



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

## **PARECER MPC 322/2021**

Processo nº	<b>001414-0200/19-3</b>
Relator:	<b>CONSELHEIRO CEZAR MIOLA</b>
Matéria:	<b>PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO – EXERCÍCIO DE 2019</b>
Órgão:	<b>GABINETE DO GOVERNADOR</b>
Gestor:	<b>EDUARDO FIGUEIREDO CAVALHEIRO LEITE</b>

CONTAS DE GOVERNO. PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.

*Infringência de dispositivos constitucionais e legais. Ampliação do orçamento sem a efetiva existência de dotações e recursos. Manutenção de desonerações tributárias conflitantes com preceitos legais. Não apresentação de plano de ação voltado ao equilíbrio fiscal. Falta de plano para recomposição do SIAC. Pendência de repasse de contribuições previdenciárias retidas e de contribuições patronais. 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 1.009/2014, que dispõe sobre os critérios para apreciação das Contas de Governo. Emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas. Ciência à Procuradoria-Geral de Justiça e à Procuradoria Regional Eleitoral. Recomendação 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, EDUARDO FIGUEIREDO CAVALHEIRO LEITE, relativas ao exercício de 2019.

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 na peça 2939725, do qual resultou, no item 8 do trabalho, o



destaque de 74 itens passíveis de esclarecimentos<sup>1</sup>.

Ditos aspectos foram evidenciados pela Equipe Técnica em dois subitens, sendo **8.1 - Matérias já apontadas no exame das contas do ano anterior** (itens 1 ao 39) e **8.2 - Novos pontos para esclarecimentos** (itens 40 ao 74).

Procedendo à análise (págs. 2500 a 2561) dos esclarecimentos (págs. 2010 a 2199) e dos documentos apresentados (págs. 2200 a 2499), o SAIPAG manifestou-se pelo afastamento dos apontes correspondentes aos itens **1** (incremento de despesas com pessoal e encargos sociais em desacordo com a LDO), **54** (aplicação de recursos da EGR no SIAC), **58** (não aplicação de recursos do FUNDEB de exercícios anteriores), **61** (utilização de recursos do Salário Educação no âmbito do PNAE), **63** (apropriação, ao PNAE, de despesas com ele incompatíveis) e **72** e **73** (despesas com campanhas publicitárias).

Passa-se, então, à abordagem dos 67 itens mantidos pela área técnica como apontes, cujos enquadramentos, nos títulos que seguem, expressam o **entendimento deste Órgão Ministerial**.

## I – APONTES MANTIDOS, COM A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR

**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,

<sup>1</sup> Dois itens foram equivocadamente numerados como 73 (pág. 1988).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

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 90<sup>2</sup> – e ao inciso II do artigo 167 da Constituição da República<sup>3</sup>.

O aponte trata de duas situações tidas como irregulares: uma dizente com o processamento da despesa, consubstanciada no seu pagamento sem o prévio empenhamento; outra, com a respectiva contabilização em Contas Patrimoniais, quando deveria ser registrada em Contas de Controle.

Conforme Tabela 1.15, a conta *Devedores*, cujo saldo era de R\$ 142 milhões ao final de 2019, apresentou importante redução em relação ao exercício precedente (R\$ 230,7 milhões), equivalente a 38,5%.

Já as contas *Responsáveis* e *Sequestros Judiciais*, evidenciadas na Tabela 1.16, sofreram incrementos de 1% e 9,5%, respectivamente, cujos saldos, no biênio 2018-2019, evoluíram de R\$ 1.697,3 milhões e R\$ 1.457,6 milhões para R\$ 1.713,7 milhões e R\$ 1.595,8 milhões.

**4) Não aplicação, no exercício em análise, da totalidade dos R\$ 305,4 milhões de recursos nele arrecadados pelo **Fundo de Proteção e****

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Art. 167. São vedados: (...) II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;



**Amparo Social do Estado do Rio Grande do Sul – AMPARA/RS<sup>4</sup>** –, instituído pela Lei Estadual nº 14.742/2015, com a finalidade de viabilizar a toda a população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência<sup>5</sup>. Caracterização de desvio de finalidade, na medida em que parte dos recursos obtidos foram disponibilizados ao SIAC.

**6)** Insuficiência do plano para recomposição do **quadro de servidores da área de segurança**, considerando-se que o número de cargos vagos no âmbito da Secretaria correspondente se encontra próximo de 50%.

**7)** Verificação de **deficit** real<sup>6</sup> de **18.192 vagas no Sistema Prisional do Estado**, correspondente a 71,5% daquelas existentes (25.436 vagas).

