiais voltados à extinção das fundações, até que a Corte de Contas delibere sobre a matéria”, além da instauração de procedimento fiscalizatório específico visando ao aprofundamento da sua análise⁹³.

Portanto, não se tendo verificado evolução efetiva relativamente à situação, propugna-se, novamente, pela **fixação de prazo** para a apresentação de Plano de Ação, nos termos abordados, opinando-se pela **repercussão da matéria nas presentes contas**.

⁹³ Com Voto do Conselheiro-Relator Cezar Miola, propondo “a imediata instauração de auditoria operacional junto à Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão” e a expedição de cautelar determinando à mesma Secretaria que “se abstenha de editar qualquer ato de demissão de pessoal e de desmobilização das estruturas administrativa e operacional no âmbito das Fundações arroladas na Lei Estadual nº 14.982/2017, até que se demonstre, na auditoria operacional de que trata a alínea retro, que as atribuições a elas cometidas tenham a sua prestação devidamente assegurada no âmbito da Administração Estadual”, em Sessão do Tribunal Pleno de 06/09/2017, o processo teve pedido de vista do Conselheiro Pedro Figueiredo e, sucessivamente, do Conselheiro Estilac Xavier, atualmente encontrando-se sob apreciação do primeiro, com devolução pautada para 25/10/2017.



IV – CONCLUSÃO

Por ocasião do julgamento das Contas do exercício de 2012, em manifestação efetuada em Plenário, este Agente Ministerial já alertava “que esta Casa, o Órgão de Controle Externo, evidentemente respeitando os entendimentos diversos, tem por missão o controle técnico das contas, e que o necessário rigor neste julgamento é também um fator para estabilidade financeira do Estado. (...) se ao longo de décadas, o Tribunal de Contas, os órgãos de controle tivessem julgado com ainda mais rigor as Contas de Governo do Estado, talvez o Estado não estivesse nessa situação financeira”.

Tal assertiva, também inserida nos Pareceres Ministeriais relativos aos exercícios de 2014 e 2015⁹⁴, ainda hoje – e, quer parecer, cada vez mais – revela-se aplicável à situação sob exame.

No exercício aqui analisado, considerando-se o total de 43 Pontos Passíveis de Esclarecimento, este Parquet opina pela manutenção, como inconformidades, de 40 deles. Destas, 24 encontram enquadramento nas hipóteses exemplificativamente arroladas no artigo 2º da Resolução TCE nº 1009/2014, ensejadoras da emissão de parecer prévio desfavorável.

O opinativo final deste Órgão Ministerial norteia-se na apreciação conjunta dos elementos contidos na instrução técnica, à luz da Resolução nº 1009/2014 e legislação regente, merecendo destaque:

a obstaculização ao controle externo da Receita Estadual e o consequente desatendimento da alínea “b” da Decisão nº TP-0644/2016⁹⁵,

⁹⁴ Pareceres MPC nºs 8058/2015 e 10143/2016, respectivamente.

⁹⁵ Relativa às contas de 2015, Processo nº 4152-02.00/15-0.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

que recomendou ao Gestor a garantia de acesso dos Auditores desta Casa a todas as informações requisitadas⁹⁶;

a) a ampliação do orçamento do Executivo sem a efetiva existência de recursos, em montante mínimo de R\$ 293 milhões, mediante a suplementação de dotações orçamentárias a partir de outras já comprometidas, consoante se abordou no aponte 2⁹⁷;

b) a falta de detalhamento, na LDO, relativamente à estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, em afronta ao disposto no artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF⁹⁸;

c) a elaboração da Lei Orçamentária Anual em desacordo com o preconizado pela LRF, relativamente à previsão da receita⁹⁹;

⁹⁶ Resolução nº 1009/2014: “Art. 2º A prática dos seguintes atos de governo e de gestão, arrolados exemplificativamente, poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas ou julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos pelo Tribunal de Contas do Estado: (...) XIV – obstaculização da atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado no exercício de atividades de auditoria, inspeções, diligências e outras; (...) XXVIII – descumprimento de determinação e/ou decisão exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado;”

Constituição Estadual: “Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete, além das atribuições previstas nos arts. 71 e 96 da Constituição Federal, adaptados ao Estado, emitir parecer prévio sobre as contas que os Prefeitos Municipais devem prestar anualmente. (...) § 2º O Tribunal de Contas terá amplo poder de investigação, cabendo-lhe requisitar e examinar, diretamente ou através de seu corpo técnico, a qualquer tempo, todos os elementos necessários ao exercício de suas atribuições. § 3º Não poderá ser negada qualquer informação, a pretexto de sigilo, ao Tribunal de Contas.

⁹⁷ Resolução nº 1009/2014: “Art. 2º (...) II – empenho de despesas por conta de dotações criadas ou suplementadas por créditos adicionais cujos recursos não se realizarem, quando ficar configurada intencionalidade na criação de dotações fictícias e não apenas falha de previsão ou erro de estimativa;”

⁹⁸ “Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: (...) § 2º O Anexo conterá, ainda: (...) V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.”

⁹⁹ “Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. (...) § 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

d) a não apresentação de “plano de ação” voltado ao atingimento do equilíbrio fiscal – embora pública e expressamente almejado pelo Executivo –, haja vista a competência atribuída ao Tribunal de Contas para a fiscalização do cumprimento da LRF, em consonância, especialmente, com o disposto no artigo 59, inciso I, do referido diploma legal¹⁰⁰;

f) a inexistência de “plano de ação” para reposição dos recursos sacados do SIAC, que em 2016 totalizavam R\$ 15,38 bilhões;

g) a pendência de repasse ao IPERGS de contribuições previdenciárias retidas dos servidores, cujo montante, de R\$ 1,647 milhão, evidencia o aumento nominal de 155% relativamente ao saldo pendente ao final da gestão anterior¹⁰¹;

h) as irregularidades na aplicação de recursos do FUNDEB, notadamente em despesas de cunho previdenciário¹⁰², cuja soma, de R\$ 1,38 bilhão, representa o incremento nominal de quase 70% no cotejo com o exercício precedente¹⁰³;

i) a distorção do Saldo Patrimonial Financeiro e do Resultado Orçamentário, em, ao menos, R\$ 293 milhões, ocasionada por pagamentos realizados em 2016, sem empenho prévio, de despesas com precatórios,

¹⁰⁰ “Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;”

¹⁰¹ Resolução nº 1009/2014: “Art. 2º (...) VIII – ausência de desconto ou de recolhimento das contribuições previdenciárias, e/ou existência de irregularidades na aplicação dos recursos dos regimes próprios de previdência;”

¹⁰² Contribuição patronal de inativos ao RPPS e cobertura do denominado *deficit* no pagamento de aposentados.

¹⁰³ Resolução nº 1009/2014: “Art. 2º (...) XXVI – descumprimento das exigências constitucionais e legais relativas à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RPVs e sentenças judiciais, lançadas em contas do Ativo (Devedores, Responsáveis e Sequestros Judiciais)¹⁰⁴;

j) a realização de despesas com publicidade em afronta aos princípios constitucionais, especialmente os da razoabilidade e da economicidade¹⁰⁵;

k) a inobservância de princípios afetos ao adequado registro e à evidenciação de fatos contábeis – especialmente daqueles destacados nos itens 5, 11, 12, 14, 28, 29, 33 e 40¹⁰⁶ –, que, ao provocar distorções nos demonstrativos decorrentes, no montante mínimo de R\$ 509,794 milhões¹⁰⁷, comprometem sua fidedignidade e, conseqüência disso, também a atuação do Controle Externo¹⁰⁸;

l) o **descumprimento do índice mínimo** estabelecido na Constituição Estadual (35%) para aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do **Ensino** – MDE –, ante o atingimento de 29,28% da

¹⁰⁴ Resolução nº 1009/2014: “Art. 2º (...) XXIV – descumprimento do princípio da evidenciação contábil, nos termos dos artigos 83, 89 e 104 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e artigo 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000; XXV – descumprimento do princípio da universalidade dos registros contábeis, nos termos dos artigos 93 e 100 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e do artigo 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;”

¹⁰⁵ Resolução nº 1009/2014: “Art. 2º (...) XIII – realização de despesas em desacordo com os princípios constitucionais, particularmente os da moralidade, da impessoalidade e da legalidade, estabelecidos no caput do artigo 37 da Constituição da República;”

¹⁰⁶ Falta de contabilização da receita orçamentária oriunda da GM Gravataí – R\$ 135,6 milhões (5); não empenhamento de contribuições previdenciárias patronais atinentes a pensões (11); divergências entre o resultado orçamentário do FUNDOPREV e os respectivos saldos bancários (12); não empenhamento de contribuições patronais devidas ao FAS – R\$ 66,45 milhões (14); divergência entre os valores constantes do Balanço e aqueles informados pela Secretaria da Saúde como pendentes de repasse aos Municípios e a instituições privadas sem fins lucrativos – R\$ 15,2 milhões e R\$ 288 milhões, respectivamente (28 e 29); desatualização dos saldos das contas de controle (33); divergências atinentes à Dívida Ativa – R\$ 4,544 milhões (40).

¹⁰⁷ Valores que puderam ser apurados, considerados somente aqueles decorrentes de atos praticados em 2016, individualizados na nota anterior.

¹⁰⁸ Resolução nº 1009/2014: “Art. 2º (...) XXIV – descumprimento do princípio da evidenciação contábil, nos termos dos artigos 83, 89 e 104 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e artigo 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000; XXV – descumprimento do princípio da universalidade dos registros contábeis, nos termos dos artigos 93 e 100 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, e do artigo 50 da Lei Complementar nº 101, de 2000;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

RLIT¹⁰⁹, que representou um **decréscimo** de 4,4 pontos percentuais em relação ao exercício precedente¹¹⁰;

m) o **descumprimento dos índices mínimos** constitucionais de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de **Saúde** (ASPS)¹¹¹, em face do atingimento de 8,97% da RLIT e 9,67% da RTL, bem como a desconsideração da alínea “c” da Decisão n. TP-0644/2016¹¹², que recomendou a elaboração de Plano de Estado visando à recuperação do orçamento da Saúde¹¹³.

Dentre as situações destacadas nos itens “a” a “m” supra, impende referir que no exercício de 2016 houve agravamento daquelas elencadas nos itens “b” (a ampliação indevida do orçamento, em 2015, foi da ordem de R\$ 228,5 milhões; em 2016, de R\$ 293 milhões – incremento de 28%) e “h” (aplicação irregular de recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 815,669 milhões em 2015 e de R\$ 1,38 bilhão em 2016 – acréscimo de 70%). Quanto àquelas mencionadas nos itens “d” (LOA em desacordo com preceitos da LRF), “j” (despesas com publicidade) e “l” (descumprimento da aplicação mínima em MDE), tiveram origem no exercício em exame.

Isto posto, o Ministério Público de Contas opina nos seguintes termos:

¹⁰⁹ Receita Líquida de Impostos e Transferências.

¹¹⁰ Resolução nº 1009/2014: “Art. 2º (...) XXVI – descumprimento das exigências constitucionais e legais relativas à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde;”

¹¹¹ Mínimos constitucionais: 12% da RLIT (Receita Líquida de Impostos e Transferências) e 10% da RTL (Receita Tributária Líquida).

¹¹² Relativa às contas de 2015, Processo nº 4152-02.00/15-0.

¹¹³ Resolução nº 1009/2014: “Art. 2º (...) XXVI – descumprimento das exigências constitucionais e legais relativas à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde; (...) XXVIII – descumprimento de determinação e/ou decisão exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

1º) Emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas do Excelentíssimo Senhor JOSÉ IVO SARTORI, Governador do Estado do Rio Grande do Sul, no exercício de 2016.

2º) **Determinação** ao Gestor¹¹⁴ para que faça cessar a obstaculização ao controle externo da Receita Estadual, consoante abordado no aponte 3.

3º) **Determinação** ao Gestor para que apresente, em 120 dias, Plano de Ação que detalhe medidas tendentes:

- a) ao atingimento do equilíbrio fiscal;
- b) à recomposição, às contas de origem, dos valores sacados do SIAC;
- c) à quitação das contribuições previdenciárias (patronais e retidas dos servidores) em atraso.

4º) **Determinação** à Direção de Controle e Fiscalização para que proceda ao acompanhamento do cumprimento dos itens 3º e 4º precedentes.

É o Parecer.

MPC, em 20 de outubro de 2017.

GERALDO COSTA DA CAMINO,
Procurador-Geral.

¹¹⁴ Forte nas disposições do § 1º do artigo 66 do Regimento Interno do TCE/RS, aprovado pela Resolução nº 1.028/2015: “§ 1º O relatório conterá a análise e todos os elementos necessários à apreciação final, pela Assembleia Legislativa, inclusive quanto a seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado, e, se for o caso, recomendações e **determinações** quanto às medidas necessárias para a defesa do interesse público.” (grifou-se)



Conclusões e Voto do Exmo. Sr. Conselheiro-Relator

PROCESSO nº:	005007-02.00/16-1
ÓRGÃO:	GABINETE DO GOVERNADOR
NATUREZA:	CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2016
ADMINISTRADOR:	JOSÉ IVO SARTORI (GOVERNADOR DO ESTADO)
DATA DA SESSÃO:	25-10-2017 (TRIBUNAL PLENO)

CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. EXERCÍCIO 2016. PARECER FAVORÁVEL. RECOMENDAÇÕES.

Problemas Conjunturais: pior recessão econômica do País, com dois anos consecutivos de queda do PIB (2015- 2016), superior àquela ocorrida em 1930 e 1931. Dificuldades Estruturais: Dívida Pública e Previdência. Déficits Orçamentários Recorrentes *versus* Esgotamento do Financiamento pelos Depósitos Judiciais Não Tributários e Impossibilidade de Novas Operações de Crédito, segundo regras da Lei de Responsabilidade Fiscal. Receitas Extraordinárias *versus* Contenção de Despesas e Carência Obtida para os Pagamentos do Serviço da Dívida: Melhora dos indicadores fiscais em relação ao ano anterior. Atendimento às Aplicações Mínimas em Saúde e Educação previstas na Constituição Federal. Descumprimento das aplicações mínimas da Constituição Estadual há vários exercícios. Exame Global de Todos os Fatores.

Emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas.



Trata-se de processo de Contas de Governo relativo ao exercício de 2016 do Excelentíssimo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, Senhor José Ivo Sartori, cuja análise deste Tribunal tem por base os termos das competências estabelecidas no inciso I do artigo 71 da Constituição Federal, combinada com os artigos 70 e 71 da Constituição Estadual.

O Relatório produzido pelo Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal - SAIPAG verificou os resultados alcançados pela Administração Pública Estadual, tendo em conta o sistema de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial, econômica, ambiental e fiscal conferido a esta Corte de Contas.

A análise realizada pelo SAIPAG considerou os seguintes grandes grupos: 1. Gestão Orçamentária; 2. Vinculações Constitucionais; 3. Gestão Patrimonial e Financeira; 4. Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas; 5. Lei de Responsabilidade Fiscal; 6. Pontos Destacados no Relatório e Parecer Prévio de 2015, que não constaram em 2016; 7. Principais Pontos Passíveis de Esclarecimentos; 8. Pontos Para Esclarecimentos Solicitados pelo Ministério Público de Contas; 9. Análise de Esclarecimentos; e 10. Avaliação das Ações Governamentais e Síntese do Exame das Contas.

O Capítulo 1, **Gestão Orçamentária**, identifica os instrumentos legais componentes do sistema orçamentário (Plano Plurianual-PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) e, de forma mais detalhada, avalia o comportamento da execução do Orçamento em relação à previsão inicial e suas alterações, examinando os valores empenhados, liquidados e pagos no exercício e a respectiva comprovação da aplicação dos recursos no atendimento ao interesse público, mediante a atuação do Governo nas áreas de abrangência social e de infraestrutura.

No Capítulo 2, Vinculações Constitucionais, é verificado o atendimento aos limites fixados pelas Constituições Federal e Estadual para os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, Salário-Educação, Manutenção do Ensino Superior Comunitário e Aplicação no Fomento ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica e Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.

No Capítulo 3, destinado à Gestão Patrimonial, são analisadas as demonstrações contábeis da Administração Direta, Autarquias e Fundações, com ênfase



para os dados consolidados do Estado. Dentre eles, os ingressos e desembolsos de recursos, o acompanhamento da administração dos recursos do Sistema Integrado de Administração de Caixa - SIAC, as ações de cobrança da Dívida Ativa, o levantamento do saldo efetivo de créditos de longo prazo, além da avaliação dos limites de endividamento, da dívida apurada com Precatórios judiciais, da análise das Contas de Controle e demais aspectos relevantes.

As Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas, pertencentes à Administração Indireta do Estado, são tratadas no Capítulo 4 com uma abordagem que visa trazer informações mais abrangentes, tendo por objeto as respectivas análises consolidadas do Balanço Patrimonial e do Resultado do Exercício. Nessa linha, são apresentados os dados referentes ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Banrisul, Badesul Desenvolvimento S.A. – Agência de Fomento/RS, Conglomerado da Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE, Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan e Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE.

O Capítulo 5 é dedicado à Lei de Responsabilidade Fiscal, com a apuração dos dados a partir das regras da referida Lei, especificamente relacionados aos gastos com pessoal, restos a pagar, disponibilidades financeiras, endividamento, garantias concedidas, operações de crédito, alienação de ativos, resultado primário e nominal, receitas e despesas previdenciárias e respectivas projeções atuariais do Regime Próprio de Previdência. Avalia-se, também, o alcance das situações definidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O Capítulo 6 trata dos Pontos Destacados no Relatório e Parecer Prévio de 2015 que não constaram em 2016. Nos Capítulos 7 e 8 são apresentados os principais pontos passíveis de esclarecimentos por Sua Excelência, o Governador do Estado, os quais, no entendimento da Equipe Técnica (39 pontos) e do Ministério Público de Contas (5 pontos), podem vir a ser considerados como irregularidades, impropriedades ou inconsistências, em desfavor do Gestor, constando, inclusive, a sua defesa. E o Capítulo 9 contempla a análise de esclarecimentos realizada pelo SAIPAG.

Sua Excelência, o Governador do Estado, José Ivo Sartori, após intimado a apresentar suas razões de defesa, encaminhou peças e documentos destinados a provar suas alegações sobre os 39 pontos elencados pelo SAIPAG, os quais foram juntados às folhas 774 a 911 e 939 a 947. Tais esclarecimentos foram devidamente analisados pela Equipe Técnica nas folhas 984 a 1015, resultando em 6 apontamentos afastados (Pontos



nºs 22, 27, 34, 35, 38 e 39) e na manutenção de 33 itens. Desde já, manifesto minha concordância com o posicionamento do SAIPAG.

Quanto à Promoção nº 161/2017 do Ministério Público de Contas (fls. 917 a 925), na qual são apontadas 5 questões, mas que por suas especificações podem ser resumidas em 4, as justificativas do Gestor foram apensadas nas fls. 952 a 983,. Na Informação nº 11/2017 do SAIPAG (fls. 929 a 933) foram explicados os motivos pelos quais a Equipe Técnica não havia abordado as respectivas matérias em pontos para esclarecimentos. Tais questões, posteriormente incluídas na análise efetuada pelo SAIPAG (fls. 984 a 1015), com a respectiva numeração sequencial, dizem respeito à conciliação entre os sistemas de registro da Dívida Ativa (Ponto 40); aos gastos com Publicidade (Ponto 41); à Insuficiência Financeira (Ponto 42); e às metas de Resultado Primário e Nominal (Ponto 43). Os novos esclarecimentos vieram reforçar o posicionamento da Área Técnica consignado na referida Informação, a qual entendeu pelo afastamento dos Pontos 40 e 41, sendo que os Pontos 42 e 43 foram ressalvados na apreciação das Contas de 2016, como explico no meu Voto mais adiante.

Em linhas gerais, sem esgotar todos os apontamentos mantidos no presente exame sobre as Contas de 2016, trago as situações que, em grande parte, vêm se repetindo há vários exercícios, e estão detalhadas no Capítulo 9, com a respectiva análise dos esclarecimentos, quais sejam:

- obstaculização de informações para o exame da receita pública;
- déficit de vagas no sistema prisional;
- não cumprimento das aplicações mínimas exigidas na Constituição Estadual de 35% em educação, 0,5% em ensino superior e 1,5% na pesquisa científica e tecnológica;
- aplicação indevida de recursos do FUNBEB em despesa com inativos e pensionistas;
- divergência na apuração das contribuições ao FUNDEB entre a CAGE e o Ministério da Educação e Cultura;
- contabilização incorreta do saldo do Passivo Potencial do Salário-Educação;
- prejuízos à capitalização do Fundo Previdenciário pelos atrasos nos repasses das contribuições dos servidores e da parte patronal;
- recursos do IPE-Saúde destinados para outras atividades do IPERGS;
- atrasos nos repasses da contribuição patronal ao IPE-Saúde;



- elaboração de plano de ação visando à recuperação do orçamento da Saúde;
- planejamento para reposição dos recursos vinculados sacados do SIAC;
- despesas sem o empenho prévio, com reflexos no Resultado Orçamentário e Patrimonial;
- pendência de capitalização do BADESUL;
- falta de registro da receita orçamentária de Amortização de Empréstimos Concedidos;
- pendências de repasses aos Municípios das suas respectivas quotas na arrecadação do Estado;
- saldo a executar de contratos do DAER;
- não aplicação de saldo remanescente de recursos vinculados a pedágios comunitários;
- divergências entre os saldos do Balanço Patrimonial e aqueles informados pela Secretaria da Saúde, quanto às pendências de repasses aos Municípios e às Santas Casas e Hospitais Filantrópicos e Beneficentes;
- falta de atualização de saldos registrados em Contas de Controle; e
- falta de demonstrativos exigidos pela LRF na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Com relação aos apontamentos ora descritos, embora com esclarecimentos item a item, o Administrador encaminhou considerações gerais sobre as ações governamentais desenvolvidas na gestão, incluindo o contexto financeiro, econômico e das finanças públicas, em especial, quanto:

- à rigidez do orçamento, com despesas inflexíveis em montante significativo, tais como: a folha de pagamento, a previdência, a dívida pública e as decisões judiciais;
- aos recorrentes déficits fiscais das contas estaduais;
- às perdas de Receitas, em virtude da política fiscal adotada pela União.

Acrescentou terem sido tomadas diversas iniciativas, algumas duríssimas, e praticamente irreversíveis, mas, mesmo assim, incapazes de conseguir surtir efeitos suficientes para tirar a dramaticidade do fluxo de caixa estadual, tendo em vista o tamanho do déficit.



Asseverou que a situação, no curto prazo, é de insolvência financeira, razão pela qual expediu o Decreto nº 53.303, de 21 de novembro de 2016, reconhecendo estado de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual, e, autorizando a adoção de medidas excepcionais necessárias à racionalização de todos os serviços públicos, salvo aqueles considerados essenciais à solução de continuidade.

Ressaltou terem sido os impactos da equalização com outros Estados e majoração das alíquotas do ICMS, totalmente suplantados pela crise econômica, com um PIB negativo, em 2015, de -3,8% e, em 2016, de -3,6%.

Os impactos da majoração das alíquotas do ICMS foram totalmente suplantados pelos efeitos da crise econômica, situação espelhada na constatação de um PIB negativo, em 2015, de -3,8% e, em 2016, de -3,6%.

Reforçou que muito dos pontos questionados correspondem às falhas formais, decorrentes de ajustes contábeis e de procedimentos que vêm sendo aperfeiçoados ao longo dos anos; e, no tocante aos prazos de adequação ao limite da Dívida Consolidada Líquida, deve ser considerado o disposto no artigo 66 da Lei Complementar nº 101/2000, porquanto, o nosso País, há mais de um ano, ostenta um PIB igual ou inferior a 1%.

Mencionou que, mesmo com todo o esforço demonstrado anteriormente, infelizmente o Estado ainda não consegue pagar toda sua despesa “compulsória”, representada pela folha de pagamento, débitos judiciais e pelos gastos com custeio (manutenção), todos necessários para manter a máquina pública funcionando.

Ao final dos esclarecimentos, o Gestor postulou emissão de parecer favorável à aprovação das Contas do Exercício de 2016.

Passando para o Capítulo 10, **Avaliação das Ações Governamentais e Síntese do Exame das Contas**, é feita a abordagem dos aspectos que envolvem o panorama econômico nacional e seus reflexos no RS, bem como as circunstâncias internas de maior relevância, abrangendo a previdência, a dívida pública, os setores prioritários das políticas públicas, as receitas e despesas e os reflexos da ação do governo com foco nos demonstrativos contábeis e indicadores fiscais da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observe que Sua Excelência, o Governador do Estado, requereu prazo adicional para apresentação de esclarecimentos complementares (fl. 773), pedido concedido por este Relator com 15 dias, conforme despacho exarado às folhas 912 e 913, sendo notificada a Assembleia Legislativa nos termos do Ofício GP nº 282/2017 (fl. 915). Posteriormente, em



atendimento à Promoção nº 161/2017 do Ministério Público de Contas, solicitando a inclusão de outros pontos para esclarecimentos, foi também concedido prazo adicional de 30 dias (fls. 935 a 937), com respectiva notificação da Casa Legislativa. Situações, portanto, que adiaram a análise das Contas de 2016, pelo Tribunal Pleno, para a presente data.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, retornando ao meu Gabinete em 23/10/2017 que, por meio de Parecer nº 12.956/2017 (fls.1081 a 1151), da lavra do Procurador-Geral Geraldo Costa da Camino opina, em conclusão, “(...) **pela emissão de Parecer Prévio Desfavorável à aprovação das contas do Excelentíssimo Senhor JOSÉ IVO SARTORI, Governador do Estado do Rio Grande do Sul, no exercício de 2016**” (fl. 1.150).

É o RELATÓRIO.

Passo ao VOTO

Com base no detalhado trabalho produzido pela Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais, cujo resumo é apresentado no Capítulo 10 - Avaliação das Ações Governamentais e Síntese do Exame das Contas, bem como nas conclusões resultantes das análises dos esclarecimentos prestados pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, passo a analisar os aspectos que considero de fundamental importância à análise das Contas relativas ao exercício de 2016.

I - DÍVIDA PÚBLICA

Com maior detalhamento, inicio pela dívida pública, pois os acontecimentos em 2016 foram preponderantes na execução orçamentária do exercício.

O estoque da dívida pública totalizou R\$ 73,79 bilhões em 2016, composta pela dívida contratual interna (80,3%) e externa (9,2%), precatórios (9,5%) e débitos parcelados (1%). No passado, o endividamento público serviu para o financiamento dos desequilíbrios fiscais. A sua expansão acelerada e o contínuo crescimento da relação entre a dívida e a receita geraram um quadro potencialmente explosivo, alcançando seu limite na década de 1990.

Em 1998, o Rio Grande do Sul renegociou a dívida com a União em um grande contrato (Lei nº 9496/1997) e aderiu ao Programa de Incentivo à Redução da Presença do



Setor Público Estadual na Atividade Financeira Bancária – PROES, dentro de um contexto mais amplo do programa de Ajuste Fiscal, com o estabelecimento de metas a serem cumpridas, do qual participou quase a totalidade das Unidades da Federação.

Além disso, a partir do ano de 2000, outras regras foram impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, criando-se parâmetros em percentuais da Receita Corrente Líquida – RCL. No caso da Dívida Consolidada Líquida – DCL (cujo montante é igual ao estoque mencionado de R\$ 73,79 bilhões, pois não existem haveres financeiros líquidos a serem deduzidos), o limite foi fixado em 200% da RCL, a ser alcançado gradativamente no período de 15 anos, de 2001 até 2016.

Essa regra não foi atendida, pois a relação DCL/RCL atingiu 212,95% em 2016. Em comparação ao ano anterior, com 227,23% (a meta era de 204,85%), houve melhora desse indicador, pois o crescimento da receita foi em proporção maior do que o aumento da dívida. Todavia, nos termos do art. 66 da LRF, o prazo de adequação ao limite de 200% encontra-se prorrogado devido ao comportamento negativo do Produto Interno Bruto – PIB a mais de um ano. Em 2015 e 2016, o Estado ficou impedido de contratar operações de crédito, tendo ocorrido somente entradas de parcelas de operações já efetuadas (aproximadamente R\$ 537 milhões). Ao contrário, o Governo anterior (2011 a 2014), por estar abaixo dos limites anuais, pode contrair novos financiamentos no total de R\$ 3,92 bilhões.

Desde a renegociação (com prazo de 30 anos), as prestações mensais da dívida contratual, classificada em parcela intralimite e extralimite (basicamente formadas pelas dívidas interna e externa, respectivamente) passaram a significar um grande sacrifício para os cofres públicos (sistema de amortização Tabela Price, com atualização monetária pelo IGP-DI, acrescido da taxa de juros de 6% ao ano, capitalizados mensalmente).

Os pagamentos da parcela intralimite foram fixados em 13% da Receita Líquida Real – RLR, calculada pela arrecadação corrente da Administração Direta, excetuados alguns itens. Como esses pagamentos eram inferiores aos valores devidos, a dívida aumentou, formando um resíduo, igualmente corrigido nos mesmos termos do principal. A partir do segundo semestre de 2014, essa situação se reverteu, passando-se a resgatar parcela do resíduo. Em 2015, como os pagamentos superaram o somatório dos juros do principal e do resíduo, ocorreu uma amortização líquida, considerada um marco na evolução da dívida. Desde então, a expectativa era de uma trajetória de declínio real da dívida total (estabilizando o seu montante em um primeiro momento), é claro, dependendo do crescimento da receita e, obviamente, do volume de novas captações.



Com a Lei Complementar nº148/2014 (e alterações da LC nº 151/2015), os juros passaram a ser de 4% e a atualização mensal passou a ser com base no IPCA, retroagindo para as prestações mensais desde 2013. Entretanto, em 2016 os novos cálculos foram questionados quanto à forma de capitalização (juros simples *versus* juros compostos), levando ao deferimento de liminares em prol dos Estados com suspensão dos pagamentos da dívida.

Assim, a não implementação das modificações da legislação, e a suspensão dos pagamentos (com a sua incorporação ao estoque), acarretou no incremento da dívida intralimite de 9,73% nominais (ou 2,41% em valores reais). Tal situação, consequentemente, se refletiu no percentual de 212,95% da Dívida Consolidada Líquida em relação à RCL, pois, ao contrário, se tivessem sido aplicadas as alterações da legislação (com novos indexadores para a dívida), o percentual poderia ter ficado próximo ao limite máximo de 200%.

Entre abril e junho, o Governo deixou de pagar os serviços mensais por conta de liminar do Supremo Tribunal Federal e, durante o segundo semestre, houve carência por mais 6 meses depois de fechado novo acordo, com o alongamento da dívida por 20 anos e a troca de indexadores. Entre julho e dezembro de 2016 foram quitados apenas os valores correspondentes ao período de suspensão pela liminar, os quais tiveram parcelamento em 24 vezes. No total de 12 meses, o valor do serviço da dívida do Estado foi da ordem de R\$ 1,74 bilhão, implicando uma redução de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões em relação ao ano de 2015.

Depois desse novo acordo com a União (homologado pelo STF), foi promulgada a Lei Complementar nº 156, em 28-12-2016, estabelecendo o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal. No entanto, até a finalização do Relatório Técnico o Estado não havia assinado os aditivos contratuais previstos nas Leis Complementares nºs 148/2014 e 156/2016, continuando com a contabilização da correção pelo IGP-DI + 6% a.a., e a suspensão dos pagamentos (autorizada no acordo) com seus efeitos somados ao saldo da dívida. (O Acordo com a União, com efeito retroativo a janeiro de 2013, foi assinado em 27/09/2017)

A recuperação da capacidade financeira do Estado depende da administração no curto e longo prazo da dívida, seu estoque e serviço. É necessário que a diminuição do valor a pagar, com o novo acordo, ocorra sem impedir a amortização líquida da dívida, iniciada em 2015, e que tenderia a se estabelecer nos anos seguintes.



Logo, no tocante ao exame específico das Contas de 2016, faço dois destaques importantes: primeiro, por estar ressaltada a ultrapassagem da Dívida Consolidada Líquida ao limite de 200% da RCL, em consequência do PIB negativo, nos termos do art. 66 da LRF; segundo, pela relevância dos recursos não desembolsados com o serviço da dívida, em torno de R\$ 2,4 bilhões, por terem ajudado no financiamento das demais despesas.

Maiores impactos poderão ser observados na Administração Pública Estadual no caso da aprovação da adesão ao Plano de Recuperação Fiscal, sobre o qual faço a exposição entre as matérias destacadas no meu Voto. A Lei e Decreto de regulamentação desse Plano foram aprovados no Congresso Nacional no final de julho do corrente ano, em substitutivo aos artigos vetados na Lei Complementar nº 156/2016.

