



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

PARECER MPC Nº 10143/2016

Processo nº **4152-02.00/15-0**
Relator: **CONSELHEIRO ESTILAC MARTINS RODRIGUES XAVIER**
Matéria: **PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO – EXERCÍCIO DE 2015**
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. Decretos de abertura de créditos suplementares sem amparo legal. Suplementação orçamentária a partir de dotações já comprometidas. Não apresentação de plano de ação voltado ao equilíbrio fiscal. Contratação de operação de crédito com instituição financeira controlada pelo Estado para pagamento do 13º salário dos servidores. Falta de plano para recomposição do SIAC. Agravamento da situação financeira. Pendência de repasse de contribuições previdenciárias retidas. Irregularidades na aplicação de recursos do FUNDEB. Inconsistências contábeis. Não aplicação dos percentuais mínimos exigidos nas Constituições da República e do Estado na área da saúde. 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 2015.



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 389 a 763.

Nessa instrução, a Equipe Técnica informou, relativamente aos apontes inscritos nas contas do ano anterior, o sanamento total de quatro itens, parcial de três, além da necessidade de acompanhamento em relação a outros três apontes (fls. 749 a 753).

Destacou quarenta itens¹ como passíveis de esclarecimentos, dentre os quais trinta e cinco remanescentes do exercício anterior (fls. 754 a 763)².

Oportunizando-se a apresentação de razões e justificativas em relação aos itens apontados como irregulares, aportaram aos autos as manifestações de folhas 769 a 836, acompanhadas de documentação tida como probante (fls. 837 a 932).

A SAICE, nas folhas 940 a 966, apresenta detida análise sobre os esclarecimentos apresentados, manifestando-se pelo afastamento parcial do apontamento constante do item **11** (pendência de regulamentação do FUNDOPREV) e total dos itens **13** (classificação de conta bancária do FUNDOPREV em Unidade Orçamentária indevida), **15** (não atingimento da meta de retorno sobre os investimentos dos recursos previdenciários) e **29** (carência de amparo legal para o cômputo de despesas com ASPS), além do sanamento parcial do item **12** (divergência entre o resultado orçamentário acumulado e os saldos bancários do FUNDOPREV) e total do item **23** (insuficiência financeira nas contas bancárias do FUNDEF e FUNDEB).

¹ Na gestão anterior, compreendida pelos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014, foram 28, 30, 40 e 43 itens, respectivamente.

² Os novos apontamentos correspondem aos itens 36 a 40 daqueles passíveis de esclarecimentos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Na sequência, procedeu à Avaliação das Ações Governamentais e Síntese do Exame das Contas, nas folhas 967 a 1013.

Este Ministério Público de Contas, divergindo parcialmente do posicionamento do SAIPAG, opina pela manutenção dos apontes correspondentes aos itens **23** e **29**, consoante se abordará adiante.

I – DOS APONTES MANTIDOS

No que pertine aos itens integralmente afastados, considerando-se que a anuência deste Órgão Ministerial ao posicionamento do SAIPAG restringe-se aos apontes **13** e **15**, os trinta e oito itens restantes passam a ser arrolados, registrando-se as considerações julgadas necessárias e destacando-se as pontuais divergências de entendimento.

1) Não inclusão, dentre os anexos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 2015 – Lei nº 14.568/2014 –, dos demonstrativos referentes à estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Sem prejuízo da manutenção do aponte, opina-se pela não atribuição de responsabilidade ao Gestor do exercício sob exame, uma vez que o Projeto de Lei foi encaminhado e sancionado ainda na Gestão anterior.

2) Abertura de créditos suplementares, no montante de R\$ 1,992 bilhão, em desacordo com os dispositivos legais: indicação da “previsão de arrecadação” como fonte de recurso, em afronta ao artigo 43, § 1º, inciso II da Lei nº 4.320/64, que possibilita a abertura de créditos em decorrência do “excesso de arrecadação”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Primeiramente, há de se consignar que, ao final do exercício, a arrecadação situou-se R\$ 6,997 bilhões **aquém** do previsto, restando afastado, portanto, o efetivo excesso de arrecadação.

Em seus esclarecimentos (fls. 780 e 781) o Gestor alega, em síntese, que a abertura dos créditos teria sido embasada na tendência de excesso de arrecadação, projetada a partir do acompanhamento mensal da evolução das receitas. Defende, ainda, que o uso da nomenclatura “previsão de arrecadação” constituiu precaução, na medida em que o excesso só poderia ser efetivamente verificado ao final do ano.

Dois aspectos, contudo, revelam a improcedência dos esclarecimentos do Gestor.

O primeiro, constante dos seus próprios esclarecimentos, quando, à fl. 778, assevera que:

*“O agravamento da crise econômica nacional desde o final de 2014 e **no transcorrer do próprio exercício financeiro de 2015** tornou esse quadro ainda mais drástico, com reflexos na economia gaúcha e a consequente **frustração das receitas previstas**, o que vem exigindo um enorme esforço do governo estadual para buscar o equilíbrio das contas públicas.*

Desde os primeiros dias de 2015, a atual gestão tomou medidas administrativas drásticas de contingenciamento de despesas (como é o caso do Decreto nº 52.230, de 02.01.2015, de suspensão temporária e contingenciamento de várias despesas por 180 dias, prorrogado por igual período pelo Decreto nº 52.443, de 30.06.2015 ...). (grifou-se)

A frustração das receitas previstas para o ano de 2015, aliada à manutenção do contingenciamento das despesas durante todo o seu transcurso, constituem situações sugestivas de que, para o exercício em análise, a expectativa não era outra senão a de que a arrecadação não atingiria sequer a previsão orçamentária, impossibilitando, logicamente, cogitar-se de excesso.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O segundo aspecto relaciona-se ao argumento de que o excesso de arrecadação somente poderia ser confirmado ao final do exercício.

A propósito, muito embora não se tenham identificado, no relatório técnico, os números dos Decretos de abertura dos referidos créditos, em pesquisa efetuada junto ao Sistema LEGIS, da Assembleia Legislativa, constatou-se que dois deles – de nºs 52.830 e 52.834³ –, responsáveis por 87,35% do valor apontado de R\$ 1,992 bilhões, datam, respectivamente, de 28/12/2015 e 29/12/2015.

Não é crível, portanto, que a dois ou três dias do encerramento do exercício o Poder Executivo ainda tivesse a expectativa de atingir excesso de arrecadação, então absolutamente impossível.

A corroborar, menciona-se que, ao analisar os esclarecimentos do Gestor, o SAIPAG referiu que nos Relatórios de Execução Orçamentária “*em todos os bimestres de 2015, tanto a Receita Realizada quanto as ‘reestimativas de receita’ indicaram sempre uma arrecadação inferior à prevista no orçamento*”, concluindo que “*Em razão disso, carece de fundamentos a existência de um ‘excesso de arrecadação’, sequer a previsão desse ‘excesso de arrecadação’ se materializou*” (fl. 942).

Consignou, ainda, que, forte nas disposições da Lei Federal nº 4.320/1964, “***a necessidade da prévia arrecadação à disponibilização do recurso para viabilizar a suplementação orçamentária indica maior aderência ao princípio da prudência***” (grifos no original – fl. 942).

³ Indicaram como fonte de recursos a “previsão de arrecadação”, nos valores de R\$ 731.720.000,00 e R\$ 1.008.999.000,00, respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Portanto, além da inobservância ao disposto no inciso II do § 1º e no § 3º do artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/1964⁴, constata-se a afronta ao artigo 167, inciso V, da Constituição Federal, inserto no Capítulo II (Das Finanças Públicas) do Título VI (Da Tributação e do Orçamento), a seguir transcrito:

“Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;”⁵

Ademais, a LRF, que estabelece, no seu artigo 1º, *“normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição”*, define, já no § 1º, que *“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...”* (sublinhou-se). Equilíbrio esse a ser disposto, conforme artigo 4º, inciso I, alínea “a”⁶, pela LDO.

E esta – Lei nº 14.568/2014 –, embora contenha, em seus artigos 19 e 20, autorizações para a abertura de créditos suplementares, não dispensa – e nem poderia – a estrita observância dos demais dispositivos legais que regem a matéria, especialmente daqueles contidos no Título V do Capítulo II da Lei Federal nº 4.320/1964, com destaque para o artigo 43, § 1º, inciso II e § 3º, transcritos anteriormente.

⁴ *“Art. 43 - A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.*

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

II - os provenientes de excesso de arrecadação;(...)

§ 3º - Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.”

⁵ Dispositivo reproduzido na íntegra no artigo 154, inciso V, da Constituição Estadual.

⁶ *“Art. 4o A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2o do art. 165 da Constituição e:*

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Assim, a prática apontada denota afronta à responsabilidade na gestão fiscal, descaracterizando a Lei Orçamentária, na medida em que cria condições de expansão dos dispêndios públicos sem efetivo respaldo orçamentário e financeiro.

Ressalta-se, por fim, que no exercício de 2015 o Orçamento Geral do Estado sofreu incremento líquido (já descontadas as dotações reduzidas) correspondente a 4,01% das dotações iniciais, sendo que a maior parte (3,47%) decorreu dos créditos suplementares objeto do presente apontamento (fls. 421 e 422).

3) 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 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 90⁷ e ao inciso II do artigo 167 da Constituição da República⁸.

⁷ “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.”

⁸ “Art. 167. São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;”



FL. 1021	Rubrica
-------------	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Os esclarecimentos do Gestor (fls. 781 a 783) e a correspondente análise do SAIPAG (fls. 943 e 942) denotam que o montante de R\$ 4,594 bilhões correspondia ao valor pendente de regularização contábil, afeta à situação patrimonial. Dessa importância, o valor não empenhado era de R\$ 3,843 bilhões⁹.

Portanto, o ano de 2015 – primeiro da atual Administração – iniciou com o montante de R\$ 3,596 bilhões pendentes de empenhamento e encerrou com R\$ 3,843 bilhões, indicativo de que, como resultado da Gestão no exercício sob exame, houve incremento líquido, em tal pendência, da ordem de R\$ 247 milhões.

Necessário destacar o registro do SAIPAG (fl. 426), de que a regularização dessas despesas virá a comprometer a execução de orçamentos futuros, pelo uso de dotações orçamentárias neles consignadas.

Na prática, trata-se, portanto, da desvinculação desses dispêndios (R\$ 247 milhões) relativamente ao orçamento de 2015, quando a ele deveriam submeter-se. Assim, tais gastos públicos, se processados da forma correta, repercutiriam negativamente no resultado orçamentário, incrementando, ainda mais, o já deficitário Resultado Primário apurado.

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

⁹ Segundo se depreende da análise de esclarecimentos (fl. 944), houve o empenhamento do montante de R\$ 750,9 milhões relativos a Sequestros Judiciais de RPVs, dos quais R\$ 615,1 milhões corresponderam à regularização de pagamentos de exercícios anteriores a 2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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, conforme se exemplifica a seguir¹⁰:

a) Decreto nº 52.699, de 11/11/2015: remanejamento de R\$ 1.147.475,00 do Projeto 8391 (Sentenças Judiciárias/Precatórios – RPPS) para o Projeto 8531 (Contribuição Patronal ao FUNDOPREV–CIVIL – IPERGS – FAS);

b) Decreto nº 52.806, de 18/12/2015: realocação de R\$ 27.000.000,00 do Projeto 8391 (Sentenças Judiciárias/Precatórios – RPPS) para o Projeto 4698 (Recolhimento PIS/PASEP - IPEPREV);

c) Decreto nº 52.847, de 30/12/2015: transposição de R\$ 97.000.000,00 do Projeto 4617 (Sentenças Judiciárias/RPVS – RPPS) e de R\$ 103.350.000,00 do Projeto 8391 (Sentenças Judiciárias/Precatórios – RPPS) para os Projetos 8319 (Benefícios Previdenciários e Encargos - SE), 8320 (Benefícios Previdenciários e Encargos – SES) e 8378 (Benefícios Previdenciários e Encargos – Poder Executivo – Militares), nos valores de R\$ 21.000.000,00, R\$ 17.350.000,00 e R\$ 162.000.000,00, respectivamente.