Considerando-se que no exercício de 2018 o *deficit* real era de 14.989 vagas, tem-se que a deficiência sofreu incremento de 3.203 vagas, equivalente a 21,4%.

**8)** Existência de saldos em Depósitos de Terceiros (Passivo Circulante), no total de R\$ 140,9 milhões<sup>7</sup>, indicativos de pendências de repasses ao Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul – IPERGS –, de **contribuições previdenciárias retidas dos servidores**. Do montante, R\$ 34 milhões referem-se a recursos do FUNDOPREV, cuja falta de transferência impediu sua capitalização, impondo prejuízos ao equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo.

O valor total representa acréscimo de 9,5% relativamente ao saldo

<sup>4</sup> Os recursos têm origem no adicional de dois pontos percentuais às alíquotas internas do ICMS, incidentes sobre as operações especificadas no artigo 13-A da Lei mencionada, vigente até o final do exercício de 2025.

<sup>5</sup> Desde a criação do Fundo, em 2016, houve o ingresso de R\$ 1,08 bilhão, sendo que somente R\$ 743,1 milhões foram empenhados, havendo um saldo de Passivo Potencial de R\$ 336,4 milhões. Em 2018 o Passivo Potencial era de R\$ 272,3 milhões.

<sup>6</sup> No cálculo do *deficit* real a Equipe informa desconsiderar as vagas ociosas, existentes em algumas casas prisionais, em face da impossibilidade de mera transferência de presos.

<sup>7</sup> Sendo R\$ 106,9 milhões do Regime de Repartição Simples e R\$ 34 milhões do Regime de Capitalização (FUNDOPREV).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

do exercício precedente (R\$ 128,7 milhões).

**9) Saldos bancários** de recursos do **FUNDOPREV** apresentaram valores a menor, no cotejo com os resultados acumulados desde a sua criação (2011 a 2019), bem como com o Demonstrativo de Receitas e Despesas do RPPS – Plano Previdenciário, constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO). Divergências de R\$ 9,2 milhões e de R\$ 143,7 milhões, respectivamente, evidenciando a necessidade de conciliação bancária.

**10)** Pendências de repasses das **contribuições patronais** empenhadas ao **FUNDOPREV**, registradas no Balanço Patrimonial do Estado em Restos a Pagar Processados, no valor de R\$ 45,7 milhões, impondo prejuízo financeiro ao Fundo de Capitalização, em face da inviabilidade de aplicação dos recursos desde a data em que devidos. A importância representa aumento de 6,3% em relação ao exercício anterior (R\$ 43 milhões).

**11)** Atraso de cinco meses na conclusão da **avaliação atuarial** anual do **RPPS** e no envio à Secretaria de Previdência, em prejuízo à transparência e à tempestividade das informações que devem ser incluídas no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), na LDO, bem como em outros demonstrativos fiscais e contábeis do Estado.

**12)** Publicação do **Demonstrativo da Projeção Atuarial** do Plano Financeiro do **RPPS** (Anexo 10 do RREO) em desacordo com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional, e em divergência com os valores oficiais e corretos a ela informados, decorrendo superestimativa indevida de saldo negativo previdenciário, ao longo dos anos que compõem a projeção atuarial, relativamente aos dados publicados.

**13)** Falta de empenhamento das **contribuições patronais ao Fundo de Assistência à Saúde – FAS** –, especialmente daquelas incidentes sobre as pensões pagas, sendo R\$ 20,1 milhões de competência do exercício em análise.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**14)** Atrasos nos repasses das **contribuições patronais** empenhadas em favor do **Fundo de Assistência à Saúde – FAS –**, cujo saldo dos Restos a Pagar atingiu o montante de R\$ 199,3 milhões, sendo 96,14% desse valor de responsabilidade da Administração Direta do Poder Executivo.

O valor representa acréscimo de 31,3% relativamente àquele que se encontrava pendente em 2018 (R\$ 151,8 milhões).

**16)** Não adoção de providências suficientes a assegurar, ainda no período 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.

**17)** 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 27,32% da RLIT, deixaram de ser aplicados recursos no montante de R\$ 2,68 bilhões.

A tendência de crescimento percentual constante, estabelecida na Gestão 2011-2014 e confirmada em 2015<sup>8</sup>, à luz das conhecidas dificuldades financeiras enfrentadas pelo Estado, levou este Agente Ministerial a pautar suas manifestações no sentido de desconsiderar tal aspecto como motivador, por si só, da emissão de parecer desfavorável, haja vista que a manutenção dessa tendência conduziria para o atendimento futuro do índice mínimo constitucional.