II - RECEITA

Na sequência, passo a abordar as fontes de recursos, tais como a receita orçamentária, Caixa Único e Depósitos Judiciais, utilizadas para fazer frente à crescente demanda por serviços públicos. Como afirma o Gestor, e consignado no Relatório Técnico, algumas são fontes alternativas que estão se esgotando e outras, as “extraordinárias”, não se repetirão.

Importante na análise das receitas é o panorama econômico de recessão brasileira em 2015 e 2016 (apresentado no Capítulo 10 do Relatório Técnico), sendo que a evolução do Produto Interno Bruto - PIB do Estado do RS foi, basicamente, um reflexo dos acontecimentos em âmbito nacional. Em 2016, o PIB brasileiro apresentou recuo de -3,6% e o PIB estadual, de -3,1%. Nos últimos dois anos, a queda acumulada foi de -7,5% para o PIB/Brasil e -6,7% para o PIB/RS.

Acompanhando o declínio do PIB, a arrecadação federal com impostos e contribuições registrou queda real de aproximadamente -10,8% no acumulado dos últimos três anos (2014 e 2016). No Estado, a arrecadação proveniente das Transferências Correntes, repassadas pela União por determinações legais, foi menor em -2,80% em 2015 e -4,12% em 2016.

O ICMS a qualquer título (incluídos os juros, multas e dívida ativa), após o decréscimo real de -1,86% em 2015, obteve incremento de 1,66% no último ano, situação proporcionada pela majoração das alíquotas, a qual buscou disponibilizar recursos para responder as demandas impostas à Administração Pública Estadual num período de



estagnação econômica. Ressalta-se a não realização de Programa de Recuperação de Créditos, procedimento presente nos últimos 6 anos.

Parte da majoração das alíquotas foi destinada ao Fundo de Proteção e Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul - AMPARA/RS (Lei nº 14.742, de 24-09-2015), acumulando saldo de R\$ 213,8 milhões aplicados no SIAC ao final de 2016. Os recursos do AMPARA possuem finalidade específica, relacionada a ações de nutrição, habitação, educação, saúde, segurança, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida. A sua aplicação foi providenciada apenas no decorrer do exercício de 2017, conforme esclarecimentos encaminhados pelo Poder Executivo, e deverá ser examinada posteriormente, na respectiva Prestação de Contas.

Ao final de 2016, a receita total do Estado (de R\$ 47 bilhões, excetuadas as operações intraorçamentárias¹¹⁵) obteve um aumento real de 4,11%, não somente em decorrência do “tarifaço no ICMS”, mas, também, pelo impacto significativo de arrecadações extraordinárias, tais como: receita da cessão onerosa da Folha de Pagamento dos Servidores ao Banrisul por um período de 10 anos, sendo R\$ 1,25 bilhão da Folha do Poder Executivo e R\$ 30 milhões da Folha do Poder Judiciário; o acordo judicial com a Ford (R\$ 216 milhões); o programa federal de repatriação de ativos no exterior (R\$ 148 milhões); e um segundo repasse do Fundo de Apoio às Exportações (R\$ 130,8 milhões), colocando em dia atrasos de orçamentos anteriores. A Receita Corrente Líquida (de R\$ 34,65 bilhões, excluídas as Receitas de Capital, dentre outros itens) cresceu 4,35%, constituindo-se em importante parâmetro desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

A receita oriunda de dividendos e juros sobre o capital próprio das Sociedades de Economia Mista e Entidades Controladas pelo Estado foi de R\$ 246,6 milhões. No total combinado dessas Entidades, o Lucro Líquido apurado foi de R\$ 1,63 bilhão para um Patrimônio Líquido de R\$ 11,25 bilhões, representados principalmente pelas seguintes empresas: Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Banrisul, Companhia Estadual de Geração e Transmissão de Energia Elétrica – CEEE - GT, Companhia Riograndense de Saneamento – Corsan, Banrisul Cartões S.A. e Companhia de Gás do Estado do Rio Grande do Sul - SULGÁS. Sobre esse aspecto, o Plano de Recuperação Fiscal aprovado

¹¹⁵ Dupla contagem decorrente, especialmente, de recursos empenhados (despesa intraorçamentária) pelos Poderes/Órgãos e ingressados no IPERGS (receita intraorçamentária) para o custeio da assistência médica e previdência. Nos demais casos, são repasses de recursos entre a Administração Direta, Autarquias e Fundações com contrapartida da entrega de bens ou da prestação de serviços.



pelo Governo Federal determina a redução do Estado, situação determinante para que o Executivo Estadual encaminhasse à Assembleia Legislativa a PEC 259/2016 propondo a retirada da necessidade de plebiscito para a extinção da CEEE, CRM e SULGÁS.

Com relação às receitas próprias, o Estado perde recursos em decorrência das desonerações previstas na Lei Kandir (Lei Complementar Federal nº 87/96). As consequências na economia do Rio Grande do Sul são mais sentidas em razão das características próprias de um Estado exportador. Os cálculos apontados neste Relatório, considerando a metodologia definida pelo COTEPE/CONFAZ, quantificam os recursos subtraídos anualmente na casa dos R\$ 4,4 bilhões, correspondendo a 14,4% da receita do ICMS arrecadada a qualquer título.

O STF, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão proposta pelo Governo do Estado do Paraná – ADO-25, decidiu por determinar a obrigatoriedade de o Executivo Federal regulamentar os ressarcimentos devidos pela União aos Estados por conta das desonerações das exportações (Lei Kandir) até novembro do ano corrente, sendo que, no caso da não realização, essa atribuição passará a ser de responsabilidade do TCU.

A Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul tem promovido várias ações no sentido de viabilizar a busca de ressarcimentos das compensações anuais em valores justos, bem como vem requerendo a utilização dos valores não ressarcidos durante os anos anteriores no pagamento da dívida contratada junto ao Governo Central, principalmente pelo fato de que no período de vigência da lei Kandir os valores transferidos pela União ficaram bem aquém das perdas ocasionadas pela não incidência do ICMS nas operações e prestações serviços destinada ao comércio exterior.

No âmbito das desonerações, a guerra fiscal também se constitui em fator de prejuízo aos cofres públicos. Recentemente, no dia 12 de julho, o Senado Federal aprovou projeto que estende por 15 anos a maior parte dos incentivos fiscais concedidos por Estados para atrair empresas. Aprovado na Câmara, o texto seguiu para sanção presidencial e, posteriormente, foi editada a Lei Complementar nº 160, de 07 de agosto de 2017. Saíram derrotados os Estados industrializados do Sul e Sudeste, pois queriam redução imediata e gradual dos incentivos fiscais em vigor, em benefício do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, pressionando para a permanência por mais 15 anos. Técnicos da Receita de São Paulo estimam a perda, no conjunto dos Estados, entre R\$ 100 bilhões a R\$ 150 bilhões por ano com a “renúncia fiscal criada pela guerra de incentivos fiscais”.



Cabe ressaltar que os Municípios e os Estados da Federação não podem contar com a utilização de instrumentos macroeconômicos, como a política cambial e a política monetária, para buscar o desenvolvimento econômico e social da sua região, ou mesmo, para viabilizar o ajuste das suas finanças, restando a eles somente a operacionalização da política fiscal restrita aos tributos de sua competência constitucional. No caso dos Estados, o principal instrumento é o ICMS.

Assim, quando se fala de desonerações praticadas no âmbito da Administração Tributária do Estado do Rio Grande do Sul, a maior parcela deriva de mandamento constitucional, como comentado anteriormente - Lei Kandir, sobre a qual o Tesouro não possui nenhuma interferência. Entretanto, outra parcela significativa tem sua origem em legislações estaduais, a saber: Isenções, Base de Cálculo Reduzida, Crédito Fiscal Presumido e Simples Gaúcho.

Dentre essas, destaca-se a concessão de Crédito Fiscal Presumido, pois, de fato, além de depender exclusivamente da vontade do Governo esse mecanismo é vinculado ao modelo proposto para o desenvolvimento do Estado, repercutindo diretamente na política fiscal adotada pelo Poder Executivo.

Nos últimos 5 anos, a Receita Estadual informou que as desonerações fiscais, por meio de crédito presumido, superaram a casa dos R\$ 13 bilhões, isto é, em termos nominais, com média superior a R\$ 2,5 bilhões por ano. As empresas responsáveis por fruírem os maiores valores, no período de 2012 a 2016, foram àquelas vinculadas aos setores de Carnes (Gado de Corte/Ovinos/Suínos/Aves), com mais de R\$ 1,9 bilhão; de Leite (Leite em Pó/Queijo/Logurte), com R\$ 1,37 bilhão; do Aço (Bobinas e Tubos), correspondente a R\$ 885 milhões; Biodiesel, com R\$ 677 milhões; Vinho (Indústrias de Vinhos e Sucos de Uva), com R\$ 181 milhões; e Produtos Agrícolas para Conservas (Verduras e Hortaliças/Pêssegos/Conservas de Frutas/Geleias de Frutas), com R\$ 100 milhões.

Dessa forma, os incentivos fiscais concedidos devem ser examinados levando em conta a importância dos setores envolvidos na cadeia produtiva, os agentes econômicos, a região abrangida e as repercussões desse procedimento na competitividade das mercadorias produzidas e de suas sinergias no desenvolvimento do Estado. Ou seja, não avaliar somente o valor arrecadatário, mas os fatores decorrentes da guerra fiscal travada entre os Estados da Federação, na disputa por atração e ampliação de investimentos, e as complexidades da economia regional.



Por outro lado, com referência aos últimos exercícios, temos que atentar para a ocorrência de redução do valor fruído, em face das operações promovidas pelo Executivo Estadual no sentido de antecipar os pagamentos das parcelas devidas nos financiamentos concedidos à GM via FUNDOPEM/FOMENTAR-RS.

Dos benefícios concedidos via créditos presumidos, salienta-se o fato de a Receita Estadual permanecer alegando a necessidade de manutenção do Sigilo Fiscal para não identificar parcela significativa dos valores fruídos,. No período de 2012 a 2016, os valores não identificados e registrados como Outros/Sigilo Fiscal e FUMDOPEM/RS alcançaram, nominalmente, a soma de R\$ 5,3 bilhões.

Com relação aos trabalhos nas auditorias realizadas na Secretaria da Fazenda, o ano de 2016 foi marcado pela atuação do Ministério Público Estadual, quando, em 25 de novembro, ajuizou Ação Civil Pública¹¹⁶ em desfavor do Estado do Rio Grande do Sul, referente à verificação de possíveis irregularidades naquela Secretaria, especialmente quanto à ausência de publicidade nos procedimentos de concessão de benefícios fiscais e insuficiente fiscalização do cumprimento das obrigações assumidas pelo contribuinte.

Assim, a ação teve o objetivo de compelir o réu, por intermédio do órgão responsável pela gestão tributária, a fornecer todos os dados, informações e documentos eventualmente requisitados quando no exercício de suas funções constitucionais e legais, sem a invocação do sigilo diante da sistemática sonegação da entrega de determinados dados.

Reconhecendo a necessidade da obtenção dos dados por parte dos Órgãos de controle para o exercício da fiscalização externa, em especial, das desonerações fiscais e exação tributária, e tendo como referência suas atribuições constitucionais e legais daqueles Órgãos, a Juíza, em uma análise sumária da questão, entendeu por considerar presentes os requisitos para a concessão da tutela provisória de urgência, e, assim sendo, determinou ao Estado a apresentação em Juízo dos documentos solicitados pelo Ministério Público.

Em resposta, o Governo do Estado promoveu o Agravo de Instrumento¹¹⁷, alegando que a atuação dos órgãos de controle (Ministério Público e Tribunal de Contas) não possuem o condão de afastar o sigilo previsto no artigo 198 do CTN. Sustentou ter havido afronta ao disposto no artigo 2º da Lei nº 8.437/92 e a garantia constitucional do

¹¹⁶ Processo nº 1.16.0155549-1, com base no Inquérito Civil nº 00829.00037/2011.

¹¹⁷ Processo nº 70012327190.



devido processo legal, uma vez deferido o pedido de concessão de tutela provisória sem a prévia oitiva do representante do Poder Público. Referiu à ilegitimidade do Ministério Público para defender interesse institucional do Tribunal de Contas e postulou a concessão de efeito suspensivo ativo ao recurso e, ao final, o seu provimento. O Agravo foi indeferido.

Os relatos obtidos junto à Secretaria da Fazenda dão conta que a solicitação do Ministério Público já foi atendida, situação corroborada nos contatos informais mantidos com o Órgão Ministerial, quando nos foi informado que a documentação apresentada estava sendo autuada, para posterior encaminhamento a exame e compartilhamento com esta Corte de Contas.

A Portaria nº 428 do TCE-RS designou Auditores para comporem o Grupo de Estudos para Elaboração de Diagnóstico sobre a Receita Pública do Estado. Assim, a partir das decisões judiciais retrocitadas, é de se esperar que a atuação deste Grupo de Estudo resulte em ganhos de conhecimentos sobre os procedimentos adotados na Administração Tributária.

Finalizando o relato sobre as receitas com o destaque da perda de R\$ 1,18 bilhão na arrecadação de 2016, valor referente à parcela retida dos impostos estaduais para a composição do FUNDEB e que não retornaram para o Estado, sendo redistribuída aos Municípios.

Por outro lado, o atual Governo não pode contar com receitas provenientes de contratações de novas operações de crédito, como antes relatei sobre a dívida pública, em razão do Estado se encontrar acima do limite de 200% da RCL. Depois de ter ingressado R\$ 3,92 bilhões na Gestão Anterior (2011/2014), caiu para R\$ 537 milhões nos últimos dois anos (R\$ 203 milhões em 2015 e R\$ 334 milhões em 2016), provenientes de parcelas de financiamentos anteriores.

III - SIAC E DEPÓSITOS JUDICIAIS – FONTES ALTERNATIVAS AO FINANCIAMENTO

Entre as fontes alternativas utilizadas pelos Governantes desde 1999 está o Sistema Integrado de Administração do Caixa – SIAC, ou Caixa Único, cujo principal recurso, desde 2004, advém dos Depósitos Judiciais Não Tributários (recursos de terceiros que não pertencem ao Estado, com captação autorizada em Lei).



Depois da estagnação verificada entre 2008 e 2010, os Resgates do SIAC se intensificaram no período de 2011 a 2014, com a elevação do saldo acumulado dos Depósitos Judiciais Não Tributários. Nesses quatro anos, foram transferidos R\$ 5,67 bilhões de Depósitos Judiciais para o Caixa Único, do qual foram resgatados R\$ 7,15 bilhões, contando com os demais recursos vinculados que compõem o Sistema. No último biênio, os recursos captados dos Depósitos Judiciais Não Tributários somaram R\$ 2,45 bilhões: em 2015, foi de R\$ 1,96 bilhão, devido ao aumento do limite de utilização de seu saldo de 85% para 95%; enquanto em 2016 foi de apenas R\$ 493 milhões, observando-se o esgotamento desses recursos.

Destaca-se que, em 2013, os valores captados dos depósitos judiciais (R\$ 5 bilhões) não foram integralmente utilizados, ficando saldo disponível no SIAC de R\$ 2,11 bilhões. Esses recursos, por sua vez, serviram de lastro para o pagamento das despesas no transcorrer do exercício de 2014 (no qual foi captado mais R\$ 650 milhões de depósitos judiciais). Em 2015 e 2016, o saldo disponível no SIAC no início do ano foi de R\$ 359,6 milhões e R\$ 178,90 milhões, respectivamente.

Vale lembrar sobre o custo para o Estado com a utilização dos Depósitos Judiciais Não Tributários, o qual somou R\$ 1 bilhão em 2016, o dobro da quantia captada (de R\$ 493 milhões). Esse custo não foi maior, em consequência da redução para R\$ 280 milhões (em 2015) e para R\$ 220 milhões (de 2016 a 2018) dos valores a serem repassados ao Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário (Lei nº 14.739/2015).

Nesse sentido, reitero o posicionamento do meu colega, Relator das Contas de 2015, Conselheiro Estilac Xavier, sobre não ser adequada, na situação de dificuldades financeiras enfrentadas, a obtenção de ganhos excedentes por outros Órgãos ou Poderes, a partir da utilização de recursos que pertencem ou estão sob a guarda do Estado, cabendo ao Governo buscar alternativas quanto às formas de remuneração estabelecidas para os resgates do SIAC.

Ainda sobre esse aspecto, considero importante a reposição dos recursos vinculados às contas de origem, como as verbas de convênios e de financiamentos externos, cuja manutenção no Sistema poderá ocasionar, em face da morosidade na execução da despesa, inevitável prejuízo aos investimentos públicos, aos serviços prestados à população e aos projetos sociais a que os recursos originalmente se destinavam.