Também a merecer registro a informação do SAIPAG (fl. 429), a seguir transcrita:

“Sobre os sequestros judiciais, o Balanço Geral do Estado de 2015 (Vol. I, p. 85) informa que houve esforço ao final do ano para regularizar, ou seja, empenhar essas despesas já pagas, tendo em vista a publicação da Lei nº 14.806, de 29-12-2015. Contudo, em virtude dos inúmeros eventos, aliado ao prazo exíguo para a conciliação ainda em 2015, a baixa dos registros no Ativo Circulante está prevista para ocorrer a partir de 2016. A referida norma autorizou o Poder Executivo a reconhecer orçamentariamente as despesas financeiras oriundas de sequestros judiciais de Requisições de Pequeno Valor – RPVs –, relativos ao exercício corrente e a exercícios anteriores”.

Necessário, contudo, que tal aspecto seja analisado com cautela.

¹⁰ Fonte: Sistema Legis, disponível no portal da Assembleia Legislativa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Efetivamente, os termos da Justificativa ao Projeto de Lei nº 501/2015, encaminhado pelo Poder Executivo mediante ofício datado de 23/12/2015 – do qual resultou a Lei Estadual nº 14.806/2015 – denotam a intenção de regularizar as pendências contábeis apontadas por esta Casa¹¹.

Entretanto, destaca que:

*“As fontes de recursos orçamentários que suportarão os créditos adicionais necessários para a regularização proposta advirão do reconhecimento legal da utilização pretérita das disponibilidades financeiras que se encontravam em conta corrente bancária do Sistema Integrado de Administração de Caixa - SIAC, de titularidade do Tesouro do Estado no momento do sequestro. **A fonte de recurso prevista na Lei 4.320/64 que será utilizada no processo de suplementação será excesso de arrecadação, uma vez que os recursos financeiros já foram utilizados no momento do sequestro.**” (grifou-se)*

Desnecessário registrar que, naquele momento, a oito dias do final do ano, a ocorrência de resultado deficitário no exercício já era conhecida e irreversível, o que conduziria à impossibilidade fática de suplementação dos créditos orçamentários com base em excesso de arrecadação.

De outra banda, considerando-se o contexto atual das finanças públicas estaduais e os mais recentes resultados históricos obtidos, aguardar-se a efetiva ocorrência de excesso de arrecadação para se proceder à regularização contábil em questão, ou ainda, vir a comprometer orçamentos futuros para fazê-lo, tampouco se afiguraria razoável.

Outrossim, não se pode deixar de consignar a incongruência do Poder Executivo, ao não se utilizar das dotações já consignadas no orçamento de 2015 para proceder à regularização, ainda que parcial, dos valores indevidamente contabilizados como créditos a receber.

¹¹ Informações extraídas do Sistema LEGIS, disponível no Portal da Assembleia Legislativa: <http://www.al.rs.gov.br/legislativo/ExibeProposicao/tabid/325/SiglaTipo/PL/NroProposicao/501/AnoProposicao/2015/Default.aspx>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Ao contrário, mesmo após a aprovação do projeto que resultou na Lei nº 14.806/2015, ocorrida em 28/12/2015, o Executivo, por intermédio do antes mencionado Decreto nº 52.847, de 30/12/2015, transpôs recursos já especificados no orçamento para tal finalidade, da ordem de R\$ 200 milhões (metade do valor autorizado pela Lei em relação ao exercício corrente¹²), para dotações distintas, ampliando suas possibilidades de empenhamento de outras despesas.

No entendimento deste Agente Ministerial, a prática adotada se revela incompatível com a responsabilidade na gestão fiscal, contribuindo para o agravamento do desequilíbrio das contas públicas, em afronta a preceitos da LRF, já referidos no item precedente.

4) 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 informação extraída da Tabela 1.47 (fl. 467), no sentido de que as desonerações do ICMS – principal fonte de receita tributária do Estado –, no exercício de 2014¹³, atingiram o percentual de 35,40% do potencial arrecadatório do imposto.

¹² O inciso I do artigo 1º da Lei nº 14.806/2015 limitou a R\$ 400 milhões o reconhecimento de despesas do exercício de 2015.

¹³ Último cujas informações foram disponibilizadas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Equivale a dizer, portanto, que mais de um terço do potencial deixou de ser arrecadado por conta das desonerações.

E, na medida em que, deste percentual, mais da metade decorre da legislação de competência estadual (segundo Tabela 1.49 – fl. 469 –, 57,47%, contra 42,53% de desonerações constitucionais), inegável a imprescindibilidade da incidência do controle externo sobre tais transações.

O SAIPAG refere que, inobstante alguma evolução registrada nos dois últimos anos quanto à disponibilização de relatórios e demonstrativos, permanecem as **“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”**, destacando (fl. 498) a inviabilização de 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 Estadual¹⁴ 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 15.467¹⁵, 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 existentes violam disposições constitucionais, o que é passível de medidas*

¹⁴ Ao apreciar o tema mostrou-se, em tese, favorável ao pleito, registrando a necessidade de composição no sentido de viabilizar a fiscalização.

¹⁵ 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

*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*¹⁶, bem como, por dar ciência do *decisum* ao atual Governador José Ivo Sartori¹⁷.

Menciona-se, ainda, que este Ministério Público de Contas e a Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público, conjuntamente, têm dado continuidade às ações, iniciadas ainda na Gestão precedente, visando à superação dos obstáculos verificados.

No entanto, apesar da postura mais receptiva¹⁸ da atual Administração, permanecem os entraves impeditivos à efetiva ação do Controle Externo, sob a alegação de sigilo fiscal.

Nenhum aspecto pertinente à execução orçamentária se encontra imune ao Controle Externo. Por força do princípio republicano, admitir o oposto seria, como tem reiteradamente dito o firmatário, cogitar “**uma república dentro da República**”. Não se pode admitir obstáculo à ação da fiscalização sobre a receita, ainda mais quando em debate a concessão de benefícios fiscais, aspecto relevante na avaliação das contas governamentais, mormente em cenário de crise financeira.

Portanto, ainda que se tenha percebido ligeiro avanço no trato da questão, entende o Órgão Ministerial que a restrição destacada remanesce, constituindo falha de extrema gravidade, bastante, por si só, para macular as contas¹⁹.

¹⁶ Alínea “b” da Decisão n. TP-0589/2015.

¹⁷ Alínea “e” da Decisão.

¹⁸ Em face das demandas encaminhadas por intermédio dos Ofícios MPC/TCE nºs 025/2015, 028/2015, 072/2015 e 107/2015, parcialmente atendidas, ainda sob a alegação de sigilo fiscal.

¹⁹ Anote-se que, no momento em que este Parecer é exarado, persistem as restrições ao controle externo, inclusive com recente recusa da Fazenda em alcançar algumas informações a este *Parquet*, expressa no Ofício nº 234/2016-GSF, de 14/04/2016, sob a alegação de que “*as requisições do MPC, diretamente ao fisco, se submetem às limitações atinentes à proteção do sigilo fiscal dos contribuintes, à luz do artigo 198 do CTN*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

5) Pendências financeiras com os Municípios, no valor de R\$ 75,442 milhões²⁰, relativamente às suas respectivas quotas na arrecadação de impostos, de multas e do Salário-Educação, este preponderando na composição do débito (R\$ 52,534 milhões), relativamente a parcelas dos exercícios de 1998 a 2003.

6) Verificação de *deficit* de 3.892 vagas no Sistema Prisional do Estado, correspondente a 14% daquelas existentes (27.786 vagas).

Ao analisar os esclarecimentos, o SAIPAG manifestou-se pela manutenção do aponte e pelo *“direcionamento da matéria para monitoramento e acompanhamento nos trabalhos desenvolvidos por esta Corte de Contas junto aos Órgãos envolvidos”* (fl. 945).

Não se pode deixar de registrar a redução do *deficit* em 57%, no cotejo com o exercício precedente, cuja insuficiência foi de 9.165 vagas, circunstância que, sem prejuízo à necessidade de ampliação do número de vagas, leva este *Parquet* a deixar de considerar o item dentre os que ensejam o posicionamento pela desaprovação das contas.

7) Carteira de contratos de obras do DAER, em número de 665, permanece com expressivo e crescente montante a executar, da ordem de R\$ 2,521 bilhões²¹.

8) Permanência de saldos de recursos vinculados²² a empenhar, no total de R\$ 94,397 milhões, cabendo definição acerca da sua destinação, 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.

²⁰ No final de 2014, o montante era de R\$ 74,137 milhões.

²¹ Em 2014 eram 507 contratos, no montante de R\$ 2,082 bilhões.

²² Códigos 8017, 8018, 8019 e 8029.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

9) Existência de saldos em Depósitos de Terceiros (Passivo Circulante), no total de R\$ 8,048 milhões, indicativos de pendências de repasses, ao Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS –, de contribuições previdenciárias retidas dos servidores, correspondendo a incremento de 1.145% relativamente ao saldo do exercício precedente (R\$ 646 mil). Do montante, R\$ 7,153 milhões referem-se a recursos do FUNDOPREV, cuja falta de transferência impede sua capitalização, impondo prejuízos ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo.

10) 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. 756), 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.

11) Pendência de regulamentação acerca dos Fundos Previdenciários de Capitalização criados pelas Leis Complementares Estaduais nºs 13.758/2011 (FUNDOPREV/CIVIL) e 13.757/2011 (FUNDOPREV/MILITAR), e que, como resultado da denominada segregação das massas em dois sistemas distintos (o de Repartição Simples²³ e o de Capitalização), destinam-se a receber as contribuições previdenciárias atinentes aos servidores estaduais que ingressarem a partir da data da publicação das referidas leis (18/07/2011). Não adoção de providências com vistas ao restabelecimento do equilíbrio atuarial do

²³ Para os servidores que ingressaram até a data da publicação das referidas leis.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

FUNDOPREV, considerando-se a indicação do parecer técnico acerca dessa necessidade.

Haja vista a edição de diversas Resoluções no exercício de 2015, mencionadas nos esclarecimentos, o SAIPAG considerou o **aponte parcialmente sanado**, permanecendo, contudo, em relação ao desequilíbrio atuarial do Fundo.

12) Divergência de R\$ 429,301 mil apurada a partir do confronto do saldo resultante entre as receitas e despesas orçamentárias do FUNDOPREV, acumuladas no período de 2011 a 2015 (R\$ 510,806 milhões), com os saldos bancários do Fundo (R\$ 511,235 milhões), evidenciando a necessidade de conciliação bancária²⁴.

Os esclarecimentos apresentados noticiam a identificação de uma parcela da diferença, ensejando o posicionamento do SAIPAG pelo **saneamento parcial do aponte** (fl. 948).

14) Omissão quanto à escolha de representante do Conselho Deliberativo do IPERGS – a quem caberia autorizar, em conjunto com o representante do Gestor único, a movimentação financeira e patrimonial do FUNDOPREV.

Os seis apontes, destacados nos itens **9, 10, 11, 12 e 14** supra e **39** infra, denotam preocupante cenário afeto ao sistema previdenciário estadual, em relação ao qual este Agente Ministerial não pode deixar de tecer algumas considerações.

Inicialmente, faz-se menção a duas audiências públicas recentes, promovidas pela Comissão de Finanças, Planejamento, Fiscalização e Controle da Assembleia Legislativa, nas quais este Órgão Ministerial se fez presente.