Diferentemente, nos exercícios de 2016, 2017 e 2018 houve decréscimos de 4,4 pontos percentuais (33,68% - 29,28%), 0,36 ponto percentual (29,28% - 28,92%) e 1,65 ponto percentual (28,92% - 27,27%), respectivamente, no cotejo com os índices de aplicação dos exercícios

<sup>8</sup> Em 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015 os índices foram de 28,31%, 29,96%, 31,18%, 32,76% e 33,68%, respectivamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

precedentes, situações que nortearam o posicionamento pela necessidade de que o aponte fosse sopesado na apreciação das respectivas Contas.

Agora, ao se analisar o exercício de 2019, constata-se incremento de apenas 0,05 ponto percentual (27,32% - 27,27%) em relação ao exercício de 2018, que, embora não se mostre, ainda, capaz de evidenciar uma retomada dos investimentos rumo ao atingimento do percentual mínimo, pelo menos representou a interrupção da tendência de queda.

Assim, em linha de coerência com os pareceres anteriores, este *Parquet* deixa de considerar o presente aponte dentre o rol daqueles suficientes a ensejar a desaprovação das contas.

Necessário registrar que, a exemplo do que fez em exercícios anteriores, o SAIPAG 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 FNDE<sup>9</sup>.

A propósito, destaca-se o entendimento conflitante no que pertine às despesas com inativos e pensionistas da Secretaria da Educação<sup>10</sup>.

Consoante destacado pela Equipe Técnica, se excluídos tais gastos, o percentual de aplicação de recursos cairia para 15,67% da RLIT, desatendendo, também, o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, relativamente à aplicação mínima de 25%.

Tais divergências, por iniciativa do SAIPAG<sup>11</sup>, resultaram<sup>12</sup> na instauração, em 18/04/2016, de Pedido de Orientação Técnica – Processo nº

<sup>9</sup> Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

<sup>10</sup> Além de outros afetos à base de cálculo do valor a ser aplicado, como também à forma de apuração dos dispêndios, considerando-se as três fases orçamentárias da despesa.

<sup>11</sup> No âmbito do processo nº 1525-0200/15-3, que tratou do requerimento de certidão relativa à aplicação de recursos em educação e saúde de 2014.

<sup>12</sup> Alínea “c” da Decisão n. AD-0006/2015, publicada em 23/04/2015.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

5141-0200/16-0 –, que se encontra pendente de decisão.

No seu curso, dito processo foi reorientado, passando a tramitar conjuntamente com o DOC nº 29583-0299/18-0, cuja abertura ocorreu em 16/04/2018, visando a dar andamento ao contido na alínea “b” da Decisão n. TP-0147/2018, relativa ao Processo nº 284-0200/18-4, instaurado em face de questionamentos elaborados pela PGE, relativamente a divergências acerca de critérios de publicação dos demonstrativos fiscais, considerando-se a pretensão do Estado de adesão ao denominado Regime de Recuperação Fiscal da União.

Como consequência, os critérios adotados por esta Corte para o cálculo da aplicação em MDE deverão ser objeto de avaliação conjunta com aqueles afetos às ASPs e às despesas com pessoal, a partir de trabalho desenvolvido por Grupo de Estudos específico.

O Relatório apresentado pelo Grupo, datado de 07/06/2019, encontra-se à peça 2957067 do referido POT nº 5141-0200/16-0, atualmente aos cuidados da Consultoria Técnica da Casa, para emissão de Informação Técnica.

De se adiantar, contudo, o posicionamento do mencionado Grupo de Estudos, favoravelmente à aplicação dos critérios de apuração do SIOPE relativamente a todos os aspectos suscitados.

Necessário registrar que, especificamente em relação às despesas com inativos e pensionistas, já não cabe mais discussão sobre o tratamento a ser dado, forte na recente Emenda Constitucional nº 108, de 20/08/2020, que vedou expressamente o seu cômputo à MDE<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Portanto, entende-se importante que o atual Gestor seja alertado não apenas acerca da possibilidade de mudança da forma de cálculo adotada por esta Casa, como resultado do processo referido, bem como, da necessária alteração em relação às despesas com inativos e pensionistas, com repercussões sobre a análise das contas do exercício em curso.