Concluo, destacando as fontes de recursos utilizadas para o financiamento das atividades do Estado nos últimos exercícios, principalmente com a necessidade de dar condições de enfrentamento aos resultados decorrentes do aprofundamento da recessão



econômica vivida nos últimos dois anos. A busca de receitas extraordinárias (com destaque para a venda da Folha de Pagamento ao Banrisul), a majoração das alíquotas do ICMS e a não realização dos pagamentos das parcelas do serviço da dívida, vencidas em 2016, foram as alternativas encontradas para a substituição dos recursos utilizados na gestão anterior, quando as despesas foram suportadas com as disponibilidades financeiras provenientes de operações de crédito e dos Depósitos Judiciais Não Tributários, os quais não estiveram presentes em 2016, não naquelas proporções alcançadas anteriormente.

Somando-se as Operações de Crédito e os Depósitos Judiciais não Tributários, bem como o saldo disponível no SIAC no início do ano, verifica-se a drástica redução dessas fontes de recursos (em valores nominais), com R\$ 4,9 bilhões em 2014; R\$ 2,5 bilhões em 2015; e R\$ 1 bilhão em 2016. Atualizando-se esses valores e acrescentando-se o ICMS e as demais receitas orçamentárias, chega-se aos montantes de R\$ 51,7 bilhões em 2014; R\$ 47,6 bilhões em 2015; e R\$ 47,5 bilhões em 2016. Ou seja, em torno de R\$ 4 bilhões a menos do que em 2014 para o financiamento dos gastos públicos em 2015 e 2016.

Discriminação	2014	2015	2016
1. Receita de Operações de Crédito	2.189,1	203,1	333,6
2. Saldo do SIAC (Aplicações – Resgates) no início do ano (*)	2.111,4	359,6	178,9
3. Depósitos Judiciais Não Tributários captados no ano	650,0	1.956,8	492,9
4. Subtotal em valores nominais (1+2+3)	4.950,5	2.519,5	1.005,4
5. Subtotal em valores inflacionados (IGP-DI/médio)	5.831,8	2.776,2	1.005,4
6. ICMS Qualquer Título (valor Inflacionado)	30.456,6	29.890,2	30.386,0
7. Demais Receitas Orçamentárias, exceto Operações de Crédito e Receita de Anulação de Restos a Pagar (valor Inflacionado)	15.388,3	14.900,4	16.141,4
8. Total Geral de Recursos (5+6+7)	51.676,7	47.566,9	47.532,8

(*) O saldo elevado do SIAC no início de 2014 refere-se aos Depósitos Judiciais Não Tributários captados em 2013, de R\$ 5 bilhões, não utilizados integralmente no exercício.

IV - PREVIDÊNCIA

Passo ao relato das despesas, iniciando com outro grande problema estrutural das finanças do Rio Grande do Sul, a previdência. O primeiro, já abordado, foi a dívida pública. Ambas, representam despesas sem repercussão na prestação atual de serviços pelo Estado.



No total da Administração Direta, Autarquias e Fundações, existem 365.636 matrículas, sendo 57,16% inativos e pensionistas. Pela primeira vez, em 2016, os inativos ultrapassaram o quadro de servidores ativos em 6.032 matrículas. Para cada R\$ 100,00 reais pagos aos servidores ativos, R\$ 130,00 foram pagos aos inativos e pensionistas¹¹⁸. Se considerarmos somente as Secretarias do Poder Executivo, são aproximadamente 18,7 mil¹¹⁹ inativos a mais que os ativos em dezembro de 2016.

Representando 33% da Receita Corrente Líquida, ou seja, um terço dos recursos correntes do Tesouro Estadual, R\$ 11,41 bilhões foram aportados ao Regime de Repartição Simples em 2016, sendo R\$ 2,44 bilhões da contribuição patronal, mais R\$ 8,97 bilhões pela sua responsabilidade com a complementação financeira necessária à cobertura dos gastos com os aposentados e pensionistas de hoje. Neste caso, não se trata de déficit previdenciário, mas de um déficit fiscal, pela obrigação assumida com esses servidores, antes das alterações constitucionais em 1998 e 2003.

Desde julho de 2011, foi criado para os novos servidores o Fundo Previdenciário de Capitalização – Fundoprev, daí sim, com perspectiva de não gerar déficit previdenciário no futuro, porque, em tese, haverá um fundo disponível para suportar a totalidade dos benefícios. Todavia, permanecendo, se necessária, a obrigatoriedade de complementação financeira pelo Estado.

Avançando, em agosto de 2016, iniciou o funcionamento do Regime de Previdência Complementar – RPC/RS. Os servidores ingressantes (e os anteriores, por opção) terão suas aposentadorias e pensões limitadas ao teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS, podendo aderir ao plano (de caráter facultativo) oferecido pela Fundação de Previdência Complementar – RS-Prev¹²⁰, para fins de complementação do benefício.

Com a Lei Complementar nº 14.967, de 29-12-2016, as alíquotas de contribuição previdenciária passaram de 13,25% para 14%, com a aplicação tendo início em abril de

¹¹⁸ Proporção apurada levando-se em conta os valores empenhados nos Elementos de Despesa 01, 03 e 59, para os Inativos e Pensionistas, em relação aos Elementos 11, 12, 16 e 17, para os Ativos.

¹¹⁹ Boletim Informativo de Pessoal, nº 177-Dez/2016, p. 11: total de inativos do Poder Executivo (excluídas as Pensões Vitalícias Especiais e a Defensoria Pública), com 151.667, menos total de ativos, de 132.969.

¹²⁰ A RS-Prev é uma entidade fechada de natureza pública, com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cuja administração deve ser paritária entre Participantes (servidores) e Patrocinadores (Poderes de Estado, Ministério público, Tribunal de Contas do Estado e Defensoria Pública). Tem a finalidade de administrar e executar planos de benefícios de caráter previdenciário, dentro das regras das Leis Complementares Federais nºs 108 e 109, de 29-05-2001, com autonomia administrativa, financeira, patrimonial e gerencial.



2017, observando-se o princípio da anterioridade (no caso, após 90 dias da publicação da referida lei) para os servidores em qualquer um dos regimes referidos.

Na Previdência Complementar, a contribuição do servidor e a contribuição equivalente do Ente Estatal também estarão limitadas ao teto do RGPS. O IPERGS segue como órgão gestor da Previdência, por meio do Fundoprev (garantindo os benefícios em caso de insuficiências financeiras), e aqueles que quiserem complementar os benefícios de aposentadoria e pensão por morte poderão aderir ao Plano RS-Futuro (oferecido pela RS-Prev), contribuindo sobre o valor excedente ao teto com alíquotas entre 4,5% e 7,5%, com igual aporte patronal pelo Governo Estadual.

O Balanço Geral do Estado (Vol. I, p. 57) consignou que a implementação do Regime de Previdência Complementar irá reduzir a despesa com pessoal, pois o Estado não será mais responsável pela contribuição previdenciária sobre a parcela da remuneração do novo servidor que exceder ao teto estabelecido pelo Regime Geral de Previdência Social - RGPS (de R\$ 5.189,82, em 2016).

O resultado superavitário do Fundoprev foi de R\$ 372,7 milhões em 2016, e, segundo cálculos atuariais, reverterá para um déficit em 2063, aumentando gradativamente até alcançar R\$ -5,39 bilhões em 2089. No Regime de Repartição Simples (também chamado de Plano Financeiro), ao contrário, o resultado negativo de R\$ -8,97 bilhões, em 2016, aumentará até o ano de 2022, e após começará a reduzir até chegar a R\$ -14,66 milhões em 2089.

A Assembleia Legislativa aprovou, em novembro de 2016, o Plano de Amortização do Déficit Atuarial do Fundoprev Civil e Militar, cujas leis preveem aportes periódicos mensais a serem iniciados em 2017 e com encerramento em 2050. Em fase de esclarecimentos, o Executivo reforçou ter havido um avanço significativo na sustentabilidade do Regime Próprio de Previdência dos servidores, tendo sido providenciadas as suplementações necessárias ao orçamento de 2017 e incluído dispositivo prevendo tais aportes na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018 (Lei nº 15.018, de 17-07-2017).

Esses aportes para a amortização do déficit atuarial, juntamente com as contribuições patronais e dos servidores aos Fundos Previdenciários, deverão ser permanentemente acompanhados ao longo dos exercícios. Com isso, destaco a ocorrência de atrasos mensais nos repasses das contribuições patronais ao Fundoprev. Com maior atenção do Governo, após recomendação nas Contas do ano anterior, os atrasos mensais das contribuições patronais de 2016 foram solucionados em janeiro de 2017, enquanto os atrasos de 2015 haviam sido resolvidos depois do mês de junho de 2016. Contudo, como o



prazo é mensal, ou seja, a contribuição de competência do mês deve ser repassada até o dia 15 do mês seguinte, uma vez não cumpridos, implica em prejuízo à capitalização dos Fundos.

Faço um parêntese para tratar sobre recente matéria vinculada na imprensa local¹²¹, quando foi noticiado que na Folha de Abril de 2017 os servidores inativos do Poder Executivo superaram em 23,2 mil o número de vínculos de servidores públicos em atividade (ao final de 2016, como informei, era de 18,7 mil matrículas de inativos a mais do que os ativos). O problema, como explicado na matéria, deveu-se a contratações em massa para ampliar a oferta de serviços públicos entre o fim dos anos 1970 e a década de 1980, e o erro foi a demora dos governantes em fazer os ajustes capazes de dar sustentabilidade ao sistema previdenciário e arcar com as futuras aposentadorias. As dificuldades para a reposição do quadro de servidores não são somente por escassez de recursos, mas também devido às imposições da LRF que limita a despesa com pessoal a 49% da RCL.

Portanto, a participação alta e crescente das despesas previdenciárias no orçamento do Estado e o serviço da dívida pública consistem em grandes desafios da política de ajuste fiscal. Em 2016, esses gastos representaram 38% da RCL (33% a previdência e 5% o serviço da dívida, este último, ressaltado, tendo sido de 12,41% em 2015, quando não houve a carência nos pagamentos).

V - SAÚDE, EDUCAÇÃO E SEGURANÇA:

Outro desafio ao equilíbrio das contas reside na obrigação mínima com os gastos em saúde e educação, pois deve acompanhar o crescimento da arrecadação. Na Constituição Federal, com base na Receita Líquida de Impostos e Transferências, a exigência é de 12% para saúde e 25% para educação. Em 2016, o Estado cumpriu tais condições, com 12,12% para a saúde e 29,28% para a educação.

Na saúde, foram aplicados R\$ 319,8 milhões nominais a mais do que em 2015 (principalmente, para os Fundos Municipais de Saúde). No entanto, a receita base cresceu em proporção maior, e, conseqüentemente, o percentual aplicado diminuiu de 12,26% em 2015 para 12,12% em 2016.

Na educação, o gasto foi menor em R\$ -301,4 milhões nominais (em consequência da diminuição do quadro de professores), reduzindo de 33,68% em 2015 para 29,28% em 2016. Acrescenta-se que na Constituição Estadual o mínimo a ser aplicado é de

¹²¹ Zero Hora, 17-07-2017, p. 8.



35%, não tendo sido alcançado em nenhum exercício quando se examina a série histórica desde 2005.

Os gastos com a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública consumiram a aplicação de 64,83% dos recursos recebidos do FUNDEB, atendendo, assim, ao mínimo estabelecido de 60% na Lei de Diretrizes e Bases da Educação e na Constituição Federal.

Segundo já comentei ao examinar as fontes de financiamento dos gastos, reintero que o Estado perdeu R\$ 1,18 bilhão com as contribuições ao FUNDEB, ou seja, parte do valor retido dos impostos estaduais para a composição do Fundo não retornou para o Estado, sendo redistribuído aos Municípios. A perda do FUNDEB foi superior ao exercício anterior, o que em parte explica-se pela redução no número de matrículas na rede estadual. Em 2016 o número de alunos foi de 919 mil, enquanto em 2015 havia sido de 936 mil, uma queda de quase 2%.

Quanto ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (sem apuração para 2016), a divulgação relativa a 2015 mostrou o mesmo cenário dos anos anteriores. O Estado atingiu a meta estipulada em relação à 4ª série do ensino fundamental, mas ficou abaixo da meta para a 8ª série do ensino fundamental e para a 3ª série do ensino médio. Faz-se necessário o acompanhamento do índice por este Tribunal, conjuntamente com as demais ações e programas do Governo do Estado, a fim de mensurar a qualidade dos gastos em MDE.

Existem outras vinculações na Constituição Estadual, com base na Receita Líquida de Impostos Próprios, de 0,5% no Ensino Superior, e de 1,5% na Pesquisa Científica e Tecnológica, as quais não foram atendidas. Os valores empenhados pela UERGS (0,3%) não são aceitos na aplicação no Ensino Superior, e na Pesquisa Científica e Tecnológica foi de apenas 0,1%.

Portanto, para o cumprimento integral de todas as vinculações constitucionais, faltou aplicar R\$ 3,06 bilhões, dos quais: R\$ 1,67 bilhão, pela maior exigência estabelecida para os gastos em educação, de 35% na Constituição Estadual em relação aos 25% da Constituição Federal; R\$ 133,6 milhões no Ensino Superior; R\$ 374,4 milhões na Pesquisa Científica e Tecnológica; e R\$ 885,4 milhões na Saúde, neste caso, se fossem desconsiderados, devido a interpretações divergentes em relação à Lei Complementar nº 141/2012, **os valores empenhados com as contribuições patronais ao IPE-Saúde e com as aposentadorias, pensões e encargos sobre a folha dos inativos da Secretaria da Saúde**, situação que se encontra em discussão judicial.



Observo que os percentuais aplicados em saúde e educação foram apurados com os mesmos critérios utilizados nos anos anteriores, porém, em 2016, a novidade a saudar ocorreu no cálculo da Saúde, pois o Poder Executivo retirou o valor correspondente aos Restos a Pagar Não Processados que não possuíam a respectiva disponibilidade de caixa ao final do período, conforme preconiza a Lei Complementar nº 141/2012.

Permanece o cômputo dos gastos com inativos e pensionistas, que, no caso da saúde, se encontra em discussão judicial (já comentado), e, para a educação, seguindo o Voto do ano anterior, “parte dos questionamentos decorre da ausência de previsão expressa nos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), quanto à possibilidade ou não de considerar tais despesas”, e por isso, reitero que, no caso de alteração do critério de apuração para a educação, deverá ser fixado prazo para a adequação por parte dos gestores públicos, tendo em vista o relevante impacto pela exclusão dessas despesas (de R\$ 3,45 bilhões), com a redução do percentual aplicado para 17,46%, abaixo, portanto, do mínimo de 25% exigido na Constituição Federal. Por outro lado, no caso específico dos recursos do FUNDEB, a legislação não permite a sua utilização no pagamento de inativos e pensionistas, a qual vem sendo descumprida, tendo o Estado aplicado R\$ 1,38 bilhão em 2016.

Quanto ao prazo de adequação para a educação, já houve recomendação no caso da saúde, no Voto das Contas de 2015. Foi solicitado ao Estado um plano de médio prazo, visando à recuperação do orçamento da Saúde, sem as despesas controversas, embora permaneça em discussão na Ação Civil Pública¹²² sobre a constitucionalidade da Lei Complementar nº 141/2012. Em resposta, o Executivo manifestou, independentemente da discussão do mérito do cálculo, não se imaginar esse aumento “destrelado do restabelecimento do equilíbrio fiscal do Estado, fazendo com que suas despesas caibam em suas receitas”.

Sobre a situação do IPE-Saúde, destinado a atender exclusivamente o custeio do sistema de assistência à saúde do servidor público estadual, este vem apresentando problemas em relação ao equilíbrio econômico-financeiro e atuarial; o resultado orçamentário acumulado de 2011 a 2016 foi deficitário; os repasses das contribuições patronais têm ocorrido com atraso; e parte dos recursos acumulados foi destinada a outros fins. Diante disso, considero que a assistência à saúde e à previdência compõem um “conjunto de benefícios” relevantes na composição da remuneração, cuja sustentabilidade,

¹²² Ação Civil Pública nº 001/1.15.0061773-4 (atualmente conclusa para sentença).



no âmbito da Administração Pública, deve ser enfrentada com responsabilidade por ambas as partes (empregador e empregado).

A Segurança é outro setor das políticas públicas de grande clamor no nosso Estado, assim como em âmbito nacional. Existem defasagens de recursos humanos e de vagas no sistema prisional.