²⁴ Em 2014, a divergência, também a maior nos saldos bancários, era de R\$ 383,524 mil.



FL. 1031	Rubrica
-------------	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Na primeira, realizada em 05/05/2016 e destinada à prestação de contas dos Poderes, relativamente ao último quadrimestre de 2015, ao fazer sua explanação sobre o Relatório de Execução Orçamentária, o Subsecretário do Tesouro do Estado, Senhor Leonardo Maranhão Busatto, referindo-se ao *deficit* previdenciário, enfatizou que em 2015 ele representou 28,11% da Receita Corrente Líquida (RCL).

Por ocasião da segunda, ocorrida em 09/06/2016, que teve como objetivo a apresentação da proposta da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2017, o Secretário do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, Senhor Cristiano Tatsch, destacou que “o *déficit com a Previdência dobrou nos últimos cinco anos, de R\$ 4,8 bilhões para R\$ 8 bilhões, o maior déficit em relação à Receita Corrente Líquida, que é de 28%*”²⁵. E, dentre as ações adotadas com vistas ao atingimento do equilíbrio fiscal, mencionou a implantação da Previdência Complementar, nos termos da Lei Complementar Estadual nº 14.750, de 15/10/2015, que fixou, para os benefícios de aposentadoria e pensões do Regime Próprio de Previdência Social do Estado (RPPS), o mesmo teto adotado pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), para os servidores ingressantes a partir da sua instituição.

Por oportuno, transcrevem-se excertos do relatório técnico desta Casa (fl. 577), que esclarecem um importante aspecto conceitual:

“Esse Resultado Previdenciário negativo não deve ser interpretado como um déficit previdenciário, mas, sim, um déficit fiscal, pois aqui há de se entender que se trata de uma obrigação que o Estado assumiu para com os seus servidores inativos, 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

²⁵ Fonte: <http://www2.al.rs.gov.br/noticias/ExibeNoticia/tabid/5374/Default.aspx?IdMateria=305263>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

beneficiários irá sendo extinto com o tempo, e com a nova massa de servidores que ingressarem a partir daí, 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”

Feita a necessária ressalva conceitual, consigna-se que, ao tempo em que se reconhece a influência que os encargos previdenciários de responsabilidade do Poder Público possam exercer sobre o orçamento do Estado, não se pode deixar de registrar o entendimento acerca da forma inadequada como tal questão vem, historicamente e ainda na atualidade, sendo tratada.

A propósito, cabe destacar que há 17 anos – quando as alíquotas de contribuição situavam-se em patamares significativamente inferiores aos atuais²⁶ – a Lei Federal nº 9.717, de 27/11/1998, ao dispor sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal, já estabelecia importantes referenciais, dentre os quais se destacam:

- *“as contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes”* (redação original do inciso III do artigo 1º)²⁷;

- *“registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais”* (artigo 1º, inciso VII).

E, se o *caput* do artigo 6º da mesma Lei facultou aos entes públicos a constituição de fundos previdenciários, seu inciso II condicionou-a

²⁶ De acordo com o SAIPAG: *“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)”* (fl. 564)

²⁷ Redação atualmente vigente: *“as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

à observação de alguns preceitos adicionais, dentre os quais, a “*existência de conta do fundo distinta da conta do Tesouro da unidade federativa*”.

Em que pese a Lei Complementar Estadual nº 12.065/2004 tenha elevado a alíquota de contribuição da maioria dos servidores estaduais para 11%, foram necessários quase 10 anos para que importantes preceitos da Lei Federal nº 9.717/1998 fossem incorporados ao contexto previdenciário estadual, quando, por intermédio do artigo 4º da Lei Estadual nº 12.909, de 03/03/2008, restou “*o Poder Executivo autorizado a constituir Fundo de natureza contábil, sob a administração do IPERGS, para o qual serão destinados os recursos previdenciários de que trata esta Lei*”, e se estabeleceu que “*Os recursos e as receitas do Fundo a que se refere o ‘caput’ serão depositados em conta especial, no Banco do Estado do Rio Grande do Sul, distinta das contas do Tesouro do Estado e das demais contas do IPERGS, e servirão, exclusivamente, para o pagamento dos benefícios previdenciários e encargos administrativos do RPPS/RS, nos termos da legislação federal*”.

Já o “*registro contábil individualizado das contribuições de cada servidor e dos entes estatais*”, também preconizado pela Lei Federal nº 9.717/1998, só veio a ser implementado – pelo menos em tese –, após 13 anos, em decorrência da constituição do FUNDOPREV (Leis Complementares nºs 13.757 e 13.758, de 2011).

Não se pretende ignorar o fato destacado pelo SAIPAG, à fl. 578, do impacto das despesas previdenciárias nos orçamentos públicos.

Contudo, se hoje o resultado previdenciário negativo atingiu tamanha proporção, cabe reflexão acerca da destinação dada aos recursos originários das contribuições previdenciárias (patronais e dos servidores) arrecadadas ao longo de anos, bem como de outros que deveriam ser destinados ao sistema.



FL. 1034	Rubrica
-------------	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A propósito, em seus esclarecimentos (fl. 772), o próprio Gestor consigna que:

“No passado não foi criada uma reserva para o pagamento dos benefícios atuais que são custeados com as contribuições dos atuais servidores e as contribuições patronais enquanto o valor faltante para o pagamento dos benefícios é coberto pelo Tesouro Estadual, que faz o repasse como cobertura de déficit”.

Nesta senda, oportuno rememorar apontamento desta Casa, no âmbito do Processo nº 6813-0200/98-0, relativo à Secretaria da Fazenda, exercício de 1998, acerca da destinação irregular dos recursos do FEDUC (Fundo Especial da Educação), instituído pela Lei Estadual nº 11.005/1997, cuja principal finalidade era lastrear o pagamento dos proventos dos servidores inativos do magistério, com o aporte que lhe havia sido feito, no montante, à época, de R\$ 625 milhões, originários da venda da CRT. Dito valor acabou sendo transferido para o denominado Fundo de Reforma do Estado (FRE).

Buscando-se referenciais mais recentes, transcreve-se manifestação deste *Parquet* relativamente às contas de 2010²⁸, extraída do Parecer MPC nº 7012/2011:

“e) Não-constituição de fundo de natureza financeira²⁹ indispensável para garantir o equilíbrio atuarial do sistema e a cobertura dos benefícios previdenciários, com a consequente contabilização individualizada das contribuições dos servidores e da cota patronal. Incidência verificada nos quatro exercícios da gestão (1.25.1).

Além disso, os recursos captados, em 2007, para o Fundo de Equilíbrio Previdenciário (FE-PREV – Lei nº 12.763/2007), visando ao suporte financeiro de gastos com inativos e pensionistas durante o prazo de sete anos, com base na Lei Estadual nº 13.328/2009, foram utilizados para objetivos diversos, em 2010, em destaque para o pagamento de precatórios e, em grande parte, na construção e recuperação da malha rodoviária estadual.

Assim, dos valores inicialmente carregados, no primeiro ano de governo para o FE-PREV (R\$ 1,137 bilhão – produto de alienação de ações do BANRISUL) e destinados ao custeio de encargos do RPPS para ‘dar fôlego

²⁸ Da então Governadora Yeda Rorato Crusius.

²⁹ Criados em 2007, os Fundos de Equilíbrio Previdenciário (Lei Estadual nº 12.763/2007– FE-PREV) e de Garantia da Previdência Pública Estadual (Lei Estadual nº 12.764/2007 – FG-PREV).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

financeiro ao pagamento mensal dos inativos e pensionistas' (fl. 208) restaram R\$ 966.576.679,29³⁰ que foram transferidos para aplicação em despesa de outra natureza no último ano do mandato.

Em face dessa medida, o Estado dispunha, em 31/12/2010, de somente R\$ 179,384 milhões no FG-PREV, destinado a cobrir as despesas do novo regime previdenciário dos servidores públicos estaduais que ingressarem após a sua promulgação, ainda não instituído”.

Ao analisar as contas do exercício de 2012³¹, quando já se encontrava criado o FUNDOPREV, assim se manifestou este Órgão Ministerial, por intermédio do Parecer MPC nº 9609/2013, relativamente a um dos apontes:

“Pendência de repasse, ao Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS –, de contribuições previdenciárias retidas dos servidores. Em 31/12/2012 o valor totalizava R\$ 2,753 milhões³², sendo R\$ 1,043 milhão referentes ao Regime de Repartição Simples e R\$ 1,710 milhão ao FUNDOPREV. A alegação de que todos os compromissos foram tempestivamente honrados não encontra guarida nos registros contábeis.

Consigna-se que a consulta nos sistemas da Corte (a partir do exercício de 2004) permitiu constatar que todas as Contas do Governo Estadual contemplam o presente aponte.

Agora são declinados os mesmos argumentos que há anos, e por pelo menos três Gestões, vêm sendo invocados no intento de justificar a situação em comento, também acompanhados do anúncio de que ‘as questões relativas às inconsistências nos registros dos repasses do Estado ao IPERGS, embora recorrentes, são objeto de estudo visando soluções satisfatórias’ (fl. 916).

Transcorridos, então, nove anos – dos quais seis já com a presença da Delegação da CAGE junto ao IPERGS – não se pode sequer atribuir a condição de ‘esclarecimentos’ às assertivas que, nesse período, foram encaminhadas a esta Corte, porque, de fato, nada esclarecem, e tampouco comprovam documentalmente, sobre as pendências de repasses de recursos ao IPERGS, que têm sido tratadas como meras inconsistências de ordem contábil.

Importante destacar que a situação em comento já denota a Gestão inadequada dos recursos financeiros do recém-criado

³⁰ Saldo depois de computados os rendimentos financeiros (2007/2009), transferência de parcela de parcela de recursos livres e deduzidos valores desembolsados com obrigações do RPPS/RS (2007/2009).

³¹ Do então Governador Tarso Fernando Herz Genro.

³² Em 31/12/2011 o valor era de R\$ 5,149 milhões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

FUNDOPREV, cuja concepção foi propalada como a ‘solução estrutural para a Previdência Estadual’³³ (grifos no original)

Agora, quando se procede ao exame das contas do exercício de 2015, novamente esta Corte se depara com um contexto de ausência de repasses de contribuições devidas (itens **9** e **39**), de falta de contabilizações das quais decorrem o incremento indevido do denominado *deficit* previdenciário (item **10**), de desequilíbrio atuarial do FUNDOPREV (item **11**), além de inconsistências contábeis (item **12**). Tudo isso aliado à gestão dos seus recursos sem a participação de representante do Conselho Deliberativo do IPERGS (item **14**).

Neste cenário, em que sequer o FUNDOPREV tem recebido o aporte de recursos a ele estabelecidos legalmente, o Regime de Previdência Complementar de que cuida a Lei Complementar nº 14.750/2015, novamente concebido como medida viabilizadora do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência pública estadual, capaz de permitir a recuperação da capacidade econômica e de investimentos do Estado³⁴, expõe-se a risco de inviabilização.

16) Falta de empenhamento das contribuições patronais ao Fundo de Assistência à Saúde – FAS –, especialmente daquelas incidentes sobre as pensões pagas, sendo R\$ 8,394 milhões de competência do exercício em análise, equivalente a 31,7% do total acumulado no período 2011-2015, de R\$ 26,437 milhões.

17) Atrasos nos repasses das contribuições patronais empenhadas em favor do Fundo de Assistência à Saúde – FAS. O saldo de

³³ Expressão constante das justificativas aos Projetos de Lei Complementar que culminaram na aprovação das Leis Complementares Estaduais nºs 13.757/2011 e 13.758/2011.