**18) Manutenção de recursos do FUNDEB em contas bancárias sem vinculação específica e privativa ao referido Fundo.**

**19) Não aplicação no FUNDEB, no exercício de 2019, de R\$ 95 milhões ingressados no exercício de 2018 e que, nos termos do § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, deveriam ter sido utilizados no primeiro trimestre do exercício subsequente (2019), mediante a abertura de créditos adicionais.**

**20) Aplicação indevida de recursos do FUNDEB, no montante de R\$ 1,17 bilhão, em despesas relativas à contribuição patronal de inativos ao RPPS e para cobertura do denominado *deficit* no pagamento de aposentados, em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/1996.**

**21) Existência indevida de saldos negativos em contas de recursos vinculados à educação, decorrendo a criação de ativos potenciais fictícios, bem como realização de empenhos à conta de recursos vinculados para os quais não houve ingresso de receitas correspondentes.**

**22) Não utilização de conta única e específica, junto ao Banco do Brasil ou Caixa Econômica Federal, para a movimentação dos recursos do FUNDEB<sup>14</sup>, além de transferência indevida desses recursos para o SIAC, no total de R\$ 584,2 milhões, caracterizando a sua utilização para finalidades**

---

*proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (...) § 7º É vedado o uso dos recursos referidos no caput e nos §§ 5º e 6º deste artigo para pagamento de aposentadorias e de pensões.*

<sup>14</sup> Em afronta à Portaria Conjunta STN/FNDE nº 02/2018.



distintas.

**23 e 24) 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\$ 161,6 milhões) da Receita Líquida de Impostos Próprios – RLIP (R\$ 32,32 bilhões)<sup>15</sup>.

Mesmo que considerados os dispêndios com a UERGS – o que dependeria de alteração do texto da Lei nº 11.646/2001 – a aplicação atingiria somente o índice de 0,31% da RLIP.

**25) Desatendimento ao disposto no artigo 236 da Constituição Estadual**, que estabelece a aplicação mínima de 1,5% da Receita Líquida de Impostos Próprios – RLIP – no **Fomento ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica – FEPCT**. Considerando-se o atingimento do índice de 0,09% da RLIP<sup>16</sup>, deixaram de ser aplicados recursos no montante de R\$ 456,8 milhões.

**26) Manutenção de recursos da saúde em contas bancárias sem vinculação específica e privativa às ASPS.**

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

Do estabelecimento de parâmetros objetivos acerca dos gastos computáveis às ASPS, por intermédio da Lei Complementar Federal nº 141/2012, decorreu conflito com a forma de cálculo que vinha sendo adotada por esta Casa, o que ensejou a instauração de Pedido de Orientação Técnica,

<sup>15</sup> RLIP constante da Tabela 2.1.

<sup>16</sup> Em 2015 foi 0,11%; em 2016 = 0,10%; em 2017 = 0,10%; em 2018 = 0,09%.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

cuja decisão aprovou<sup>17</sup> “a Informação n. 025/2013 da Consultoria Técnica, conjuntamente com a manifestação do Auditor Substituto de Conselheiro Cesar Santolim, para que sirvam de orientação para sanar os questionamentos que deram origem ao presente Pedido de Orientação Técnica”.

Ainda assim, a exemplo do que já ocorreu em relação às contas dos exercícios de 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, verifica-se que os cálculos evidenciados no Relatório sob exame, que apuraram os percentuais de aplicação de 12,15% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT)<sup>18</sup> e de 12,96% da Receita Tributária Líquida (RTL)<sup>19</sup>, não seguiram integralmente a orientação estabelecida na referida Informação nº 025/2013, aprovada pelo Tribunal Pleno desta Corte.

A propósito, no item “2.4.7 – Conclusão”, relativamente à apuração dos recursos aplicados em ASPS, no montante de R\$ 4.242 milhões (evidenciado na Tabela 2.46)<sup>20</sup>, o SAIPAG consignou:

*foram incluídas as seguintes despesas consideradas controversas, as quais vêm sendo apropriadas no cálculo desde 2013:*

1) contribuições patronais ao IPE-Saúde (exceto SES e FEPPS) – R\$ 672,2 milhões	Controversas, pois são vedadas no cômputo de ASPS pela LC nº 141/2012
2) aposentadorias, pensões e encargos sobre a folha dos inativos - R\$ 290,9 milhões	
3) Despesas em outros Órgãos que não a Secretaria da Saúde, não sendo de natureza universal - R\$ 141,6 milhões	Controversas, nos termos da Informação CT nº 25/2013

Mais adiante registrou:

*Tendo em vista que o texto da Lei Complementar nº 141/2012, ora em vigor, veda o aproveitamento das despesas descritas como “controversas” e que vieram a compor o percentual apurado de gastos em ASPS, 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.*

<sup>17</sup> Decisão plenária n. TP-1.360/2013, proferida no processo nº 7761-0200/13-3, em 11/12/2013.