Desde 2013, a população carcerária cresceu 23,9% (de 27,9 mil para 34,5 mil presos). Já o déficit de vagas nos presídios aumentou 45,9% (de 8,3 mil para 12 mil vagas). Para 2016 estava prevista a criação de 3.373 vagas, das quais foram implementadas apenas 628, enquanto outras 690 vagas foram perdidas com a interdição e desativação de alguns presídios. São aproximadamente 305 presos para cada 100 mil habitantes no Estado.

Em uma década, o Rio Grande do Sul registrou um aumento de 62,6% nos crimes de Homicídio Doloso, especialmente no último triênio (de 1.926 para 2.608 casos ao ano), uma das principais referências quando se avalia o nível de criminalidade. Outro crime, o Latrocínio (roubo seguido de morte), aumentou 33,3% em dez anos, e, após 2009, com o menor indicador, de 64 casos ao ano, cresceu para 164 casos em 2016 (156%).

O Estado ainda não informa o custo do preso por unidade prisional, mas tomando-se os valores globais de custeio da Superintendência dos Serviços Penitenciários - SUSEPE chega-se ao custo mensal individual de R\$ 1.627,09, em março de 2017, como foi informado pelo Gestor em fase de esclarecimentos. Em recente decisão da Assembleia Legislativa (julho/2017), foi aprovada a retirada da guarda externa dos presídios prestada pela "Força-Tarefa" da Brigada Militar. A expectativa do Governo é de promover o retorno às ruas os PMs da Força-Tarefa, em torno de 444 policiais, segundo dados de 2016, no Relatório Técnico. A questão, no entanto, é quem ficará responsável por este serviço, situação que deverá ser verificada em procedimentos de Auditoria deste Tribunal.

Informo que se encontram em andamento auditorias na Secretaria da Segurança Pública e no Sistema Prisional, enquanto a primeira é do tipo Inspeção Especial, a segunda tem o perfil operacional e conta com a coordenação do TCU, conforme estabelecido em decisão conjunta da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – Atricon, o Conselho Nacional dos Procuradores Gerais de Contas – CNPGC e o Instituto Rui Barbosa – IRB.

Quanto à defasagem de Recursos Humanos, ou seja, dos cargos criados por Lei sem provimento, é de 49% na Polícia Civil, 48% na Brigada Militar, 62% no Instituto Geral de Perícias-IGP e 34% na SUSEPE. Em 2016, no total da Secretaria de Segurança Pública



houve 2.177 aposentadorias e a reposição foi de 682 servidores (31%), portanto com 1.495 servidores ativos a menos do que em 2015 (dados do Boletim de Pessoal da Secretaria da Fazenda). Para cada 100 mil habitantes no Estado, existem 166 policiais militares quando deveriam ser 328. Como aconteceu em outros Entes da Federação, o Estado recebeu, em agosto de 2016, 120 servidores da Força Nacional de Segurança para ajudar no combate ao crime na Região Metropolitana de Porto Alegre (Operação Avante).

Não existe vinculação constitucional para os gastos com segurança. Todavia, fazendo uma comparação, como na saúde e educação, em relação à Receita Líquida de Impostos e Transferências, representaram 15,20% em 2014, 15,67% em 2015 e 16,42% em 2016. O incremento pode ser atribuído aos aumentos salariais concedidos na Gestão anterior e que se estenderão até 2018, e às aposentadorias e reposições de servidores. Logo, um maior gasto em 2016, todavia com menor número de servidores ativos prestando o serviço (como referido no parágrafo anterior). Os investimentos, ao contrário, tiveram drástica redução, pois já haviam decrescido 76% em 2015 e caíram mais 47% em 2016, comportamento após a maior aplicação em 2014, na ampliação de vagas prisionais e aquisição de veículos e equipamentos.

Considero que, na atual conjuntura, a recessão econômica vivenciada nesse último biênio não deixa de ser um fator, por si só, condutor ao aumento da criminalidade, a qual tomou proporções preocupantes no nosso Estado, pois associada à crise na segurança pública pela carência de recursos humanos e de investimentos.

O RS segue carente de uma política de Segurança Pública e a atual gestão pouco conseguiu avançar nesse particular. Boa parte das iniciativas tomadas na área da Segurança segue o padrão das condutas reativas e parece não corresponder a diagnóstico elaborado com método científico. A Secretaria de Segurança ainda lida com base de dados formada por Boletins de Ocorrência (B.O.s) na tentativa de identificar dinâmicas criminais, o que significa desconsiderar o fenômeno da subnotificação criminal, ou a chamada “cifra obscura” (*dark rate*). Em todo o mundo, tais procedimentos dizem respeito ao passado e foram, há muito, substituídos por outros recursos, notadamente pelas pesquisas de vitimização, capazes de projetar dados mais próximos da realidade. Observa-se a ausência de uma política de Segurança Pública também quanto ao perfil dos encarcerados. A grande maioria dos presos no RS responde por delitos patrimoniais e por tráfico de drogas, sendo muito reduzido o número de condenados por homicídio e crimes sexuais. As prisões corriqueiras ocorrem, no mais, em flagrante - fora, portanto, da moldura das investigações estruturadas – e atingem, invariavelmente, suspeitos extremamente pobres e residentes em áreas de exclusão social. Notadamente no que diz respeito ao tráfico de drogas, tais prisões



apenas reforçam a dinâmica de encarceramento massivo e não causam qualquer prejuízo ao negócio ilícito que repõe essa mão de obra rapidamente. O acúmulo de presos em presídios degradados e em galerias, além de medida ilegal que afronta a Lei de Execução Penal (LEP) e as Regras Internacionais (Regras de Mandela, ONU), tem sido providência extremamente funcional para a organização e o fortalecimento das facções criminais. Uma política de Segurança Pública deveria se opor a essa dinâmica. Como se não bastasse, a atual gestão tem mantido suspeitos em delegacias de Polícia e improvisado cárceres em viaturas, ônibus e até mesmo em lixeiras, o que assinala outra evidência de improviso e ausência de racionalidade.

VI - PRECATÓRIOS, RPVs E SENTENÇAS JUDICIAIS

Analisando, a seguir, outro grupo de gastos, que não decorre da vontade do Administrador, mas por imposição do Poder Judiciário, e por vezes, mediante sequestros judiciais das contas bancárias do Poder Executivo. São as despesas com Precatórios, Requisições de Pequeno Valor – RPVs e Sentenças Judiciais.

Os Precatórios, após sucessivas demandas judiciais, em torno do pagamento integral das pensões e, mais recentemente, do “passivo da Lei Britto”, têm-se demonstrado uma obrigação de difícil administração por parte do Governo. O saldo acumulado alcançou R\$ 13,28 bilhões, dos quais a parcela de R\$ 1,15 bilhão corresponde a novos precatórios inscritos em 2016. Os pagamentos foram de apenas R\$ 450,9 milhões, de acordo com a opção feita desde 2010, de no mínimo 1,5% da Receita Corrente Líquida anual.

Com a Emenda Constitucional nº 94/2016, o prazo para quitação desses débitos foi prorrogado até 2020, permanecendo as limitações financeiras a situação nos parece inexecutável. Como alternativa para acelerar a quitação, o Executivo Estadual encaminhou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei nº 124/2017, o qual trata da possibilidade de compensação do estoque de precatórios com débitos inscritos em dívida ativa, medida que, se aprovada, deve ser acompanhada por esta Corte nos próximos exercícios.

O detentor do precatório pode renunciar parte do seu valor, recebendo-o mediante Requisição de Pequeno Valor, sendo que foram pagos R\$ 725,2 milhões em 2016. Como o limite máximo das RPVs caiu de 40 para 10 salários mínimos, a tendência, no médio prazo, é de redução desses pagamentos, pois a maioria dos credores deverá optar por recebimento via precatório.

Outros débitos, as chamadas Sentenças Judiciais, com R\$ 377,1 milhões, corresponderam à aquisição de medicamentos e à realização de procedimentos médicos.



No total de precatórios, RPVs e sentenças judiciais foram desembolsados R\$ 1,55 bilhão, em torno de 4,5% da Receita Corrente Líquida, mais do que o total empenhado em investimentos no ano de 2016, de R\$ 1,1 bilhão.

Tais gastos não resultaram da discricionariedade do atual Gestor, contudo as suas ações (ou não ações) poderão originar futuras sentenças em desfavor do Estado. Como exemplo, no Relatório dos Passivos Contingentes da Procuradoria Geral do Estado, de 22 de agosto de 2016, têm-se a informação de que os parcelamentos dos vencimentos e proventos, em descumprimento ao art. 35 da Constituição Estadual, repercutiu na ocorrência de 869 ações com pedidos de indenizações por danos materiais e/ou morais.

VII – DESPESAS

Seguindo na análise das despesas em geral, passo a fazê-la com base nos gastos agregados, pela classificação contábil, em Pessoal e Encargos Sociais (Grupo 1), Outras Despesas Correntes (Grupo 3), Investimentos (onde inclui os Investimentos e as Inversões Financeiras, Grupos 4 e 5) e o Serviço da Dívida (com os juros, encargos e amortizações, Grupos 2 e 6), este último, do qual já falei no início do meu Voto. Os valores foram corrigidos evidenciando o comportamento (acréscimo ou decréscimo) real, depurados os efeitos inflacionários do período.

Reproduzo as explicações do Relatório Técnico, sobre os ajustes necessários pelo lado da despesa para fins de comparação mais fidedigna com a Receita Corrente Líquida, partindo-se da premissa de que, para o ajuste fiscal, o limite para o aumento de despesa deve ser o crescimento da RCL, principal parâmetro utilizado na avaliação das contas públicas, desde a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Assim, foram excluídos alguns itens apropriados na despesa, pois são igualmente deduzidos na apuração da Receita Corrente Líquida, tais como: as despesas intraorçamentárias (dupla contagem no orçamento), as transferências constitucionais aos Municípios, as contribuições previdenciárias dos servidores e o imposto de renda retido na fonte. Desse cálculo, a despesa resultou em R\$ 34,34 bilhões, representando 99,08% da RCL, de R\$ 34,65 bilhões, diminuindo esse comprometimento em relação ao ano anterior, quando o índice atingido foi de 113,83%.

Com a diminuição dos recursos financeiros disponíveis (antes relatado), o Executivo Estadual iniciou a sua gestão em 2015 com medidas para a contenção de despesas, por meio de Decretos Governamentais, dando continuidade a essas ações em 2016. Inclusive, dispôs no Decreto nº 53.009/2016, especificamente sobre a execução



orçamentária de Outras Despesas Correntes para cada Órgão do Poder Executivo, Autarquias e Fundações, nas Fontes de Recursos Tesouro Livre, dentre outros critérios estabelecidos na referida norma.

As medidas resultaram na redução em termos reais de -57% dos Investimentos em 2015, com recuperação de 23% em 2016, alcançando em torno de R\$ 1,1 bilhão, apenas a metade dos valores aplicados em 2014. Constituem-se, pois, em segmento frágil da administração pública, denotando o conflito entre a urgência em recuperar a capacidade de fomentar a economia do Estado e a condição de equilíbrio fiscal.

Em percentual da RCL, foram investidos 2,68% em 2015 (o menor desde 2006), aumentando para 3,17% ao final de 2016. As Gestões anteriores conseguiram investir 6,2% em 2014 (com base na contratação de empréstimos), e 9,5% em 2010 (com o saldo restante da venda das ações do Banrisul em 2007).

As Outras Despesas Correntes – ODC, destinadas à manutenção e custeio da máquina pública (exceto pessoal), alcançaram R\$ 9,9 bilhões em 2016, representando 28,6% da RCL, montante do qual foram excluídas as Transferências Constitucionais aos Municípios. Em relação a 2015, gastou-se mais R\$ 169,4 milhões (aumento real de 1,74%), mas comparado a 2014 o aumento foi de apenas R\$ 22,3 milhões (0,2%). Inclusive, ao serem excluídas aquelas despesas que o Administrador não possui discricionariedade, o total apurado em 2016 (de R\$ 5,1 bilhões) foi inferior em R\$ -573,5 milhões ao executado em 2014. Tais despesas excluídas são: as sentenças judiciais; as contribuições ao PASEP; o custo pela utilização dos depósitos judiciais não tributários; as despesas com “medicina e serviços médicos”, relacionadas à assistência médica dos servidores, efetuadas com recursos provenientes de suas contribuições e da parte patronal do Estado; e a Gestão Plena da Saúde, pois resultam de destinação de recursos recebidos da União por intermédio do Fundo Nacional de Saúde. Portanto, constatando-se a contenção de gastos em ODC iniciada pela nova Gestão (2015/2018).

As medidas de controle de despesas também atingiram o grupo Pessoal e Encargos Sociais. Foram suspensas as nomeações e contratações de pessoal, a não ser nos casos excepcionalizados e justificados. Não houve a reposição integral dos 11.128 servidores aposentados entre 2015 e 2016, e, com a diminuição de mais 5.793 matrículas, gerou, ao final de dois anos, a redução de 16.921 servidores ativos (dos quais, 675 de cargos comissionados).



No total do Estado (Administração Direta, Autarquias e Fundações), existem 365.636 matrículas de servidores, sendo 57,16% inativos e pensionistas. Se considerarmos somente as Secretarias do Poder Executivo, são aproximadamente 18,7 mil¹²³ inativos a mais que os ativos em dezembro de 2016 (situação já destacada quando falei sobre a Previdência).

O enxugamento no quadro de servidores impactou no decréscimo real de -6,36% do grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais (R\$ 1,5 bilhão a menos), passando de R\$ 23 bilhões em 2015 para R\$ 21,5 bilhões em 2016, com a dedução das retenções da folha de pagamento das contribuições previdenciárias dos servidores e do imposto de renda retido na fonte, pois esses também são excluídos do cálculo da RCL, como já expliquei. A variação média no biênio 2015/2016 foi negativa em -0,68%, contrapondo com as taxas médias positivas de 3,47%, entre 2007 a 2010, e de 4,82%, entre 2011 a 2014. Em percentual da RCL, de 69,36% em 2015, baixou para 62,24% em 2016. E, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (com critérios específicos de apuração¹²⁴, além da dedução mencionada) os percentuais da RCL diminuíram de 57,48% para 51,95%.

Quanto ao **serviço da dívida** (pagamentos dos juros, encargos e amortizações), havia sido de R\$ 4,1 bilhões em 2015, reduzindo para R\$ 1,7 bilhão em 2016, com decréscimo real de -57,68%, devido à carência obtida em novo acordo com a União, já comentada no início do Voto. Foram R\$ 2,4 bilhões a menos de desembolsos, contribuindo para que o total das despesas ficasse abaixo da Receita Corrente Líquida em R\$ 318 milhões. Na hipótese do não pagamento integral da dívida, pode-se dizer que teria sobrado R\$ 2,1 bilhões da RCL em 2016, o que não aconteceria em 2015 e 2014, quando faltariam, respectivamente, R\$ -472 milhões e R\$ -199 milhões.

Faço um aparte, no caso específico das **despesas com publicidade**, para ressaltar a presença da Representação MPC nº 342/2016, a qual questiona a realização desses gastos num momento de agudização da crise financeira do Tesouro Estadual. O Relatório Técnico que acompanha este processo procurou evidenciar esse aspecto com base na evolução histórica deste tipo de despesa, até porque a frágil situação financeira é

¹²³ Boletim Informativo de Pessoal, nº 177-Dez/2016, p. 11: total inativos do Poder Executivo (excluídas as Pensões Vitalícias Especiais e a Defensoria Pública), com 151.667 menos total de ativos de 132.969.

¹²⁴ A LRF (artigos 18 e 19, § 1º) estabeleceu a dedução de algumas despesas computadas na classificação contábil “Grupo 1 - Despesa com Pessoal e Encargos Sociais”, tais como, a exclusão das contribuições previdenciárias dos servidores, despesas de caráter indenizatório, despesas decorrentes de sentenças judiciais e da competência de exercícios anteriores. O Tribunal de Contas entendeu que deveriam ser excluídas as despesas com pensões (Informação CT nº 43/2001) e com o Imposto de Renda Retido na Fonte. (Parecer Coletivo nº 2/2002, também excluído na apuração da RCL). Ainda, a LRF determinou a inclusão de gastos fora da classificação contábil em questão, o que vem acontecendo na apuração para o Poder Executivo, onde são consideradas como despesas com pessoal àquelas realizadas com a Empresa ASCAR/EMATER (Parecer nº 2/2005).



fato recorrente nos últimos 30 anos da Administração Pública do Estado. Nessa linha, o valor empenhado no exercício de 2016, de R\$ 28,2 milhões, quase dobrou em relação ao ano anterior, com R\$ 15,3 milhões. Porém, quando comparado à média do valor nominal nos 4 (quatro) anos do Governo passado, de R\$ 63,5 milhões, o montante dispendido representou menos de 45%.