³⁴ Conforme Justificativa que embasou o PLC nº 303/2015, do qual resultou a lei mencionada, argumento reprisado nos esclarecimentos do Gestor, à fl. 772.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Restos a Pagar atingiu o montante de R\$ 195,945 milhões, representando incremento de 743% em relação ao exercício de 2014 (R\$ 23,247 milhões).

18) Divergência de R\$ 345,850 milhões³⁵, 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 2015), caracterizando a utilização indevida, pelo IPERGS, de recursos do FAS para o financiamento de outras atividades da Autarquia.

Embora oportuno o registro do SAIPAG acerca da pendência de retorno, ao FAS, do considerável volume de recursos aplicados em desvio de finalidade desde a sua criação, a metodologia de cálculo adotada – de cotejo dos saldos bancários com o resultado da execução orçamentária –, não permite identificar, relativamente ao exercício em análise, conduta que possa ser considerada repreensível.

Ademais, o relato técnico de fl. 584, consigna que *“Tomando-se apenas o exercício de 2015, ao contrário, houve diferença a maior de R\$ 2,114 milhões nos saldos bancários em relação ao resultado orçamentário”*, situação que, em tese, pode ser considerada como uma iniciativa de recomposição dos valores.

Destarte, sem prejuízo da necessidade de retorno dos valores às contas do FAS, opina-se pela não atribuição de responsabilidade ao Gestor do exercício sob exame, relativamente ao presente aponte.

19) Necessidade de depuração dos créditos do FAS inscritos em Dívida Ativa Não Tributária, que ao final de 2015 totalizavam R\$ 2,328 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.

³⁵ Em 31/12/2014 a diferença era de R\$ 347,964 milhões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

20) 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.

21) Insuficiência de medidas tendentes a consolidar a gestão socioambiental.

22) 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 33,68% da RLIT, deixaram de ser aplicados recursos no montante de R\$ 346,705 milhões.

Em linha de coerência com a conduta que tem pautado as manifestações deste Órgão Ministerial em face das conhecidas dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado, já no último exercício da Gestão encerrada em 2014, deixou-se de considerar tal aspecto como motivador, por si só, da emissão de parecer desfavorável, haja vista a verificação de incrementos anuais dos investimentos, situação que, se mantida a tendência, conduziria para o atendimento futuro do índice mínimo constitucional.

Verificado, então, que o índice alcançado no exercício sob exame, de 33,68%, representa um incremento de 0,92% em relação ao exercício precedente³⁶, confirmando a tendência de aproximação ao percentual constitucional, outro não poderia ser o posicionamento deste *Parquet*, reconhecendo-se o esforço do Gestor – inferido pelos números – na persecução do objetivo constitucional.

³⁶ Em 2011, 2012, 2013 e 2014 os índices foram de 28,31%, 29,96%, 31,18% e 32,76%, respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Contudo, necessário consignar que o SAIPAG, às fls. 600 a 605, 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 FNDE³⁷.

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, apesar da inclusão desses valores na apuração realizada por esta Casa, tal procedimento diverge da interpretação da União, *“expressa no Item 03.08.06.02 da 6ª Edição do ‘Manual de Demonstrativos Fiscais –MDF’, às folhas. 350 a 353, válido a partir de 2015 e aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, ... de que tais despesas não devem compor a apuração do limite mínimo constitucional de gastos em MDE”*, ressaltando que, se excluídos tais gastos, o percentual de aplicação de recursos cairia para 21,22% da RLIT.

Em decorrência, no âmbito do Processo nº 1525-0200/15-3, que tratou do requerimento de certidão relativa à aplicação de recursos em educação e saúde em 2014, o SAIPAG assim se manifestou:

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.

³⁷ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Tal sugestão foi contemplada no correspondente *decisum* do Tribunal Pleno³⁸, em que restou determinada a autuação de Pedido de Orientação Técnica. A instauração ocorreu em 18/04/2016, consoante Processo nº 5141-0200/16-0, encontrando-se pendente de decisão.

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.

23) Insuficiência financeira de R\$ 19,624 milhões nas contas bancárias vinculadas ao FUNDEF e FUNDEB, para fazer frente à soma dos passivos real e potencial dos recursos a eles vinculados, denotando sua utilização indevida em finalidades diversas.

O SAIPAG, atestando que em 13/04/2016 houve a transferência do referido valor para as contas vinculadas ao FUNDEF e FUNDEB, considerou o aponte sanado.

Considerando-se que as medidas sanadoras foram adotadas no presente exercício, somente após o aponte desta Corte de Contas, este Órgão Ministerial opina pela **manutenção integral do aponte**, uma vez que, relativamente ao exercício ora examinado, restou materializada a irregularidade destacada.

24) Aplicação indevida de recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 815,669 milhões, 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.

³⁸ Alínea “c” da Decisão n. AD-0006/2015, publicada em 23/04/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A situação denota a retomada significativa de uma prática que na gestão anterior, embora presente, vinha decrescendo anualmente³⁹. No cotejo com o exercício precedente, o valor representa um incremento de 25,5%.

25) Divergência de R\$ 94,382 milhões no montante do Passivo Potencial (receita não empenhada) dos Recursos 092 e 292, relativos à Quota Estadual do Salário-Educação, consignado no Sistema de Finanças Públicas do Estado (FPE), com aquele apurado pelo SAIPAG.

O valor já havia sido apontado no exercício anterior, tendo origem, segundo o SAIPAG (fl. 759), 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.

26) 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\$ 119,581 milhões) da Receita Líquida de Impostos Próprios – RLIP (R\$ 23,916 bilhões).

27) 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

³⁹ Dispêndios indevidos: 2011 = R\$ 923,464 milhões; 2012 = R\$ 789,417 milhões; 2013 = R\$ 673 milhões; 2014 = R\$ 650,100 milhões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Tecnológica – FEPCT. Considerando-se o atingimento do índice de 0,11% da RLIP, deixaram de ser aplicados recursos no montante de R\$ 332,031 milhões.

28) Insuficiência financeira de R\$ 721,550 milhões relativamente aos recursos disponibilizados ao Fundo Estadual de Saúde (FES), considerando-se que os compromissos assumidos e inscritos em Restos a Pagar, no total de R\$ 734,214 milhões, superam o montante repassado, de R\$ 12,664 milhões.

O relatório técnico (fl. 639) refere o reconhecimento contábil, ocorrido no exercício de 2015, de compromissos assumidos e não registrados contabilmente em 2014, no montante de R\$ 49 milhões, informação que há de ser considerada, no intuito de se apurar a evolução no período.

Então, caso se acrescentasse este valor à insuficiência financeira apurada em 2014 – de R\$ 108,299 milhões –, obter-se-ia o montante efetivo de R\$ 157,299 milhões. Da mesma forma, deduzindo-se o valor de R\$ 49 milhões da insuficiência apurada em 2015 chegar-se-ia ao total de R\$ 672,550 milhões.

Portanto, ainda que se desconsidere o efeito do reconhecimento contábil dos gastos de 2014, ocorrido somente em 2015, resta evidenciado um **incremento significativo da insuficiência financeira**, correspondente a **327,56%**, de responsabilidade do Gestor cujas contas ora são analisadas.

29 e 30) Carência de amparo de medida legal que viabilize o cômputo de valores em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), relativos a despesas indicadas pela Procuradoria-Geral do Estado como controversas, em face da Lei Complementar Federal nº 141/2012.



FL. 1043	Rubrica
-------------	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Neste item, foi “*dada nova oportunidade ao Governo para que se manifeste sobre o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade em relação à Lei Complementar nº 141/2012, recomendada pela douta PGE*”, haja 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 em 2013, 2014 e 2015*”.

Com efeito, com o advento da Lei Complementar Federal nº 141, de 13/01/2012⁴⁰, 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 aprovou⁴¹ “*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*”.

Inobstante, a exemplo do que já ocorreu em relação às contas do exercício de 2013 e de 2014, verifica-se que os cálculos evidenciados no Relatório sob exame, que apuraram os percentuais de aplicação de 12,26% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT)⁴² e 13,29% da

⁴⁰ 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.

⁴¹ Decisão plenária n. TP-1.360/2013, proferida no processo nº 7761-0200/13-3, em 11/12/2013.

⁴² A Emenda Constitucional Federal nº 29/2000 estabeleceu o mínimo de 12% da RLIT.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Receita Tributária Líquida (RTL)⁴³, não seguiram a orientação estabelecida na referida Informação nº 025/2013, aprovada pelo Tribunal Pleno desta Corte.

Relativamente ao presente item, este *Parquet* diverge da Supervisão, pelas razões que passa a expor.

a) Restos a pagar não processados

O art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141/2012 estabeleceu:

“Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.”

Consoante destacado na Informação CT nº 025/2013, *“a Lei Complementar traz um entendimento diferente daquele até então adotado nesta Corte”,* na medida em que *“O critério que vem sendo utilizado neste TCE é o estabelecido no Parecer Coletivo nº 1/2003, ou seja, consideradas as liquidações totais, isto é, computadas as despesas liquidadas no exercício, compreendendo as do orçamento vigente, juntamente com as de exercícios anteriores”.*

A Informação também consigna, em face das dúvidas geradas pela redação do art. 24 da Lei mencionada, a edição da Portaria STN nº 465/2013, que definiu a metodologia de cálculo.

Assim, a partir do *“conjunto do texto legal e da forma de apuração utilizada pela STN”,* a síntese que se extrai do posicionamento da Consultoria Técnica desta Casa em relação ao particular, na bem lançada Informação, é a de que *“no encerramento do exercício, são consideradas*

⁴³ 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

despesas executadas aquelas empenhadas e liquidadas e as empenhadas e não liquidadas inscritas em restos a pagar não processados, com disponibilidade de caixa”, observando-se que “por se tratar de despesa já liquidada, 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, de acordo com as características das fases da despesa pública, nos termos da Lei nº 4.320/1964. Desta forma, somente após verificada a cobertura financeira dos restos a pagar processados é que deverá ser apurada a disponibilidade de recursos remanescentes para fazer frente aos não processados” (destacou-se).

E, no âmbito do Relatório sob exame, a Equipe Técnica consignou (fl. 631) que:

“O Manual de Demonstrativos Fiscais, 6ª edição, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, no Tópico 03.12.06.02, onde trata do Anexo 12 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, mais especificamente da ‘Tabela 12.1 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde’ do ‘Relatório Resumido da Execução Orçamentária’, esclarece quanto ao cálculo do montante a ser considerado para fins de verificação do cumprimento do percentual mínimo de gastos em saúde, estabelecendo o mesmo critério acima referido, qual seja: o somatório das despesas liquidadas, de empenhos do exercício sob análise, com o montante inscrito em Restos a Pagar Não Processados, até o limite das disponibilidades financeiras ao final do ano.” (grifou-se)

Contudo, o cálculo evidenciado à fl. 636 considerou a totalidade dos restos a pagar processados (R\$ 638.923.179,58) e não processados (R\$ 15.293.776,12), independentemente da existência de disponibilidade financeira, muito embora tenha destacado, à fl. 638, que “*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*”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Relativamente às disponibilidades financeiras vinculadas à saúde, transcrevem-se excertos do Relatório Técnico (fls. 638 e 639):

*“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\$ 12,664 milhões...**”⁴⁴*

*“De acordo com os dados do 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\$ 131,644 milhões**), listadas na Tabela a seguir, não há como distinguir o montante que efetivamente será utilizado para pagamento de despesas realizadas em ações de saúde.”*

Diante da impossibilidade, referida pela Equipe Técnica, de precisar que parcela do montante de R\$ 131,644 milhões será efetivamente destinada à saúde, este *Parquet* entende que somente aqueles recursos vinculados contabilmente, no total de R\$ 12.664.613,84, possam ser tomados como disponibilidades financeiras, para fins do cálculo em comento.