Contudo, sobre os motivos proposto na Representação, é importante salientar que a matéria foi objeto de análise detalhada em auditoria realizada na Secretaria de Comunicação – SECOM (Processo nº 779-02.00/2016) com foco nos atos praticados durante o exercício de 2016, conforme estabelecido no Plano Operativo aprovado pela Direção de Controle e Fiscalização desta Corte de Contas.

VIII - RESULTADO PRIMÁRIO

No meu entendimento, o Governo Estadual desenvolveu ações no sentido de buscar o equilíbrio do orçamento e atingir o Resultado Primário estimado, o qual, de acordo com o conceito reconhecido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), deveria gerar economias capazes de viabilizar o pagamento da dívida do Estado. A economia, ou seja, o Resultado Primário alcançado foi de R\$ 854,7 milhões, representando 49% do montante pago com o serviço da dívida de R\$ 1,7 bilhão. A meta projetada à época da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO foi de R\$ 2,6 bilhões, com base no crescimento do PIB/Brasil e PIB/RS de 1,30%. No entanto, os PIB's foram negativos (-3,6% e -3,1%, respectivamente) e os pagamentos efetuados foram inferiores, em torno de R\$ 2,4 bilhões, devido à carência concedida em novo acordo com a União.

Aliás, no âmbito Federal, visando o atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, em maio de 2016, foi autorizada a redução da meta de Superávit Primário para Déficit Primário, procedimento que levou em conta a realidade orçamentária e tornou a meta alcançável. Tal redução refletiu a dificuldade do Governo Federal em equilibrar as contas públicas, num momento em que a arrecadação de impostos diminuía (principalmente pela queda na atividade econômica), mas os gastos públicos continuavam altos. Ao final de 2016, com PIB negativo de -3,6%, o Resultado do Governo Federal foi Deficitário em R\$ -154,3 bilhões, mas acabou cumprindo com a meta alterada para um Déficit de R\$ -170,5 bilhões.

No âmbito do Governo Estadual, os esclarecimentos apresentados informam que os efeitos da carência do pagamento do serviço da dívida com a União levaram à modificação, em novembro de 2016, das metas previstas originalmente na **LDO/2017**, aprovada no mês de julho. Dessa forma, para o exercício econômico-financeiro de 2017,



houve a revisão da meta de Resultado Primário estabelecida inicialmente na LDO, “em decorrência de alterações relevantes no cenário macroeconômico ou de fatos supervenientes com impacto substancial nas projeções orçamentárias”. A meta de 2017 de R\$ 3,3 bilhões foi revisada para R\$ 1,2 bilhão, representando a metade daquela fixada em 2016, de R\$ 2,6 bilhões.

Assim, conforme abordei, o Resultado Primário alcançado no Estado em 2016 deu cobertura a 49% da despesa com o serviço da dívida, o qual foi compatível à igual esforço exigido nos dois últimos anos, quando foram projetadas metas condizentes ao pagamento de pouco menos da metade do serviço da dívida: em 2015, a meta de R\$ 1,8 bilhão representou 48% do total pago de R\$ 3,7 bilhões; em 2014, a meta de R\$ 1,4 bilhão foi 43% de R\$ 3,3 bilhões pagos.

Por importante, cabe ressaltar que os demais Poderes constituídos (cujas despesas primárias executadas ficaram abaixo dos valores orçados inicialmente) colaboraram com o Poder Executivo no esforço para o cumprimento do Resultado Primário de R\$ 854,7 milhões em 2016, com significativa melhora em relação a 2014 e 2015, quando foram Deficitários em R\$ -542,2 milhões e R\$ -1,8 bilhão, respectivamente.

IX – PLANO DE AÇÃO PARA O EQUILÍBRIO FISCAL

Antes de passar para as conclusões e encaminhamento do meu Voto, trago assunto de profunda relevância que pode impactar as finanças do nosso Estado, no curtíssimo prazo - ao fôlego para o fluxo de caixa -, e no médio e longo prazo - no estoque e serviço da dívida pública.

A informação encaminhada pelo Poder Executivo no dia 8 de maio do corrente ano, antes do término do Relatório Técnico, em resposta à requisição formalizada pelos auditores do SAIPAG em razão da Promoção do Ministério Público de Contas nº 306/2016, relata informações sobre os procedimentos adotados com o objetivo de desenvolver um Plano de Ação, detalhando as medidas e prazos tendentes ao atingimento do equilíbrio fiscal, inclusive cogitando na alienação de ativos.

O documento repetiu, em parte, o rol de providências já encaminhadas a este Tribunal, em fase de esclarecimentos sobre as Contas do Exercício de 2015. Acrescentou outras medidas em tramitação na Casa Legislativa, bem como aquelas que já teriam sido atendidas dentro das condições previstas no texto-base do Projeto de Lei Complementar nº 343/2017, para instituição do Plano de Recuperação Fiscal, ou seja, de projeto de ajuda aos Estados com dificuldades financeiras, proposto pela União, em substitutivo aos artigos



vetados da Lei Complementar nº 156/2016. Uma dessas medidas foi o Decreto nº 53.303, de 21-11-2016, declarando “estado de calamidade financeira no âmbito da Administração Pública Estadual”. Outra foi a instituição da Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual (Lei nº 14.836/2016¹²⁵), a qual estabelece a adoção complementar de medidas prudenciais em determinadas situações, como por exemplo, limitando a variação da despesa com pessoal em percentual do crescimento real da Receita Corrente Líquida.

Em resumo, ao final do documento, o Secretário de Estado da Fazenda refere-se ao “o Plano de Ação”, ora solicitado, como sendo o Plano de Recuperação Fiscal previsto no PLP nº 343/2017, recentemente aprovado na Câmara dos Deputados (em 18 de abril), e dependendo da aprovação do Congresso Nacional e sanção pelo Presidente da República.

Posteriormente, em 19 de maio, a Lei Complementar nº 159/2017 que trata da recuperação fiscal dos Estados e Distrito Federal foi sancionada, e, em 27 de julho, foi regulamentada pelo Decreto nº 9.109/2017. Para o Estado aderir ao Plano, deverá obter o consentimento do Legislativo Estadual, e, no caso de haver adesão, observo que os procedimentos e os impactos relacionados com a matéria serão objeto de auditoria de acompanhamento, com eventuais considerações nas Contas de Governo específicas, conforme Decisão do Conselheiro-Relator das Contas de 2017, acolhendo a Representação do MPC nº 003/2017 (Processo

Numa breve apreciação, as vantagens oferecidas pelo Regime de Recuperação consistem na suspensão do pagamento das parcelas da dívida junto à União (com prazo de 36 meses, podendo ser expandido por mais um igual período) e a possibilidade de contrair novas operações de crédito para finalidades específicas. Entre as desvantagens, além do fato de provocar aumento do valor da dívida, tanto pelo carregamento das parcelas não pagas para soma do valor devido como pela possibilidade de contratar novas operações de créditos, impõe uma série de restrições à administração pública do Estado. Ou seja, ao proporcionar melhores condições para administração financeira no curto prazo pode comprometer os recursos disponíveis no médio e longo prazo. E, nessa mesma linha, as contrapartidas exigidas sujeitam à implantação de uma série de medidas de ajuste fiscal e vedações durante a vigência do Regime, as quais, de uma forma ou de outra pode repercutir em prejuízos à atuação da atividade do Estado.

Como comentado, se o Executivo Estadual optar por dar encaminhamento à implementação do Regime de Recuperação, o Plano para adesão com todas suas

¹²⁵ A partir de 14-01-2016, passou a vigor a Lei Complementar nº 14.836, chamada de LRF Estadual. Todavia, com a Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069406122 (Nº CNJ: 0150806-81.2016.8.21.7000), a referida norma será aplicada apenas ao Executivo, encontrando-se suspensa para os demais Poderes e Órgãos.



consequências, vantagens e desvantagens, deverá ser enviado para análise pela Assembleia Legislativa, a quem caberá a palavra final.

X – CONCLUSÕES E ENCAMINHAMENTO DO VOTO

Considero importante para o Voto sobre as Contas de 2016, fazer um comparativo da despesa e da Receita Corrente Líquida nos últimos dez anos, dentro dos critérios já explicados, com ajustes na despesa e depurados os efeitos inflacionários do período. Com isso, trago a análise feita pela Equipe Técnica do SAIPAG no Capítulo 10.

Entre 2007 e 2010, as despesas cresceram em média 4,11% ao ano, enquanto a RCL cresceu mais, com 5,04%. De 2011 a 2014, a situação reverteu: houve incremento no gasto público, pois a média aumentou para 4,45%, enquanto a receita baixou para 2,37% ao ano, resultando no agravamento da situação financeira nesse período.

Em 2015, iniciado novo período de gestão, a RCL teve uma queda de -1,54%, devido à fraca arrecadação do ICMS, impactada pelos baixos níveis da atividade econômica no Estado e no País. Foi necessário conter as despesas (apenas 0,06% a mais que 2014), embora não tenha sido suficiente para evitar o resultado ainda pior, com aumento real da insuficiência financeira consolidada em 42,27% (ou, na avaliação apenas dos recursos livres do Poder Executivo, com aumento real de 26,76%).

No segundo ano do atual Governo (2016), com aumento da receita (4,35%) e redução das despesas (-9,17%), obteve-se uma melhora, e a insuficiência financeira consolidada diminuiu em -7,48%, de R\$ 16,31 bilhões para R\$ 15,09 bilhões (para os recursos livres do Poder Executivo, a diminuição foi de -1,17%). As médias no biênio (2015/2016) foram de incremento de 1,40% para a RCL e queda de -4,56% para as despesas. Não obstante transparecendo o retorno da busca pelo equilíbrio das contas, tais resultados foram alcançados por fatores extraordinários, tanto pela receita quanto pela despesa.

Na análise da receita e despesa bruta, o resultado contabilizado no Balanço Orçamentário foi um déficit de R\$ -143,1 milhões, o mais favorável desde 2010, e bem inferior ao apurado em 2015, com R\$ -4,94 bilhões nominais.

Em que pese a melhora verificada na execução orçamentária em 2016, as dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado permaneceram, em consequência dos déficits recorrentes há vários exercícios, e com a redução das fontes de financiamento de operações de crédito e dos Depósitos Judiciais não Tributários, já comentadas no Voto. O saldo acumulado de Restos a Pagar em 2015 dobrou em relação ao valor apurado em 2014,



e ao final de dois anos o aumento real foi de 115%. Em 2016 foram quitadas obrigações mais antigas, no montante de R\$ 3,25 bilhões (e uma delas foi o 13º salário de 2015), e ao final do exercício foram inscritos em Restos a Pagar R\$ 3,98 bilhões, dos quais R\$ 1,93 bilhão correspondeu à parcela da Folha de Dezembro e do total da Folha do 13º salário do Poder Executivo.

Sobre os atrasos das folhas mensais e do 13º salário dos servidores, o Relatório dos Passivos Contingentes da Procuradoria Geral do Estado (de 22-08-2016) registra que *“não está no âmbito da discricionariedade do Administrador a escolha do momento de efetuar o pagamento dos servidores públicos estaduais”*, uma vez que foi reconhecida pelo STF a constitucionalidade do art. 35 da Carta Magna Estadual, estabelecendo prazo para os pagamentos da remuneração mensal e do 13º salário. Também, em razão de sua natureza alimentar, goza de preferência em relação às demais obrigações pecuniárias impostas ao Estado.

A esse respeito, o Executivo encaminhou a PEC 257/2016 (em tramitação na Assembleia Legislativa), revogando o artigo 35 da Constituição Estadual, justificando a *“inconveniência da previsão, em norma de estatuta constitucional - sem paralelo na Constitucional Federal -, de inflexível determinação de data de pagamento de vencimentos, a ponto de inadmitir qualquer adaptação à conjuntura financeira do Estado, ainda que temporariamente insuperável, diante de um cenário de escassez absoluta de meios”*.

Essa ação não é isolada, apenas reforça a preocupação e o dever para com o principal compromisso da gestão pública, que é a prestação dos serviços e a correspondente remuneração dos servidores. Outra ação desencadeada pelo Governo foi o encaminhamento de projeto prevendo a antecipação do recolhimento mensal do ICMS das Indústrias, do dia 21 para o dia 12, o qual visou melhorar o fluxo de caixa disponível para o pagamento da folha salarial.

Com a forte recessão econômica enfrentada nesses dois anos de governo, cujas consequências podem ser medidas nas dificuldades ao cumprimento dos compromissos básicos da folha mensal dos servidores, a escolha do Gestor, ou seja, a sua atuação discricionária, foi direcionada à busca do equilíbrio fiscal, situação que inviabilizou, inclusive, maior aplicação de recursos as áreas da saúde, educação e segurança, áreas primordiais da administração pública.

Vejo a confirmação deste direcionamento na resposta encaminhada pelo Governo a este Tribunal, especialmente quando se refere que gastar mais com a saúde (em substituição às despesas controversas, ainda pendentes de solução judicial) dependerá do



restabelecimento do equilíbrio fiscal. Disse, também, o Secretário Estadual da Fazenda, ao encaminhar o Balanço Geral do Estado:

[...], todo o esforço realizado (tanto para aumentar a receita, quanto controlar os gastos) foi para cobrir o *déficit* que o Estado, por seus problemas de desajuste estrutural, vem produzindo há anos. Diante deste cenário, o grande desafio ao gestor público está em minorar, ao longo da execução orçamentária, os impactos sobre os serviços mais essenciais prestados à população, notadamente a educação, saúde e segurança pública. E essa foi a premissa.

Tenho como relevante para embasar meu Voto que as aplicações mínimas exigidas pela Constituição Federal em saúde e educação foram cumpridas, ora mais, ora menos, na comparação dos últimos exercícios, mas sempre com os mesmos critérios. No caso da saúde, desde 2013, com a vigência da Lei Complementar nº 141/2012, as despesas da CORSAN foram excluídas do cálculo, permanecendo, ainda a inclusão de despesas controversas, as quais, como citei anteriormente, são objeto de discussão judicial. Na educação, pelo menos desde 2005 nenhum Governo atendeu ao mínimo de 35% da Constituição Estadual e, assim, tal descumprimento por si só, dentre todo o contexto examinado sobre as Contas de 2016, não deve macular os demais resultados alcançados.

Corroborando com as colocações do Exmo. Conselheiro Estilac Xavier, no Voto sobre as Contas de 2015, *“que os próximos movimentos devem ser no sentido de, não apenas consolidar o montante gasto, mas, principalmente, observar a qualidade do gasto público em educação”*, transcrevo parte de um artigo no qual o autor conclui apresentando o seguinte desafio: *“o princípio da eficiência tem, na atual crise econômica e fiscal, uma oportunidade ímpar de ser melhor observado e tido como parâmetro a ser considerado na reinvenção do modo de operação de toda a máquina pública no Brasil”*¹²⁶. Por importante, acrescenta-se que gastos em educação, como já referidos, são importantes fatores de prevenção à criminalidade.

Chamo a atenção que, no caso de mudança de entendimento quanto à apuração dos percentuais mínimos constitucionais, em especial da exclusão dos inativos e pensionistas, deverá ser fixado prazo para a adequação por parte dos gestores públicos.

¹²⁶ MIRANDA, Daniel Carlos Aragão. **A crise econômica como oportunidade para a busca da concretização do princípio constitucional da eficiência no setor público**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 22, n. 4962, 31 jan. 2017. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/55271>>. Acesso em: 28 jun. 2017.



Logo, como antes citei, “os demais resultados alcançados em obediência a outros preceitos legais e não menos importante”, são aqueles da Lei de Responsabilidade Fiscal, com os quais se vislumbra a premissa adotada pelo Governo, a do ajuste fiscal.

Neste segundo ano da Gestão 2015/2018, verificou-se o atendimento das metas relacionadas à despesa com pessoal, operações de crédito, concessões de garantias, alienação de ativos e regra de ouro; a redução do percentual da dívida em relação à Receita Corrente Líquida e a recuperação do Resultado Primário (embora não atendidas as metas nessas duas situações); a diminuição da insuficiência financeira em relação ao exercício anterior; e a continuidade das medidas de controle dos gastos.

Tenho como ressalvas, três situações a serem ponderadas quanto ao não atingimento das metas de Resultado Primário e Nominal e do limite da Dívida Consolidada Líquida: primeira, o fato de o art. 66 da LRF, em consequência do comportamento negativo do PIB/RS, postergar o prazo de adequação ao limite da Dívida Consolidada Líquida; segunda, o Resultado Primário alcançado foi compatível à igual esforço exigido nos dois últimos anos; terceira, as metas de Resultado Primário e Nominal na LDO foram projetadas com base no crescimento de 1,30% do PIB/Brasil e do PIB/RS e estes foram negativos em -3,6% e -3,1%, respectivamente.

Outra consideração a fazer diz respeito ao exame das Contas de 2015, ocasião em que foi ressaltado o fato da insuficiência financeira ter se agravado no primeiro ano do atual governo. Agora, no segundo ano, ao contrário, houve uma melhora, e o Relatório Técnico do SAIPAG (com o qual concordo) foi conclusivo, no sentido de que, na análise específica das Contas de 2016, houve a busca pelo ajuste fiscal com a redução da insuficiência financeira. Ao final de 2018, será verificado o encerramento do mandato nos termos do art. 42, concomitantemente ao § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000, princípio norteador da LRF, visando avaliar a efetividade nos quatro anos de governo, quanto à “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”.

Diante das observações e das respostas do Executivo, encaminhada no dia 08-05-2017, quanto à tramitação do Plano de Recuperação Fiscal, concordei com a Equipe Técnica do SAIPAG quanto a não ser necessário para a formulação do meu Voto, o pedido de esclarecimentos do Governador do Estado, no tocante à insuficiência financeira e ao não atendimento das metas de Resultado Primário e Nominal. Contudo, aceitei a solicitação do Ministério Público de Contas, na Promoção nº 161/2017, de 17-07-2017, concedendo o prazo de mais 30 dias para que o Executivo respondesse a esses itens, dentre outros, tidos



como capazes de, em tese, configurarem irregularidades e de serem considerados pelo *Parquet* em desfavor do Gestor, e para isso necessária a sua respectiva defesa.

Considero que a melhora nos indicadores fiscais (em contraponto à recessão econômica enfrentada pelo País e pelo Estado do RS) é fato atinente às Contas de 2016, tendo sido possível, especialmente, com o ingresso de diversas receitas extraordinárias e com a carência obtida, neste ano, nos pagamentos da dívida em novo acordo com a União. Além disso, não menos importante ao ajuste fiscal – a premissa desta Gestão –, vejo ter ocorrido à continuidade das medidas de controle dos gastos, caso contrário, não se teria alcançado tais resultados.

O próprio Governo afirma, na Mensagem de Apresentação do Balanço Geral do Estado, estar ciente quanto ao fato de que, por tais situações excepcionais, que impactaram na significativa redução do déficit orçamentário em 2016, “afastar conclusões precipitadas de que o Estado já conseguiu superar seus profundos problemas estruturais”.

Assim, tendo em vista a definição da atual Administração pela conduta voltada ao atingimento do equilíbrio fiscal, entendo pela necessidade de acompanhamento, por parte desta Corte de Contas, das medidas que vierem a ser apresentadas pelo Executivo, especialmente com relação à avaliação da possibilidade da ocorrência de prejuízos às condições dos serviços básicos prestados à sociedade Gaúcha.

Finalizando, trago à consideração a citação do Ministério Público de Contas no seu respectivo Voto sobre as Contas do ano anterior (2015):

A opção política de governo – desde que balizada pelas diretrizes constitucionais e legais que regem a matéria – por enfatizar o rígido equilíbrio das contas públicas, mesmo com prejuízo à prestação de serviços públicos, ou a estes priorizar, ainda que financiados por endividamento, não é objeto de análise pelo órgão de controle. Este, à míngua de legitimidade democrática – advinda do voto dos eleitores – limita seu olhar à legalidade, à legitimidade e à economicidade dos atos de gestão.

Quanto a esse aspecto, acrescento as palavras do Conselheiro Algir Lorenzon, ao relatar as Contas de 2014:

[...] a crise das finanças públicas é merecedora de atenção primordial por parte dos Agentes Políticos, a fim de buscarem soluções voltadas a melhorar as condições financeiras do Estado, já que este necessita de recursos, por sua essência social, sendo necessário viabilizar um pacto federativo entre os entes estatais, cujas decisões devem vir de um parlamento soberano e democrático, a fim de que se estruture uma nova forma de distribuição das riquezas do País, com o objetivo de fomentar a atividade econômica, fortalecendo os setores produtivos, nos termos do disposto no artigo 170 e seguintes da Constituição Federal.



Portanto, no tocante ao exame das Contas de 2016, dado o contexto da norma, com as ressalvas pertinentes ao Resultado Primário e Nominal e à Dívida Consolidada Líquida, e observando a redução da insuficiência financeira em relação ao ano anterior, sou da opinião que houve o atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a busca pelo equilíbrio das contas, conforme preconizado no § 1º do art. 1º da LC nº 101/2000.

Por fim, não obstante a presença dos demais itens arrolados pela Equipe Técnica, muitos reconhecidos como de natureza formal, mas também referentes a matérias sobre as quais houve a necessidade de esclarecimento por parte do Gestor, **ênfatiso** que deverão receber atenção por parte do Governo, as ações que remanescem e que deverão ser implementadas com vistas a:

a) garantir o acesso a toda e qualquer informação requisitada pelos Auditores deste Tribunal, especialmente as referentes ao fornecimento de dados da Receita Pública Estadual, sob pena de repercussão na análise das contas dos exercícios subsequentes;

b) viabilizar a recomposição dos quadros dos servidores dos Órgãos vinculados à Secretaria de Segurança – Brigada Militar, Polícia Civil, SUSEPE, IGP e Corpo de Bombeiros;

c) providenciar o direcionamento de recursos para realização dos investimentos necessários à manutenção das casas prisionais de forma a possibilitar a adequação do Sistema Penitenciário Estadual às mínimas normas que regulamentam a matéria;

d) promover os investimentos necessários para disponibilizar ao Sistema Prisional do Estado de novas vagas e, dessa forma, reduzir a superlotação verificada nos estabelecimentos penitenciários

e) avaliar os procedimentos a serem adotados para buscar, no menor prazo possível, a solução para a correta adequação aos parâmetros estabelecidos na LC nº 141/2012 para às despesas em Ações e Serviços Públicos. Com ou sem sucesso na demanda judicial aludida;

f) promover ações que possibilitem o atingimento dos parâmetros previstos na Constituição do Estado para as despesas com educação, e, nesse aspecto, estabeleça mecanismo próprios, ou seja, além do IDEB, que viabilizem a avaliação qualitativa dos serviços prestados para sociedade no âmbito educacional;

g) providenciar a efetiva aplicação de recursos nos montantes definidos pela Constituição Estadual para a Pesquisa Científica e Tecnológica e o Ensino Superior Comunitário



h) atuar, em conjunto com a Secretaria Estadual da Fazenda, na promoção do diálogo com os demais membros da Federação no sentido de buscar reduzir a centralização dos recursos arrecadados nos cofres da União e, nessa linha, proporcionar a distribuição das receitas auferidas pelos cofres públicos de acordo com as atribuições constitucionais atribuídas a cada Ente. (Reforma Administrativa e Tributária);

i) disponibilizar instrumentos materiais e humanos capazes de possibilitar o incremento na arrecadação e maior equidade entre os agentes econômicos do Estado, focando no incremento de ações fiscais, cobrança da dívida ativa e revisão dos benefícios fiscais concedidos e fruídos. Nesse caso, com análise detalhada sobre atuação dos setores e das empresas contempladas;

j) garantir, em sua plenitude, a efetividade do exercício do Controle Interno da a cargo da CAGE, ou seja, possibilitando sua atuação em todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado;

k) adotar providências visando à adequação e controle da carteira de contratos e obrigações do DAER, fato que vem sendo apontado desde 2003

l) recompor os valores sacados do SIAC – Caixa Único do Estado, tanto os vinculados como os originários dos depósitos judiciais, sendo importante ressaltar que, enquanto o primeiros podem resultar em prejuízos indiretos às ações previstas legalmente, os últimos impõem custos relevantes ao Tesouro Estadual, no ano de 2016 o valor superou a casa do R\$ 1,0 bilhão;

m) regularizar as pendências de repasses aos Municípios, referentes às quotas da arrecadação do Salário-Educação (Recurso 298), do IPI (Recurso 218), do Petróleo Bruto Nacional (Recurso 296), das multas de trânsito (Recurso 198), do IPVA (Recurso 116) e do ITBI (Recurso 111), no total de R\$ 76,1 milhões, em 2016

n) adotar os controles necessários para que os recursos do Fundo de Assistência à Saúde – FAS sejam utilizados para o fim previsto em Lei, e não para financiar outras atividades do IPERGS

o) providenciar a realização dos aportes necessários para a amortização do déficit atuarial, juntamente com as contribuições patronais e dos servidores aos Fundos Previdenciários, evitando a ocorrência de atrasos mensais nos repasses ao Fundoprev.

p) providenciar a regularização dos repasses das contribuições patronal ao IPE-Saúde, bem como o seu respectivo empenhamento, especialmente das pensionistas vinculadas a servidores falecidos do Poder Executivo ao IPE-Saúde.



q) providenciar instrumentos capazes de proporcionar a adequação ao prazo previsto na EC nº 94/2016 para quitação do estoque de precatórios, em virtude da proximidade do prazo estabelecido e da relevância dos valores envolvidos.

Ante o exposto, **VOTO**:

1) pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação, pela Assembleia Legislativa, das Contas do Excelentíssimo Governador do Estado, Senhor José Ivo Sartori, relativas ao exercício de 2016, declarando-se atendidos os dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

2) pela ciência ao Excelentíssimo Governador do Estado, José Ivo Sartori, acerca do conteúdo deste Relatório e Voto, com vistas à adoção de providências para a resolução das incidências objeto de ressalvas, em especial às recomendações mencionadas nas alíneas “a” a “q” das suas Conclusões;

3) pelo encaminhamento de cópias do Relatório Técnico, do Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, do presente Relatório e Voto, bem como do Parecer Prévio emitido, à Assembleia Legislativa, ao Poder Executivo, ao Tribunal de Justiça e ao Ministério Público do Estado;

5) da mesma forma como efetivado em exercícios precedentes, uma vez publicada a respectiva decisão, pela veiculação, no Portal do Tribunal de Contas do Estado na Internet, do inteiro teor dos documentos referidos na alínea anterior;

6) cumpridas essas deliberações e os demais procedimentos cabíveis, pelo arquivamento do presente processo.

Em 25 de Outubro de 2017.

Conselheiro Iradir Pietroski,

Relator.



Manifestação do Exmo. Conselheiro Estilac Xavier

PROCESSO nº:	005007-0200/16-1
ÓRGÃO:	GABINETE DO GOVERNADOR
NATUREZA:	CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2016
ADMINISTRADOR:	JOSÉ IVO SARTORI (GOVERNADOR DO ESTADO)
SESSÃO:	25-10-2017 (TRIBUNAL PLENO)

VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE

Inicialmente cumprimento as equipes do Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal (SAIPAG), do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado (MPC) e do Gabinete do Relator do presente Processo, Conselheiro Iradir Pietroski pelo trabalho realizado.

A manifestação que ora apresento, não diz respeito exclusivamente ao Voto do Relator, o qual tenho concordância em diversos aspectos, mas trata, principalmente, de pontos que considero importantes no exame das contas dos jurisdicionados deste Tribunal.

Início a análise pela **divergência existente entre o relatório técnico produzido pelo SAIPAG e o Parecer exarado pelo MPC**. Em relação a tal divergência, anuo às razões trazidas pelo Ministério Público de Contas junto ao Tribunal de Contas do Estado, no sentido de manter as inconformidades relativas aos itens 22 (falta de controle na movimentação de contas bancárias), 27 (insuficiência financeira nos recursos do Fundo Estadual de Saúde), 35 (falta de divulgação da metodologia de cálculo adotada para a estimativa da receita), 40 (divergência de valores entre os dois sistemas informatizados de controle de cobrança da Dívida Ativa) e 41 (realização de despesas com publicidade).

Dentre os itens referidos no parágrafo anterior, abordo especificamente a questão relativa aos **gastos com publicidade**, os quais se caracterizaram por afrontar aos princípios constitucionais da razoabilidade e da economicidade, conforme abordado na Promoção MPC nº 342/2016.

Entendo que a falta de razoabilidade é caracterizada pela situação em que se encontrava (e ainda se encontra) o Estado no período de março a maio de 2016. Naquela ocasião, o Poder Executivo realizou despesas em montante superior a R\$ 3 milhões com campanha publicitária, veiculadas em programas de rádio e televisão, cujo objetivo era “(...) *informar a população sobre as medidas que estava adotando para sair da crise (...)*”, conforme dados obtidos junto ao Processo nº 000779-0200/16-0, Contas de Gestão da Secretaria de Comunicação. Embora o montante gasto seja significativo, ele não é o principal aspecto a ser considerado, mas sim o descompasso entre a anunciada falta de recursos e a despesa realizada, cujo mérito é objeto de análise no processo já mencionado.

A situação evidenciada é grave e deve ser objeto de advertência à Sua Excelência, o Governador do Estado, quanto à responsabilidade pela Ação do Governo, e aos Secretários Estaduais responsáveis, para que evitem a repetição da falha. Porém, neste momento, entendo que a mesma não deve ser sopesada para fins de desaprovação das contas.

Necessário, ainda, tratar da **Segurança Pública**. Conforme relatado pelo SAIPAG (fl. 510), em 2016 houve um aumento de 17,4% em Outras Despesas Correntes e de 4,3% em Pessoal e Encargos Sociais, em contrapartida à diminuição no grupo Investimentos, com queda de 47,4%. Justamente neste grupo já havia a indicação de queda em 75,9% na comparação de 2015 com 2014. Por outro lado (fl. 534), restou evidenciado o crescimento de índices relativos a

crimes em que há o emprego de violência ou ameaça contra pessoas, citando-se os de latrocínio (14,7%), roubo (8,7%) e homicídio doloso (7,3%).

De fato, tal análise realizada pelo SAIPAG, representa um avanço em relação à abordagem sobre a matéria, sendo que a manutenção de tal análise poderá conduzir a importantes diagnósticos, inclusive propiciando a proposição de soluções. Porém, como manifesta o MPC, para se afirmar que a redução dos investimentos na segurança pública possa ter contribuído para o agravamento da situação, seria necessária uma análise qualitativa dos gastos, o que não foi contemplado, tanto no presente processo, quanto nos anteriores.

No que tange à **Dívida Pública**, no encerramento do exercício de 2015, as Dívidas relativas à Lei Federal nº 9.496/1997 e ao PROES, somadas, importavam em R\$ 51,762 bilhões. Já em 2016 tal montante corresponde à R\$ 56,775 bilhões. Ou seja, um incremento de R\$ 5,013 bilhões apenas em relação aos contratos de parcelamento da dívida, os quais foram firmados em 1998, na gestão do Excelentíssimo Governador do Estado senhor Antônio Britto Filho.

Neste sentido, entendo como oportuno reiterar o que manifestei no item (V) do Processo nº 004152-0200/15-0, relativo ao Processo de Contas de Governo do Gabinete do Governador, do exercício de 2015, quanto à importância da renegociação da Dívida Pública, inclusive nos termos propostos pelo movimento chamado Auditoria Cidadã da Dívida¹²⁷, coordenado pela Auditora aposentada da Receita Federal do Brasil Maria Lucia Fattorelli, que apresenta elementos indicadores de que tal dívida já estaria paga.

Ainda sobre a temática da Dívida Pública Estadual é oportuno observar que a edição das Leis Complementares Federais nºs 148/2014, 151/2015 e 156/2016, bem como as demandas judiciais e a renegociação das Dívidas Estaduais, podem representar significativas alterações em relação à estrutura e ao pagamento do montante devido. Entendo que tal situação impõe a este Tribunal de Contas assumir o protagonismo desta discussão, tanto pela experiência e qualificação dos seus técnicos, quanto na condição de interessado no assunto, e realizar um trabalho específico sobre a Dívida Pública Estadual, nos termos consignados na decisão relativa ao exercício de 2015.

¹²⁷ **Fonte:** Auditoria Cidadã da Dívida dos Estados. FATTORELLI, Maria Lucia. Brasília: Inove Editora, 2013.