Assim, considerando-se que estas disponibilidades não se revelam suficientes sequer à cobertura dos restos a pagar processados, descaberia o cômputo do valor de **R\$ 15.293.776,12**, correspondente aos não processados.

b) Contribuição patronal ao IPE Saúde (Rubrica 1301)

Na linha de abordagem da Informação CT nº 025/2013, que concluiu pela *“viabilidade do cômputo dos gastos com contribuições ao IPE Saúde dos servidores da Secretaria da Saúde”*, não encontra amparo a

⁴⁴ Conforme tabela 2.17 (fl. 638): R\$ 12.664.613,84.



FL. 1047	Rubrica
-------------	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

apropriação dos gastos contabilizados nas Rubricas 1301 e 1318, no total de **R\$ 78.239.396,93**, posto que *“contabilizados em outros recursos não vinculados à saúde, que dizem respeito à assistência à saúde dos servidores dos demais Poderes e Órgãos da Administração Direta”* (fls. 636 e 643).

O SAIPAG ressalta, ainda, às mesmas folhas, que dentre as despesas contabilizadas no grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, figuram dispêndios correspondentes *“a contribuições ao IPE Saúde lançadas em ‘Encargos Financeiros do Estado’ e demais Fundações e Autarquias”*, no total de R\$ 436.895.384,94, os quais, pelas mesmas razões, devem ser deduzidos do cálculo.

Assim, considerando-se que, desse valor, R\$ 311.553,21 (Tabela 2.15 – fl. 636) correspondem a Restos a Pagar Não Processados – cuja exclusão já se deu pelo montante, no item precedente, a importância residual a ser excluída é de **R\$ 436.583.831,73**, correspondentes às despesas liquidadas.

c) Cobertura *deficit* pensões (Rubrica 1309) e inativos (Rubrica 1313)

Relativamente ao pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde, a Informação CT nº 025/2013 adequadamente refere a impossibilidade de apropriação dos respectivos valores às ASPS, em face de vedação expressa constante do inciso I do art. 4º da Lei Complementar nº 141/2012.

Destarte, os valores a esses títulos considerados no cálculo, de **R\$ 55.991.990,29** (Rubrica 1309) e de **R\$ 175.637.102,18** (Rubrica 1313), também devem ser objeto de exclusão, além da importância de **R\$ 25.316.319,21** (Rubrica 1311), contabilizada dentre as despesas do grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, referente a contribuições previdenciárias incidentes sobre a folha de pagamento de inativos (fls. 636 e 643).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

d) Despesas com pessoal de outras unidades administrativas

Na Informação CT nº 025/2013 restou assentado que os “*gastos administrativos com funções desempenhadas integradas à Saúde, tais como a Seccional da CAGE (SEFAZ), PGE, SEPLAG, SARH, Defensoria Pública: por não se vincularem a programas finalísticos da área da saúde, e por não atenderem aos demais requisitos postos na letra ‘c’ destas conclusões, não podem ser caracterizadas como despesas com ações e serviços públicos de saúde*”.

Portanto, o valor de **R\$ 110.395.071,18**, destacado na Tabela 2.23 do Relatório (fl. 643), apropriado ao grupo de despesas “Pessoal e Encargos Sociais”, deve ser excluído do cálculo.

Consigna-se que tais despesas foram objeto do aponte de que cuidou o item **30**. Contudo, embora o SAIPAG, após analisar os esclarecimentos, tenha opinado pela sua manutenção, não procedeu à exclusão do valor para fins de apuração dos gastos com ASPS.

Diante do exposto, no quadro a seguir evidenciam-se os ajustes anteriormente abordados, a partir do valor considerado pelo SAIPAG, demonstrado na Tabela 2.15 (fl. 636):

Detalhamento	Valor (R\$)
Total aplicado em ASPS apurado em 2015 (campo 6 da Tabela 2.15)	3.219.090.194,35
a) Restos a pagar não processados	- 15.293.776,12
b) Contribuição patronal IPE Saúde	- 514.823.228,66
c) Cobertura <i>deficit</i> pensões e inativos	- 256.945.411,68
d) Despesas com pessoal de outras unidades adm.	- 110.395.071,18
(=) Total ajustado	2.321.632.706,71



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Oportuno referir que os ajustes atinentes às despesas apropriadas ao grupo “Pessoal e Encargos Sociais” foram feitos considerando-se o valor total liquidado (conforme Tabela 2.15 – fl. 636).

Contudo, relativamente ao grupo de dispêndios correspondentes a “Outras Despesas Correntes”, abordado nas fls. 640 e 641, embora o SAIPAG tenha consignado o empenhamento – no total de R\$ 26,770 milhões – de despesas que igualmente conflitam com o preconizado na Informação CT nº 025/2013 (gastos realizados pela Secretaria da Segurança Pública e Encargos Financeiros do Estado), deixa-se de efetuar o ajuste em face de não ter sido indicado o valor liquidado destas despesas, considerado no cálculo.

Destarte, ainda que não realizados tais ajustes, que ensejariam redução ainda maior do valor apresentado no quadro supra, de R\$ 2.321.632.706,71, este evidencia o desatendimento dos percentuais mínimos de aplicação em ASPS, estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, na medida em que corresponde a **8,84% da RLIT** (R\$ 26.256.701.941,82), e a **9,59% da RTL** (R\$ 24.211.028.372,42), ambas indicadas na Tabela 2.15, à fl. 636⁴⁵.

Consectário disso, discorda-se da Instrução Técnica também quanto ao consignado às fls. 636 e 637, dizente com o atendimento do disposto no § 1º do artigo 24 da Lei Complementar nº 141/2012, uma vez que **não houve a aplicação efetiva dos R\$ 6,100 milhões adicionais**, correspondentes aos Restos a Pagar cancelados ou prescritos em 2014, importância que elevaria para R\$ 3,156 bilhões os gastos com ASPS a serem comprovados pelo Executivo em 2015.

⁴⁵ No exercício de 2014, efetuados os mesmos ajustes, os percentuais apurados por este *Parquet* foram de 8,91% da RLIT e de 9,67% da RTL.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Oportuno, ainda, que se transcreva parte das conclusões do SAIPAG relativamente à análise da matéria (fl. 650):

*“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 12,26% 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.” (grifou-se)*

Necessário, então, que se dê ênfase ao alerta da Equipe Técnica – e que constitui 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”.*

No que pertine ao motivo que ensejou a inclusão da matéria dentre os pontos passíveis de esclarecimentos, este Órgão Ministerial já consignou seu entendimento, por ocasião da apreciação das contas dos exercícios de 2013 e 2014 – Pareceres MPC nºs 8732/2014 e 8058/2015, respectivamente –, de que a proposição de ação judicial com vistas a ver reconhecida eventual inconstitucionalidade de dispositivo legal é medida que não se impõe ao Gestor; faculta-se-lhe, em face do seu juízo de conveniência e oportunidade.

Nos esclarecimentos prestados relativamente ao exercício sob análise, o Gestor refere (fls. 815 e 816) ser passível de alcance a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Lei Complementar nº 141/2012 – do que resultaria a possibilidade de cômputo, à aplicação em ASPS, das despesas de custeio dos planos de saúde estatais, bem como daquelas de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

caráter previdenciário destinadas a inativos da Secretaria da Saúde –, no âmbito da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Estadual, em 15/04/2015, tombada sob nº 001/1.15.0061773-4, onde teria havido arguição incidental nesse sentido, pela Procuradoria-Geral do Estado (PGE).

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.

Por outro lado, cabe salientar que este *Parquet*, reiteradamente, vem propugnando pela necessidade de 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’”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A sugestão foi acolhida, à unanimidade, na Decisão nº TP-0920/2010⁴⁶.

Mesmo assim, nos exercícios subsequentes não houve a apresentação do referido plano, levando este Ministério Público de Contas a reiterar sua manifestação⁴⁷ no sentido de se tratar de providência fundamental para o atingimento dos índices constitucionais.

Relativamente ao exercício sob exame, além da não apresentação do plano de ação, constata-se que os percentuais de aplicação de 8,84% da RLIT e 9,59% da RTL, apurados anteriormente, além de não atingirem os percentuais mínimos constitucionais, situam-se aquém daqueles calculados para o exercício de 2014 – 8,91% da RLIT e 9,67% da RTL –, situação que corrobora o posicionamento Ministerial pela desaprovação das presentes contas.

31) Realização de saques no SIAC (Sistema Integrado de Administração de Caixa) no montante de R\$ 2,263 bilhões, sem recomposição dos valores à origem.

Embora a importância seja inferior – em 27,28% – àquela sacada no exercício anterior (R\$ 3,112 bilhões), as operações ocasionaram a elevação de 19,19% no passivo acumulado⁴⁸, evidenciando uma tendência crescente de agravamento da situação, para cujo montante, de R\$ 14,053 bilhões, não se vislumbra perspectiva – tampouco um cronograma estabelecido – de recomposição dos recursos às contas de origem.

⁴⁶ “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;”

⁴⁷ Pareceres MPC nºs 7012/2011, 6343/2012, 9609/2013, 8732/2014 e 8058/2015, relativos aos exercícios de 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014, respectivamente.

⁴⁸ Em 2014 totalizava R\$ 11,790 bilhões.



FL. 1053	Rubrica
-------------	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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. 663).

Ao consignar (fl. 662) que *“A exemplo dos últimos três exercícios, o Estado, em 2015, voltou a evidenciar o alto grau de dependência que possui em relação ao SIAC, com o volume de resgate atingindo R\$ 2,263 bilhões”*, o SAIPAG também referiu (fl. 663) 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”*.

A propósito da relação de dependência das finanças estaduais para com os recursos do SIAC, incumbe mencionar a promulgação, no exercício sob exame, da Lei Estadual nº 14.738/2015, que ampliou para 95% o limite de repasse de recursos dos depósitos judiciais.

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 2015, correspondia a R\$ 14,053 bilhões), haja vista a preponderância dos depósitos judiciais não tributários (67,91%) na composição dos valores que lastreiam o Caixa Único.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Destarte, a prática adotada em 2015, 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 no Parecer MPC nº 8058/2015, por ocasião da apreciação das Contas de 2014, sobre a importância de 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 LRF⁴⁹, 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 LRF⁵⁰.

⁴⁹ “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)

⁵⁰ “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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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.

Nesse contexto, aqui abordado em linhas gerais, este Órgão Ministerial considera 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.

32) 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\$ 148,656 milhões, sendo que o incremento verificado em 2015, relativamente ao exercício de 2014, foi de **2,95%**, correspondente a R\$ 4,268 milhões⁵¹.

33) Falta de transparência acerca dos critérios adotados no estudo do qual resultou a conclusão de que 70% do estoque da Dívida Ativa (R\$ 25 bilhões, do total de R\$ 37 bilhões) é incobrável, bem como dos motivos que resultaram na perda da possibilidade de sucesso da sua cobrança.

34) Equívoco na forma de cálculo das necessidades de esforço fiscal, por Poder/Órgão, mediante o estabelecimento de metas de limitação de empenho em desacordo com o preconizado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015, inobservando a base efetivamente contingenciável.

35) Gestão Fiscal: extrapolação do limite legal relativamente às **Despesas com Pessoal** e da meta máxima para a **Dívida Consolidada**

⁵¹ Em 2014 o valor acumulado da diferença era de R\$ 144,388 milhões.



FL. 1056	Rubrica
-------------	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Líquida⁵², além do não atendimento das metas de **Resultado Nominal** e de **Resultado Primário**, concomitantemente ao **agravamento da situação financeira**.

a) Despesas com Pessoal

A Equipe Técnica apurou o excesso de 0,18% em relação ao limite legal – estabelecido em 49% da Receita Corrente Líquida –, evidenciando um incremento de 3,44 pontos percentuais na comparação com o índice apurado no exercício de 2014, de 45,74% da RCL.