Passo à análise quanto à **Aplicação Constitucional em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**. Sobre o tema, assiste razão ao Relator quanto ao fato de que desde 2005, em nenhum exercício o percentual de 35% previsto na Constituição Estadual foi cumprido. No entanto, penso que é importante destacar o disposto no Parecer MPC 6.163/2010, relativo ao exame das Contas da Governadora, relativo ao exercício de 2009, que assim estabeleceu:

(...) este Parquet propôs ao Egrégio Plenário que deliberasse sobre a elaboração de um Plano de Ação, visando a, '(...) de forma gradual, atingir-se o cumprimento integral dos índices constitucionais relativos à aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, no financiamento do ensino superior comunitário, no fomento à educação e à pesquisa científica e tecnológica, bem como – e especialmente – nas ações e serviços públicos de saúde – ASPS, agregando-se, em todos os casos, além da análise quantitativa (percentual aplicado), uma avaliação qualitativa, com o uso de indicadores, acerca dos dispêndios em causa”

Tal Parecer, embora não mencionado no Voto do Relator daquele exercício, foi **contemplado com a seguinte decisão (Decisão nº TP-0920/2010, Processo nº 00222702.00/10-0, Relator: Conselheiro Cezar Miola)**:

O Tribunal Pleno, à unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide:

a) pela ciência à Excelentíssima Senhora Governadora do Estado acerca do contido no Relatório e Voto do Conselheiro-Relator, com vistas à adoção de providências para a efetiva resolução das incidências objeto de ressalvas, em especial no tocante às recomendações mencionadas nas alíneas “a” a “o” das suas conclusões;

Sendo que no Voto apresentado pelo Relator, foram destacadas as seguintes situações:

(...) é relevante frisar que, independentemente das decisões políticas a cargo do Governo, timbradas pela discricionariedade, remanescem ações que devem ser implementadas, tais como as consubstanciadas nas recomendações que seguem: a) providenciar a efetiva aplicação de recursos nos montantes definidos pela Constituição Estadual para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a Pesquisa Científica e Tecnológica e o Ensino Superior Comunitário; b) promover investimentos na área da Saúde, ainda que de forma gradativa, em montantes que, na forma de plano de ação a ser elaborado, a par do atingimento do percentual mínimo previsto constitucionalmente, resultem no qualificado atendimento às demandas da sociedade nessa relevante área, observando-se a nova orientação deste Tribunal relativamente aos dispêndios com saneamento, a ser implementada a contar do exercício de competência 2011;

Conforme abordado pelo Órgão Ministerial no Parecer MPC 12.956/2017, no exercício de 2016 observa-se a interrupção da tendência crescente desde o exercício de 2010, no que se refere ao percentual aplicado em Educação, conforme evidenciado no relatório técnico (fl. 599):

Em Milhões de R\$			
EXERCÍCIO	BASE PARA APLICAÇÃO RLIT	VALOR APLICADO EM MDE	% APLICAÇÃO
2007	11.788,70	3.564,20	30,23%
2008	14.123,30	3.612,00	25,57%
2009	14.523,90	4.018,40	27,67%
2010	17.787,60	4.801,00	26,99%
2011	18.710,70	5.297,20	28,31%
2012	20.274,30	6.073,20	29,96%
2013	22.819,60	7.115,00	31,18%
2014	24.753,90	8.110,50	32,76%
2015	26.256,70	8.843,10	33,68%
2016	29.176,40	8.541,70	29,28%

Novamente fazendo referência ao Processo nº 004152-0200/15-0, relativo ao Processo de Contas de Governo do Gabinete do Governador, do exercício de 2015, do qual fui o Relator, naquela ocasião, ao tratar dos gastos em Educação, pesquisa e Ensino Superior Comunitário, mencionei que *“(...) os próximos movimentos devem ser no sentido de, não apenas consolidar o montante gasto, mas, principalmente, observar a qualidade do gasto público em educação.”*

Naquela oportunidade, fiz tal referência, pois estávamos diante de uma situação de reiterados incrementos no montante aplicado em Educação. Situação diversa da que hoje se apresenta, tendo em vista que o percentual aplicado em 2016 é inferior, inclusive, àquele aplicado no exercício de 2012. Ou seja, a situação evidenciada indica um retrocesso de, ao menos, 5 anos, no que tange à aplicação dos recursos públicos na área de Educação.

É importante destacar que o inciso XXVI, do artigo 2º, da Resolução TCE-RS nº 1.009/2014¹²⁸ assim estabelece:

¹²⁸ ² Dispõe sobre os critérios a serem observados na apreciação das contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio, e no julgamento das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta e dá outras providências.

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre critérios para a emissão de parecer prévio sobre as contas de governo do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais, assim como para o julgamento das contas de gestão dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta.

Art. 2º A prática dos seguintes atos de governo e de gestão, arrolados exemplificativamente, poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas ou julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos pelo Tribunal de Contas do Estado:

(...)

XXVI – descumprimento das exigências constitucionais e legais relativas à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde;

Neste sentido, assim como entendeu o MPC, considero que a situação apresentada é relevante o suficiente para macular a globalidade das contas relativas ao exercício de 2016 de Sua Excelência, o Governador do Estado.

Passo à análise quanto à continuidade da situação de **restrição à realização de trabalhos por esta Corte de Contas**, considerando as dificuldades impostas pela Secretaria Estadual da Fazenda, conforme apontado no relatório técnico produzido pelo Serviço de Auditoria, Instrução do Parecer Prévio e Acompanhamento da Gestão Fiscal – SAIPAG.

O referido relatório técnico refere a melhoria na integração entre o TCE-RS e Subsecretaria da Receita Pública Estadual. No entanto, o mesmo relata que a Secretaria Estadual da Fazenda continuou impondo restrições aos trabalhos desta Corte de Contas, cujas restrições impossibilitaram a avaliação dos procedimentos desenvolvidos pela administração tributária no que se refere ao exercício pleno das suas competências arrecadatórias, contemplando os procedimentos vinculados aos autos de lançamentos realizados, às extinções de créditos tributários e ao controle sobre concessão e fruição de benefícios fiscais e Termos de Acordo para liberações de créditos de ICMS-Exportação.

Dentre as situações cujos dados não foram disponibilizados aos técnicos deste Tribunal estão (fls. 478 e 479):

a) Concessão e Controle da fruição de benefícios fiscais do FUNDOPEM, com a identificação das empresas beneficiadas e o conhecimento dos valores fruídos para redução do imposto a pagar, bem como da avaliação do impacto destas renúncias de receitas no total arrecadado.

b) Controle exercido sobre os Termos de Acordos firmados entre as contribuintes e o Estado do Rio Grande, com vistas a avaliar o cumprimento das condições estabelecidas para a devida fruição de benefícios fiscais, creditícios e patrimoniais.

c) Avaliação de Termos de Acordos entre a Secretaria da Fazenda e “determinadas” empresas que possuem Crédito ICMS-Exportação, possibilitando a utilização/transferência destes créditos nos termos previsto na Constituição. Além de serem realizados sem as devidas medidas de publicidade e avaliações dos responsáveis pelo exercício de controle interno e externo, cria distinção entre os contribuintes e possibilita a formação de dívida não reconhecida nas Demonstrações Financeiras do Estado (BGE).

d) Realizações de Programas de Recuperação de Créditos Tributários e Regularização de Contribuintes, com base em Decretos e sem o devido estudo de impactos sobre as renúncias de créditos envolvidas em cada Programa.

Apenas para dimensionar a relevância do tema, conforme apresentado no relatório técnico, as desonerações de impostos no exercício de 2015 importaram em R\$ 8,985 bilhões, dos quais R\$ 8,064 bilhões referem-se ao ICMS, R\$ 791 milhões ao IPVA e R\$ 129 milhões ao ITCD (fl. 464). Ainda em relação ao exercício de 2015, quanto às desonerações do ICMS, R\$ 2,729 bilhões referem-se a Isenções; R\$ 1,303 bilhões tratam de reduções de base de cálculo; R\$ 2,506 bilhões dizem respeito a Créditos Presumidos; e R\$ 1,525 bilhões referem-se a Microempresas e EPPs. Conforme Demonstrativo das Desonerações Fiscais de agosto de 2017, produzido pela Receita Estadual, os Créditos Presumidos relativos ao exercício de 2016 importaram em R\$ 2,541 bilhões¹²⁹. Embora os Créditos Presumidos tratem de apenas uma parte do total das desonerações fiscais, a partir da proximidade entre os valores de 2015 e de 2016 pode-se presumir a manutenção dos valores das demais desonerações fiscais.

Embora o Voto do Relator (fl. 1.168) faça referência a “contatos informais mantidos com o Órgão Ministerial”, no sentido de que os documentos requisitados seriam disponibilizados a este Tribunal, tal disponibilização não ocorreu durante o exercício de 2016, objeto do presente exame. Corrobora tal entendimento o seguinte excerto do Capítulo 9, o qual contempla a análise de esclarecimentos por parte do SAIPAG, quanto à manifestação de Sua Excelência, o Governador do Estado, em relação as inconformidades destacadas no relatório:

(...) embora reconhecendo os avanços ocorridos, o aponte deve ser mantido em face das dificuldades apresentadas pela Secretaria da Fazenda para o fornecimento das informações e documentos necessários ao exercício do controle externo, especialmente aquelas referentes à constituição ou extinção do crédito, ou pertinentes à concessão ou fruição de benefícios fiscais.

É oportuno destacar que tal matéria vem sendo objeto de decisões desta Corte de Contas ao menos desde o exercício de 2009. Como exemplo, reproduzo o seguinte excerto da Decisão nº TP-0589/2015, relativa ao Processo nº 003531-02.00/14-0, cujo Relator foi o Conselheiro Algir Lorenzon, publicada no Diário Eletrônico de 20/08/2015:

¹²⁹ Em relação a tais dados, observo a divergência entre os dados trazidos no relatório técnico (Créditos Presumidos 2015: R\$2,506 bilhões) e o Demonstrativo das Desonerações Fiscais de agosto de 2017, produzido pela Receita Estadual (Créditos Presumidos 2015: R\$ 2,499 bilhões).

O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide:

(...)

b) intensificar os atos necessários a cessar os obstáculos existentes ao exercício das funções do Controle Externo atribuídas a este Tribunal de Contas, por parte da Fazenda Pública, já que os empecilhos existentes violam disposições constitucionais, o que é passível de medidas judiciais, com as devidas responsabilizações, tendo em conta prejuízos à transparência e ao controle da legalidade, legitimidade, economicidade e demais princípios constitucionais, no que diz respeito à gestão das receitas públicas administradas pelo Tesouro do Estado;

c) determinar que sejam observados pelo atual Governo do Estado os atos administrativos descritos no voto do Conselheiro-Relator, considerando os fatos e fundamentos expostos, a fim de procurar soluções e o equacionamento dos problemas citados;

(...)

e) ciência da presente decisão ao Excelentíssimo Senhor José Ivo Sartori, atual Governador do Estado;

Acrescento, ainda, a decisão TP-0644/2016, deste Tribunal de Contas, em relação ao Processo nº 004152-0200/15-0, Contas de Governo do Gabinete do Governador, do exercício de 2015, publicada no Diário Eletrônico de 03/10/2016, nos seguintes termos:

b) recomendar a Sua Excelência, o Governador do Estado, que envie esforços no sentido de garantir o acesso a toda e qualquer informação requisitada pelos Auditores deste Tribunal, sob pena de repercussão na análise das contas dos exercícios subsequentes; e determinar às Equipes de Auditoria deste Tribunal que, na hipótese de restrição à atuação no que se refere à Administração Tributária Estadual, tal fato seja imediatamente comunicado ao Conselheiro-Relator, se já designado, e à Administração desta Casa para a adoção das medidas judiciais cabíveis no sentido de assegurar o adequado exercício do controle externo da Administração Pública, nos termos previstos constitucionalmente;

Ou seja, a situação exposta, além da obstaculização à atuação do controle externo, caracteriza o descumprimento por parte do Governador do Estado no que tange a disponibilizado dos dados relativos à Receita Estadual aos técnicos desta Corte de Contas. Cabe destacar que tais situações encontram-se previstas nos incisos XIV e XXVIII, do artigo 2º, da Resolução TCE-RS nº 1.009/2014¹³⁰ que assim estabelecem:

¹³⁰ ⁴ Dispõe sobre os critérios a serem observados na apreciação das contas de governo, para fins de emissão de parecer prévio, e no julgamento das contas de gestão dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta e dá outras providências.

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre critérios para a emissão de parecer prévio sobre as contas de governo do Governador do Estado e dos Prefeitos Municipais, assim como para o julgamento das contas de gestão dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos da Administração Direta e Indireta.

Art. 2º A prática dos seguintes atos de governo e de gestão, arrolados exemplificativamente, poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas ou julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos pelo Tribunal de Contas do Estado:

(...)

XIV – obstaculização da atuação fiscalizatória do Tribunal de Contas do Estado no exercício de atividades de auditoria, inspeções, diligências e outras;

(...)

XXVIII – descumprimento de determinação e/ou decisão exaradas pelo Tribunal de Contas do Estado;

Sobre o tema, reitero o que afirmei no Processo nº 004152-0200/15-0, relativo ao Processo de Contas de Governo do Gabinete do Governador, do exercício de 2015, do qual fui o Relator, no sentido de que, “(...) caso se mantenha a situação indicada sem que esta Corte de Contas adote medidas efetivas no sentido de assegurar o constitucional exercício do controle externo da Administração Pública, estaremos no limiar da desmoralização das decisões proferidas por este Tribunal”.

Neste sentido, reitero que a desaprovação das contas daqueles que obstaculizam a atuação do controle externo, ou que descumprem as decisões proferidas por este Tribunal é prática corrente no âmbito do TCE-RS em relação aos seus jurisdicionados.

Pelas razões expostas, entendo como pertinente o posicionamento adotado pelo Ministério Público de Contas, no sentido de considerar a gravidade da situação descrita, inclusive para fins de macular as Contas de Governo de Sua Excelência, o Governador do Estado, relativas ao exercício de 2016.

No contexto apresentado, e pelas razões que expus anteriormente, entendo que as situações evidenciadas possuem relevância para macular a globalidade das contas no presente exercício.

Assim, acompanho o Voto apresentado pelo Relator, exceto quanto aos aspectos consignados neste Voto, os quais culminam com o meu entendimento pela emissão de Parecer Prévio Desfavorável à aprovação das contas de Sua Excelência, o Governador do Estado, senhor José Ivo Sartori.

Estilac Martins Rodrigues Xavier Conselheiro



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
CONSELHEIRO ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER





Estado do Rio Grande do Sul
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
Palácio Flores da Cunha

Parecer nº 19.364/2017

Contas do Governador do Estado do Rio Grande do Sul, relativas ao exercício de 2016.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, reunido nesta data, em Sessão Especial, dando cumprimento ao disposto no inciso I do artigo 71 da Constituição da República, consoante o disposto nos artigos 70 e 71 da Constituição Estadual, apreciou o Processo nº 005007-02.00/16-1 e, tendo examinado e discutido a matéria, acolheu o Relatório e Voto do Senhor Conselheiro-Relator, aprovando-os, e, considerando:

- que o Balanço Geral da Administração Estadual, ressalvados os aspectos destacados pelo Conselheiro-Relator, está escriturado conforme preceitos da Contabilidade Pública e expressa os resultados da Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial, Operacional, Ambiental, Econômica e evidencia, com as ressalvas apresentadas no Voto do Conselheiro-Relator, o atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal no exercício de 2016;
- que as situações constatadas e ressalvadas no Relatório do Voto do Conselheiro-Relator, embora, isoladamente, não constituam motivo que impeça aprovação das Contas do Excelentíssimo Senhor Governador, devem merecer atenção, a fim de que não venham acarretar prejuízos às finanças públicas ou ao cumprimento dos objetivos do Estado;
- que este Parecer não condicionará o julgamento das contas dos demais Administradores do Setor Público Estadual, inclusive das Entidades da Administração Indireta.

É, por maioria, emitido Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas de Governo do Excelentíssimo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, no exercício de 2016, Senhor José Ivo Sartori, com as recomendações no sentido da implementação de medidas preventivas e corretivas destacadas na Conclusão e Voto pelo Senhor Conselheiro-Relator, que oferecem condições de serem aprovadas pela Egrégia Assembleia Legislativa.

PLENÁRIO GASPAR SILVEIRA MARTINS, 25 de outubro de 2017.

Presidente

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO LOPES PEIXOTO

Relator

CONSELHEIRO IRADIR PIETROSKI

CONSELHEIRO ALGIR LORENZON

Vencido

CONSELHEIRO ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER

CONSELHEIRO PEDRO HENRIQUE POLI DE FIGUEIREDO

Estive presente:

PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS,
GERALDO COSTA DA CAMINO