Impende consignar registros feitos pelo SAIPAG, às fls. 425 e 518, acerca do **pagamento do 13º salário dos servidores, mediante a contratação de empréstimo**, por eles realizada junto ao BANRISUL, cujas prestações, acrescidas dos encargos correspondentes, seriam honradas pelo Estado.

A prática, de longa data, tem sido motivo de preocupação deste Órgão Ministerial, que, já no exercício de 2004, demandou à Casa a análise do tema, por intermédio da Representação MPC nº 02/2004, em face da então recente aprovação da Lei Estadual nº 12.021, de 15/12/2003, regulamentada pelo Decreto nº 42.766, de 19/12/2003, ambos os diplomas se ocupando da gratificação natalina dos servidores:

“Considerando os profundos reflexos da matéria objeto das referidas normas no seio das Contas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul, bem assim as regulações contidas na Lei Complementar nº 101/2000, o Parquet propugna pelo exame do tema em foco por parte da Corte e, acaso detectadas infringências às normas vigentes, pela inserção do mesmo nos respectivos Processos.”

Também a Representação MPC nº 049/2005, de 26/12/2005, ocupou-se do tema – desta feita, em função da edição da Lei Estadual nº

⁵² Houve emissão de alerta ao Chefe do Poder Executivo, consoante publicação de fl. 347.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

12.392, de 08/12/2005, que produziu alterações naquela antes mencionada –, onde se destacou e requereu:

*“É certo que a matéria em causa pode ensejar profundos reflexos no seio das Contas Públicas do Estado do Rio Grande do Sul. Com efeito, **evidencia-se que, indiretamente, se está contratando uma operação de crédito** que, pelas ‘vias ordinárias’ seria **vedada** à luz das regulações contidas na Lei Complementar nº 101/2000 (implicando o pagamento de juros e encargos inerentes). (grifou-se)*

Nesse quadro, o Parquet propugna pelo exame do tema em foco por parte da Corte e, acaso detectadas infringências à legislação vigente, pela inserção do mesmo nos respectivos Processos de Contas.”

Ainda, quando eram apreciadas as contas do exercício de 2006, o Parecer MPC nº 0882/2007 consignou:

*“x) Afora os apontes destacados nas letras ‘a’ a ‘v’, retro, cabe ressaltar, ainda, a sistemática adotada nos exercícios de 2003 a 2006 para a quitação da gratificação natalina da grande maioria dos servidores estaduais, a qual foi objeto de manifestações do Ministério Público Especial, **em face do que dispõem os artigos 29, § 1º, 36 e 42 da Lei Complementar nº 101/2000 e 167, inciso X, da CR**. Os compromissos relativos à 13ª remuneração foram honrados utilizando-se da abertura de crédito direto aos servidores junto ao Banco do Estado do Rio Grande do Sul.” (grifou-se)*

Quanto à efetiva caracterização como operação de crédito, menciona-se que assim já entendeu, à unanimidade, a Segunda Turma do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, ao julgar matéria análoga, relativa ao Estado do Paraíba, negando provimento, em Sessão de 20/10/2009, à Apelação Cível nº 406621/PB, relativamente ao Processo nº 2004.82.00.001365-4, de cujo Acórdão 406621-PB, transcreve-se a ementa:

“ADMINISTRATIVO. GOVERNO DA PARAÍBA. CONVÊNIO. CAIXA ECÔNOMICA FEDERAL. EMPRÉSTIMO CONSIGNADO. SERVIDORES. SIMULAÇÃO. OPERAÇÃO DE CRÉDITO PARA PAGAMENTO DE PESSOAL. VEDAÇÃO. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL”

No presente caso, como não se identifica nos autos o anúncio de medidas que objetivem a superação do problema, entende-se de todo oportuno que esta Corte de Contas demande, junto à Administração



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Estadual, a apresentação de “plano de ação” voltado à cessação de tal prática.

b) Dívida Consolidada Líquida

O índice observado ao final de 2015, correspondente a 227,23% da Receita Corrente Líquida (RCL), evidencia um excesso de 22,38% relativamente à meta fixada para o exercício (204,85%).

Por questão de justiça, não se pode deixar de fazer referência ao posicionamento do SAIPAG (fl. 736), no sentido de que o resultado do exercício de 2015 sofreu importante influência das operações de crédito contratadas ainda na gestão anterior.

Contudo, ao se constatar que, conforme demonstrado no gráfico de fl. 734, a meta de ajuste anual vinha sendo cumprida desde 2008, não se pode ignorar que a situação de desajuste verificada em 2015 – um ano antes do prazo final para o realinhamento – revela forte potencial de comprometer a recondução do montante ao limite legal de 200% da RCL – estabelecido no artigo 3º, inciso I, da Resolução do Senado Federal nº 40/2001⁵³ –, a ser atingido em 2016.

c) Resultado Nominal

A evolução da Dívida Fiscal Líquida⁵⁴ no período 2014-2015, no montante de R\$ 8,546 bilhões, superou em 106,97% a meta máxima estabelecida na LDO⁵⁵ (R\$ 4,129 bilhões).

⁵³ “Art. 3º A dívida consolidada líquida dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I – no caso dos estados e do Distrito Federal: 2 (...) vezes a receita corrente líquida (...)”

⁵⁴ Dívida Consolidada Líquida excluídos itens que não representam fluxo advindo do esforço fiscal.

⁵⁵ Anexo II da Lei Estadual nº 14.568/2014, em cumprimento do disposto no artigo 4º, § 1º da LRF.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Procedendo-se ao cotejo com o comportamento dessa variável na Gestão anterior (2011-2014), constata-se que a atual já principia com um desempenho insatisfatório. Em 2011 a meta foi extrapolada em 80,94%, decrescendo gradativamente, para atingir, em 2014, o excesso de 2,91%. Nesta senda, o resultado verificado em 2015 evidencia um expressivo e preocupante distanciamento da tendência de redução que se havia estabelecido.

d) Resultado Primário

O *deficit* observado em 2015 (de R\$ 1,777 bilhão), que ficou 198,34% aquém da meta (R\$ 1,807 bilhão), representa um incremento de 227,79% em relação ao resultado negativo do exercício precedente.

A Gestão anterior já fora marcada pelo agravamento da situação, registrados, nos exercícios de 2011 a 2014, índices decrescentes de atingimento das metas, haja vista que os resultados positivos dos três primeiros anos – R\$ 1,454 bilhão, R\$ 804,58 milhões e R\$ 623,85 milhões –, e o *deficit* de R\$ 542,16 milhões no último, corresponderam, na mesma seqüência, a 72,89%, 46,20%, 37,72% e -138,20% das metas fixadas.

E, não se pode deixar de repisar, consoante se destacou em relação ao aponte do item 3 (que tratou das despesas pagas sem empenhamento e indevidamente registradas como créditos da Administração), tivessem aquelas despesas sido processadas de forma regular, o resultado deficitário seria ainda maior.

Cabe fazer referência, também, ao registro do Gestor, em seus esclarecimentos (fls. 777), acerca da **repercussão negativa**, no resultado do exercício de 2015, dos **reajustes** de vencimentos, especialmente os dos **servidores da segurança pública**, concedidos pela Gestão precedente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O impacto desses gastos no orçamento de 2015, conforme apurado pelo SAIPAG na fl. 515, atingiu o montante de R\$ 358 milhões, sendo R\$ 310 milhões da segurança pública e R\$ 48 milhões das demais categorias.

Observa-se, pois, que tais reajustes **não** podem ser tidos como absolutamente **determinantes** ao resultado primário negativo de 2015, de R\$ 1,777 bilhão, representando somente **20,14% do deficit**. Não houvessem sido concedidos os reajustes, ainda assim o resultado seria **negativo em R\$ 1,419 bilhão**.

e) Insuficiência Financeira

A insuficiência de R\$ 16,739 bilhões nos Recursos Livres superou em 26,76% aquela apresentada em 2014, de R\$ 13,205 bilhões⁵⁶, caracterizando o agravamento da situação financeira.

A manifestação do Gestor, relativamente a este item, não contempla a análise individualizada das situações apontadas, abordando-as de maneira conjunta, no âmbito do “ajuste fiscal”.

A propósito, cabe observar que, nos esclarecimentos apresentados, ao transcrever o resumo do aponte efetuado pelo SAIPAG, o Administrador tenha incluído as “despesas com pessoal” dentre os itens considerados atendidos, quando o posicionamento técnico foi, claramente, em sentido oposto.

Para além do mencionado equívoco, a matéria enseja considerações adicionais.

⁵⁶ Considerada a atualização monetária pelo IGP-DI Médio. O valor nominal em 2014 foi de R\$ 12,352 bilhões.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Cumpra mencionar que os esclarecimentos do Gestor – aos quais pediu que se agregassem “as razões expendidas acima, no ponto I desses esclarecimentos que apresenta contexto geral da situação do Estado” –, em apertada síntese, referem a rigidez do orçamento, como consequência de despesas como a folha de pagamento, a previdência, a dívida pública e as decisões judiciais, e indicam as medidas já adotadas, voltadas à superação das situações tidas como adversas.

Ao analisar os esclarecimentos, o SAIPAG chama a atenção para a importância da “leitura dos 42 itens, entre projetos e medidas adotadas ou em implementação, que sintetizam o norte adotado pelo Governo buscando a solução para o equilíbrio das contas”.

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 remuneração⁵⁷.

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 mínimos⁵⁸.

⁵⁷ Lei nº 14.827/2016, mencionada à fl. 827, alínea “s”.

⁵⁸ Leis nºs 14.738/2015 e 14.757/2015, mencionadas, respectivamente, à fl. 827, alíneas “j” e “m”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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”, a “Agilização do trabalho de reestruturação e racionalização patrimonial do Estado” e a “Indicação de alternativas visando à diminuição das perdas do FUNDEB”⁵⁹.

Acrescenta-se, a propósito, que se as medidas voltadas à reestruturação e à racionalização patrimonial considerarem a possibilidade de alienação de ativos, seria razoável inferir a existência de levantamentos, prévios a essa tomada de decisão, seja quanto ao retorno financeiro a ser obtido, como também acerca da destinação a ser dada aos recursos correspondentes, à luz das restrições impostas pela LRF.

No que pertine à instituição do Regime de Previdência Complementar, mencionado pelo Gestor à fl. 826, alínea “a”, este *Parquet*, ao abordar os itens 9, 10, 11, 12 e 14 supra e 39 infra, já manifestou seu entendimento quanto à incongruência de considerá-lo como medida viabilizadora, ao menos a curto e médio prazos, do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência pública estadual, uma vez que, no mesmo exercício, sequer ao FUNDOPREV foi repassada a totalidade dos recursos devidos.

Outra medida indicada, qual seja, o “Contingenciamento de contratações e concursos públicos, preservando a prestação de serviços, especialmente nas áreas da saúde, educação e segurança” (fl. 829, alínea “n”), há de se considerada com cautela, haja vista que a restrição imposta, no exercício em análise, tem se revelado fator contributivo ao comprometimento dos serviços prestados, especialmente nas três áreas mencionadas, conforme se abordará adiante.

⁵⁹ Referidas à fl. 829, alíneas “e”, “j” e “o”, respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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.

Consoante já asseverou o signatário por ocasião da apreciação das contas do exercício de 2013 – Parecer MPC nº 8732/2014:

“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.”

Impõe-se consignar que, sobre a estratégia da Administração voltada ao atingimento do equilíbrio fiscal – tendo sido este definido como objetivo expresso, repete-se –, concebida na forma de Plano de Ação que detalhe as medidas, a cronologia e a projeção dos resultados correspondentes, não houve manifestação do Gestor, pelo que, se assim entender imprescindível o



FL. 1064	Rubrica
-------------	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

relator, pode facultar que a apresente. Caso contrário, propõe-se que o Tribunal Pleno delibere sobre a remessa dos temas às contas de 2016, para que nelas seu Relator decida sobre eventual encaminhamento.

36) Falta de contabilização da receita orçamentária de R\$ 333,917 milhões, ingressada em novembro de 2015, relativa à antecipação de valor, realizada pela GM-Chevrolet de Gravataí, atinente a incentivos fiscais concedidos por intermédio do Fundo de Fomento Automotivo do Rio Grande do Sul – FOMENTAR-RS.

A partir dos esclarecimentos prestados pelo Gestor, o SAIPAG destaca (fl. 964) que o valor foi contabilizado como *“ingresso extraorçamentário, como um recurso financeiro de caráter temporário, do qual o Estado seria mero agente depositário”*, situação que não espelha a realidade, causando, portanto, além da distorção no resultado orçamentário, o mesmo efeito em relação ao Saldo Patrimonial Financeiro, a exemplo do aponte tratado no item subsequente.

37) Distorção do Saldo Patrimonial Financeiro, no Balanço Patrimonial, em decorrência do montante de R\$ 4,594 bilhões indevidamente contabilizados no Ativo Circulante, nas contas Responsáveis, Sequestros Judiciais e Devedores, consoante apontado no item 3 supra.

Se tais valores tivessem sido corretamente contabilizados, o Saldo Patrimonial Financeiro deficitário elevar-se-ia de R\$ 11,011 bilhões para R\$ 15,606 bilhões.

38) 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

39) Pendências de repasses das contribuições patronais empenhadas ao FUNDOPREV, registradas no Balanço Patrimonial do Estado em Restos a Pagar Processados, no total de R\$ 10,377 milhões.

40) Falta de atualização dos saldos contábeis registrados em Contas de Controle, que têm como função o registro de situações que, mediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

Destaque para a conta “Depósitos Judiciais Passíveis de Utilização pelo Estado”, cujo saldo, ao final de 2015, apresentava-se idêntico ao de 2014 (R\$ 3,636 bilhões), resultando numa diferença de R\$ 3,501 bilhões frente àquele efetivamente disponível para saque (R\$ 135,701 milhões).

O SAIPAG também exemplifica a situação da conta “Capital Subscrito em Empresas sob Controle do Estado”, com saldo contábil de R\$ 2,678 bilhões ao final de 2015, flagrantemente subavaliado, considerando-se que apenas o Capital Social de uma empresa – o BANRISUL –, totalizava R\$ 4,250 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 **3, 10, 12, 16, 32 e 37**.

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.



FL. 1066	Rubrica
-------------	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

II – DA SEGURANÇA PÚBLICA – PROMOÇÃO MPC Nº 296/2015

Quando da manifestação Ministerial relativa às Contas do exercício de 2005, expressa no Parecer MPC nº 809/2006, este *Parquet* já consignava o entendimento acerca da importância de que a análise do atendimento dos percentuais mínimos de aplicação de recursos em saúde e educação contemplasse também o aspecto qualitativo dos gastos. Na mesma linha foram as abordagens contidas nos Pareceres de nºs 882/2007 e 6163/2010, relativos, respectivamente, às Contas dos exercícios de 2006 e 2009.

O exercício de 2015, aqui analisado, foi fortemente marcado pelo agravamento da situação financeira do Estado, com repercussões negativas que culminaram, dentre outros fatos, no bloqueio de recursos do Estado, promovido pela União, em face do não pagamento de parcelas da dívida, no aumento de impostos e no parcelamento de salários dos servidores.

A gestão financeira do Estado do Rio Grande do Sul assumiu contornos emergenciais. A carência de recursos se refletiu na prestação de importantes serviços públicos, como os de saúde e educação, e afetou de maneira contundente os serviços essenciais de segurança.

Exemplo disso, as recentes estatísticas de criminalidade divulgadas pela Secretaria da Segurança Pública, relativas ao primeiro semestre de 2016 – que se entende constituírem parâmetro para a avaliação do resultado das ações administrativas praticadas em 2015 –, se cotejadas com o mesmo período do exercício precedente, estão a revelar incremento de 2,65% (4.334 ocorrências) em relação ao total. Ainda mais preocupantes são os índices dos crimes em que há o emprego de violência ou ameaça



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

contra pessoas, os quais cresceram significativamente no período, como segue:

Extorsão Mediante Sequestro	66,67%
Latrocínio	34,85%
Roubo	19,57%
Roubo de Veículo	16,33%
Homicídio Doloso	6,07%

Fonte dos dados: Site da Secretaria da Segurança Pública⁶⁰
Cálculos: MPC

O cenário delineado e a notória necessidade de otimização da gestão dos recursos financeiros disponíveis impulsionaram este Agente Ministerial a firmar, em 19/08/2015, a Promoção MPC nº 296/2015, dirigida ao Relator do presente processo, requerendo que a análise qualitativa dos gastos com segurança pública ocorresse ainda no âmbito das Contas de 2015. Ademais, que se iniciasse o desenvolvimento de metodologia que oportunizasse o mesmo exame relativamente às demais funções governamentais, priorizando-se as de saúde e educação.

Do acolhimento da proposição Ministerial, pelo Conselheiro-Relator, resultou abordagem ampliada da função relacionada à segurança pública, que, comparativamente aos exercícios anteriores, melhor detalhou aspectos da execução orçamentária, além de inserir dados estatísticos sobre índices de criminalidade do período de 2011 a 2015, cotejando-os com alguns outros Estados e com a média nacional (2014-2015).

O diferenciado trabalho desenvolvido pelo SAIPAG, em que pese realizado quando o exercício já se encontrava em adiantado curso – o que lhe acrescenta maior grau de dificuldade –, já destacou algumas conclusões importantes, dentre as quais se transcrevem:

⁶⁰ <http://www.ssp.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=189>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

“Em 2015, diferentemente dos últimos anos analisados, o valor real alocado na Função Segurança Pública teve uma queda em relação ao ano anterior. A variação negativa foi de -5,37%, enquanto em 2014 a variação foi de 10,63% em relação a 2013.”

“Apenas a Polícia Civil recebeu investimentos acima do ano anterior, com um aumento de 12,59%. A SUSEPE teve uma queda de 88,17% e a Brigada Militar não recebeu nenhum investimento em 2015.”

*“Há de se destacar, também, o crescimento de **Latrocínios**, com aumento de **70,73%** e **Homicídio Dolo Eventual de Trânsito**, com crescimento de **118,18%**, considerando o período de 2011 a 2015.”* (grifos no original)

“Fica evidenciado o aumento significativo das ocorrências de crimes no Estado do Rio Grande do Sul, em contrapartida à diminuição destas mesmas ocorrências nos Estados acima citados (São Paulo e Rio de Janeiro).”

Verifica-se, portanto, um notável avanço em direção à propugnada análise qualitativa dos gastos, que, espera-se, possa evoluir gradativamente, visando ao atingimento do objetivo proposto, mediante o desenvolvimento de metodologia que, por intermédio de índices, relacione os recursos aplicados com os resultados obtidos.

A corroborar a necessidade de tomada de medidas urgentes, destaca-se que os problemas afetos à segurança pública do Estado assumiram tamanha proporção que, há poucos dias da emissão deste Parecer, foram noticiados o pedido de exoneração do Secretário da Segurança e a reunião do Governador com o Presidente interino e com o Ministro da Justiça, no intuito de solicitar apoio da Força Nacional de Segurança. Ademais, na data em que é exarado este Parecer, o portal do Governo do Estado veicula a decretação de situação de emergência no sistema prisional.

Destarte, **esse Órgão Ministerial propõe ao Tribunal Pleno** que, no âmbito do presente processo, **delibere** acerca de tão importante aspecto afeto à boa governança e à qualidade do gasto público, **determinando** que os futuros relatórios atinentes às Contas do Executivo Estadual contemplem a análise qualitativa dos gastos com segurança



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

pública, bem como que a Direção de Controle e Fiscalização apresente, em 2016, à Presidência da Casa, proposta – associada a cronograma – que estenda a análise, sob tal viés, também aos gastos com saúde e educação.

III – DO NECESSÁRIO PLANO DE AÇÃO VISANDO AO EQUILÍBRIO FISCAL

Da Tabela 1.23 (fl. 441), em que o SAIPAG, após alguns ajustes, apresenta o resultado orçamentário inflacionado do período de 2000 a 2015, extraem-se importantes conclusões acerca do seu comportamento nos últimos 16 anos.

Ela evidencia que somente em três exercícios (2007, 2008 e 2009) o resultado foi positivo. Demonstra, ainda, que, embora os resultados negativos inflacionados tenham, em diversas oportunidades, se aproximado da casa dos R\$ 2 bilhões (notadamente nos anos de 2000, 2001, 2004 e 2005), tal cifra jamais havia sido atingida, até que, no exercício de 2015, ora sob análise, elevou-se para além do dobro, chegando ao patamar de R\$ 4,5 bilhões negativos.

Embora não se desconheça o decréscimo que afetou as receitas (de 7,72% em relação ao exercício anterior) – que não pôde ser suplantado ante a redução de apenas 0,27% das despesas –, tampouco se pode desconsiderar que a existência de um passivo da ordem de R\$ 14,053 bilhões em relação ao SIAC (relativamente ao qual não se vislumbra uma perspectiva de retorno dos valores às contas de origem), esteja a evidenciar o problema estrutural das finanças do Estado.

A propósito, o SAIPAG consignou (fl. 440) que *“O aumento dos déficits na série histórica, que vêm sendo suportados pelos recursos do Caixa Único, constituído principalmente pelos ingressos dos depósitos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

judiciais não tributários, demonstra a deterioração da situação financeira do Estado”.

A esse cenário de dependência crônica do SIAC, pode-se considerar que o exercício de 2015 inseriu uma nova variável, dizente com o teórico esgotamento dessa “fonte de financiamento”, marcado pela ampliação do limite de saque de depósitos judiciais para até 95%, cujos valores, ainda que venham a sofrer incrementos, não deverão acompanhar as insuficiências financeiras do Erário Estadual.

É sabido que o sanamento das finanças gaúchas não pode prescindir de atuação voltada à sua reestruturação. E nesse contexto, inegavelmente, tornam-se notórios, preponderantemente, os efeitos nocivos advindos dos termos contratuais da dívida pública com União.

Relativamente a ela, necessário referir que tramita, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei Complementar nº 257/2016 – que estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal –, que deverá formalizar os termos dos anunciados acordos firmados entre os Estados devedores e a União, no mês de março do presente exercício.

Embora seus termos possam representar, até o último exercício da atual Gestão, a redução considerável dos dispêndios com o pagamento da dívida, não assumem contornos resolutivos à reestruturação das finanças gaúchas.

Portanto, há que se buscar alternativas capazes de interromper a tendência de acúmulos de déficits bilionários que conduzem o Estado a uma situação financeira cada vez mais grave, com reflexos extremos que afetam a prestação de serviços essenciais à segurança, saúde e educação da população, assim como inviabilizam até mesmo o pagamento, nas datas



FL. 1071	Rubrica
-------------	---------

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

devidas, dos vencimentos de servidores dessas e de outras áreas da Administração.

A busca do equilíbrio orçamentário apenas mediante a redução das despesas não se tem revelado suficiente e viável, haja vista que as metas de contingenciamento necessárias a tal fim não têm sido alcançadas em sua totalidade, na medida em que atentam, em alguns casos, até mesmo contra a regularidade e a continuidade da prestação dos serviços públicos afetos aos diversos Poderes/Órgãos.

Portanto, de um lado, as evidências conduzem à necessidade de se lançar olhar mais atento sobre as RECEITAS do Estado.

Nesta senda, importante retomar questão antes abordada, dizente com medida indicada pelo Gestor, afeta à reestruturação e à racionalização patrimonial, que teria o potencial de geração de receitas.

A propósito, incumbe mencionar que, em 21/10/2015, por intermédio da Representação MPC nº 018/2015, este *Parquet* demandou ao Tribunal de Contas do Estado análise afeta à gestão do patrimônio do Estado, da qual se transcrevem os seguintes excertos:

“Assim, na medida em que a unidade administrativa à qual incumbem o controle, a fiscalização e a cobrança dos valores decorrentes desse uso⁶¹, reconhece, expressamente, a precariedade da sua atuação, como se depreende dos trechos transcritos da Informação nº 1611–DIACO, exsurtem fortes indícios caracterizadores de renúncia de receita, como decorrência da ineficiente gestão do patrimônio público em questão.

Referida Informação sugere, inclusive – ao referir-se a ‘qualquer outro próprio estadual’ –, que a mencionada fragilidade não se adstrinja aos procedimentos dizentes com o uso das referidas faixas marginais às águas públicas, como também, ao demais imóveis que integram o patrimônio do Estado.”

⁶¹ Uso de faixas marginais por entes privados, conforme o estabelecido no §3º do art. 17 do Decreto nº 46.428/2009, bem como sobre os valores arrecadados a tal título desde 2010.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Por outro lado, no que pertine às receitas tributárias, a Secretaria da Fazenda permanece a impor óbices à atuação desta Corte de Contas sobre tão importante variável orçamentária, em afronta a preceitos constitucionais consagrados.

E, como há muito se tem asseverado, tal conduta, por si só, já seria suficiente a ensejar o parecer desfavorável, notadamente quando se está a identificar um gradativo e severo aprofundamento da crise financeira do Estado.

Ademais, destaca-se notícia veiculada no portal do Jornal Zero Hora, em 03/07/2015⁶², acerca de plano governamental de **privatizações**, o qual estaria sob análise da Procuradoria-Geral do Estado.

Inobstante a grave situação financeira amplamente evidenciada no presente processo, não se identifica nos autos notícia acerca da evolução do assunto, da qual tenha resultado a adoção de ações concretas.

IV – CONCLUSÃO

Por ocasião do julgamento das Contas do exercício de 2012, em manifestação efetuada em Plenário, o firmatário 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”*.

⁶² <http://m.zerohora.com.br/284/noticias/4794609/governo-sartori-aguarda-parecer-para-efetivar-privatizacoes>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Tal assertiva, também inserida no Parecer Ministerial relativo ao exercício de 2014⁶³, ainda hoje – e, quer parecer, cada vez mais – revela-se aplicável à situação sob exame.

As leis orçamentárias e fiscais – como já teve o firmatário diversas ocasiões de o frisar – são das mais importantes no ordenamento jurídico, definidoras e balizadoras que são da ação estatal. Apenas muito recentemente alcançaram, enfim, para satisfação de quem sempre as defendeu, inédito prestígio na Nação, que, espera-se, seja duradouro.

E é nesse cenário, com essa crença, que, mais uma vez, esperançoso, o Ministério Público de Contas as homenageia, reclamando sua plena vigência e pugnando pela aplicação das sanções previstas pela sua inobservância, nas diversas instâncias em que repercutem, regidos que são os entes federados pela mesmas leis nacionais e por uma só Constituição da República.

Cabe referir, a propósito, que, no âmbito federal, situações análogas às apontadas no presente processo, relacionadas à abertura de créditos suplementares incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário e sem a indicação dos recursos correspondentes, bem como à realização de operações de crédito em afronta a disposições da LRF⁶⁴, integraram a fundamentação do Tribunal de Contas da União⁶⁵ para emissão

⁶³ Parecer MPC nº 8058/2015.

⁶⁴ Referidas nos itens **2** e **35**, “a”.

⁶⁵ “Irregularidades (...) 2. Inobservância do princípio da legalidade (art. 37, caput, da Constituição Federal), dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável (art. 1º, §1º, da Lei Complementar 101/2000), bem como dos arts. 32, §1º, inciso I, 36, caput, e 38, inciso IV, alínea ‘b’, da Lei Complementar 101/2000, em face de adiantamentos concedidos pela Caixa Econômica Federal à União para cobertura de despesas no âmbito dos programas Bolsa Família, Seguro Desemprego e Abono Salarial nos exercícios de 2013 e 2014 (...) 12. Abertura de créditos suplementares, entre 5/11/2014 e 14/12/2014, por meio dos Decretos (...) incompatíveis com a obtenção da meta de resultado primário então vigente, em desacordo com o art. 4º da Lei Orçamentária Anual de 2014, infringindo por consequência, o art. 167, inciso V, da Constituição Federal”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

do Parecer pela rejeição das contas da Excelentíssima Senhora Presidente da República, relativas ao exercício de 2014.

Tais situações, posteriormente, vieram a embasar o pedido de seu *impeachment*⁶⁶ que, na data de emissão deste Parecer, culminou na perda do seu cargo, em decorrência da decisão do Senado Federal, forte no *caput* do artigo 52 e nos seus inciso I e parágrafo único, c/c o artigo 85, inciso VI e artigo 167, inciso V, todos da Constituição Federal⁶⁷, que reconheceu o cometimento de “*crimes de responsabilidade consistentes em contratar operações de crédito com instituição financeira controlada pela União e editar decretos de crédito suplementar sem a autorização do Congresso Nacional*”.

Isto posto, **ressalvada eventual decisão do Relator acerca de oportunização de nova manifestação do Gestor**⁶⁸, consoante destacado ao final do aponte 35 – hipótese em que se requer retornem os autos a este *Parquet* para nova manifestação⁶⁹ – apreciados, em conjunto, os elementos contidos na instrução técnica, à luz da Resolução nº 1009/2014 e legislação regente, e considerando, especialmente:

⁶⁶ Amparado na Lei Federal nº 1.079/1950, que “*Define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento.*”

⁶⁷ “*Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:*

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

Parágrafo único. Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis. (...)

Art. 85. São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: (...) VI - a lei orçamentária; (...)

Art. 167. São vedados: (...) V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”.

⁶⁸ Relativamente ao Plano de Ação para o atingimento do equilíbrio fiscal e para a cessação da contratação de operação de crédito visando ao pagamento do 13º salário.

⁶⁹ Após a análise técnica de eventuais esclarecimentos decorrentes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

- a) a obstaculização ao controle externo da Receita Estadual⁷⁰;
- b) a abertura de créditos suplementares sem amparo legal⁷¹, ocasionando o incremento orçamentário de 3,47% ou R\$ 1,992 bilhão, apesar da inexistência de recursos efetivos⁷²;
- c) a ampliação do orçamento do Executivo sem a efetiva existência de recursos, em montante amostralmente apurado de R\$ 228,5 milhões, mediante a suplementação de dotações orçamentárias a partir de outras já comprometidas, consoante se abordou no aponte 3⁷³;
- d) a não apresentação de “plano de ação” voltado ao atingimento do equilíbrio fiscal – embora 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, incisos I, III e IV, do referido diploma legal⁷⁴;

⁷⁰ 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;”

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.

(...)

§ 2.º 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.

§ 3.º Não poderá ser negada qualquer informação, a pretexto de sigilo, ao Tribunal de Contas.

⁷¹ Com a indicação da “previsão de arrecadação”, claramente inexequível, como fonte de recurso.

⁷² 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;”

⁷³ Idem nota 73.

⁷⁴ “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; (...)

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

e) contratação de operação de crédito com instituição financeira controlada pelo Estado para pagamento do 13º salário dos servidores.⁷⁵;

f) a inexistência de “plano de ação” para reposição dos recursos sacados do SIAC, aliada ao agravamento da insuficiência financeira, cujo montante de R\$ 16,739 bilhões representa um incremento real⁷⁶ de 26,76% em relação ao exercício precedente;

g) a pendência de repasse ao IPERGS de contribuições previdenciárias retidas dos servidores, cujo total de R\$ 8,048 milhões evidencia o aumento nominal de 1.145% do saldo do exercício anterior⁷⁷;

h) as irregularidades na aplicação de recursos do FUNDEB, notadamente em despesas de cunho previdenciário⁷⁸, cujo montante de R\$ 815,669 milhões representa o incremento nominal de 25,5% no cotejo com o exercício precedente⁷⁹;

i) a distorção do Saldo Patrimonial Financeiro, no montante de R\$ 4,594 bilhões, ocasionada pelas práticas apontadas nos itens 3 e 37 –

⁷⁵ 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” c/c LRF: “Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: (...) § 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” e “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.”

⁷⁶ Considerada a atualização monetária pelo IGP-DI Médio.

⁷⁷ 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;”

⁷⁸ Contribuição patronal de inativos ao RPPS e cobertura do denominado *deficit* no pagamento de aposentados.

⁷⁹ 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

despesas sem empenho prévio, lançadas em Responsáveis, Sequestros Judiciais e Devedores⁸⁰;

j) a inobservância de princípios afetos ao adequado registro e à evidenciação de fatos contábeis – especialmente daqueles destacados nos itens 10, 12, 16, 32 e 40⁸¹ –, que, ao provocar distorções nos demonstrativos decorrentes, no montante mínimo de R\$ 3,513 bilhões⁸², comprometem sua fidedignidade e, conseqüência disso, também a atuação do Controle Externo⁸³;

k) o descumprimento dos índices constitucionais de aplicação mínima em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)⁸⁴ – 8,84% da RLIT e 9,59% da RTL –, com pequeno decréscimo em relação aos percentuais atingidos em 2014 (8,91% da RLIT e 9,67% da RTL)⁸⁵;

o Ministério Público de Contas opina nos seguintes termos:

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 2015.

⁸⁰ 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;”

⁸¹ Não empenhamento de contribuições previdenciárias patronais atinentes a pensões (10); divergências entre o resultado orçamentário do FUNDOPREV e os respectivos saldos bancários – R\$ 45,777 mil (12); não empenhamento de contribuições patronais devidas ao FAS – R\$ 8,394 milhões (16); divergências atinentes à Dívida Ativa – R\$ 4,268 milhões (32); desatualização dos saldos das contas de controle – pelo menos R\$ 3,501 bilhões (40).

⁸² Valores que puderam ser apurados, considerados somente aqueles decorrentes de atos praticados em 2015, individualizados na nota anterior.

⁸³ Idem nota 74.

⁸⁴ Mínimos constitucionais: 12% da RLIT (Receita Líquida de Impostos e Transferências) e 10% da RTL (Receita Tributária Líquida).

⁸⁵ Idem nota 80.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

2º) **Determinação** ao Gestor⁸⁶ para que faça cessar a obstaculização ao controle externo da Receita Estadual, consoante abordado no aponte 4.

3º) **Determinação** ao Gestor para que se abstenha de proceder à abertura de créditos adicionais sem amparo legal.

4º) **Determinação** ao Gestor para que apresente, em 120 dias, Plano de Ação que detalhe medidas tendentes:

a) ao atingimento do equilíbrio fiscal, inclusive, se cogitada a alienação de ativos, aquelas previamente necessárias ao seu tempestivo implemento;

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.

5º) **Determinação** à Direção de Controle e Fiscalização para que proceda ao acompanhamento do cumprimento do item precedente.

⁸⁶ 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)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

6º) **Determinação** à Direção de Controle e Fiscalização para que, nos futuros relatórios atinentes às Contas do Executivo Estadual, proceda à análise qualitativa dos gastos com segurança pública, bem como presente, no exercício em curso, à Presidência da Casa, proposta que estenda a análise, sob tal viés, também aos gastos com saúde e educação.

É o Parecer.

MPC, em 31 de agosto de 2016.

GERALDO COSTA DA CAMINO,
Procurador-Geral.