<sup>18</sup> A Emenda Constitucional Federal nº 29/2000 estabeleceu o mínimo de 12% da RLIT.

<sup>19</sup> A Emenda Constitucional Estadual nº 25/1999 fixou o mínimo de 10% da RTL.

<sup>20</sup> Embora dela conste, indevidamente, à linha 7, como sendo de 2018.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

E asseverou:

*As despesas controversas possuem expressivos montantes, de forma que, ao retirá-las da apuração, implicaria no não atingimento do percentual constitucional de aplicação em saúde pelo Estado, conforme se demonstra, exemplificadamente, os valores relativos ao período de 2016 a 2019:*

TABELA 2.60  
APLICAÇÃO EM ASPSP  
AJUSTE DESPESAS CONTROVERSAS  
2016 - 2019

	2016	2017	2018	2019
<b>1. Aplicado em ASPSP</b>	<b>3.538,90</b>	<b>3.777,80</b>	<b>4.089,40</b>	<b>4.241,99</b>
(-) Despesas em IPE-Saúde	492,4	539,4	543,70037	672,2
(-) Contribuição Patronal Inativos	23	23,1	24,691405	22,8
(-) Cobertura Déficit Pensões	58,6	54,1	65,092688	63,9
(-) Cobertura Déficit Inativos	212,7	170,6	197,3644	204,1
(-) Despesas demais Órgãos	136,1	131,3	140,89733	141,6
<b>2. Total Despesas Controversas</b>	<b>922,8</b>	<b>918,5</b>	<b>971,7</b>	<b>1.104,7</b>
<b>3. Aplicado em ASPSP – ajustado (1-3)</b>	<b>2.616,10</b>	<b>2.859,30</b>	<b>3.117,66</b>	<b>3.137,33</b>
<b>4. Percentual sobre a RLIT</b>	<b>8,97%</b>	<b>9,27%</b>	<b>9,27%</b>	<b>8,99%</b>

Fonte: Sistema CUBOS DW (CAGE - SEFAZ/RS).  
Cálculo: Equipe Técnica SAICE/SAIPAG - TCE/RS

Oportuno destacar que, em face da Lei Complementar Federal nº 141/2012 e da Decisão n. TP-1.360/2013, que aprovou a Informação CT nº 025/2013, este Órgão Ministerial, a partir das contas daquele exercício de 2013, passou a fazer os referidos ajustes nos Pareceres que exarou relativamente às contas dos Governadores do Estado.

Como resultado, as conclusões lançadas nos Pareceres MPC nºs 8732/2014, 8058/2015 e 10143/2016, relativos aos exercícios de 2013, 2014 e 2015, respectivamente, já foram pelo desatendimento dos percentuais mínimos fixados em ambas as Constituições. Relativamente aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, em que tais cálculos foram incorporados ao Relatório Técnico, o posicionamento Ministerial foi na mesma linha – do desatendimento.

Nesse que agora se analisa, o não atingimento dos índices legais mínimos vem novamente corroborado pelos cálculos do SAIPAG, na Tabela 2.60 supra, que contempla o período de 2016 a 2019.

Cabe acrescentar que, conforme nota de rodapé (1) da Tabela 2.46, as despesas com “IPE Saúde SES e FEEPS”, bem como “IPE Saúde Demais



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Órgãos”, no total de R\$ 592,8 milhões, “*não estão desdobradas em Ativos e Inativos*”.

Disso resta inviabilizada a dedução dos valores correspondentes aos inativos, já que somente os dispêndios afetos aos ativos é que são computáveis às ASPS.

Mesmo que não realizado tal ajuste, que ensejaria redução ainda maior do valor apresentado na Tabela supra, de R\$ 3.137,33 milhões, este evidencia o desatendimento dos percentuais mínimos de aplicação em ASPS, estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, na medida em que corresponde a **8,99% da RLIT** (R\$ 34.905,1 milhões), e a **9,59% da RTL** (R\$ 32.719,9 milhões), ambas indicadas na Tabela 2.46.

Como destacado pelo SAIPAG em suas conclusões, “*Considerando que o mínimo aplicado em 2019 deveria ser R\$ 4,19 bilhões (12% x RLIT), com a exclusão das despesas controversas o Estado deixou de aplicar R\$ 1,05 bilhões no exercício em análise*”, ou seja, ¼ do que caberia investir.

Necessário, então, que se dê ênfase ao alerta da Equipe Técnica – e que integra sua manifestação derradeira sobre o assunto –, “*quanto aos riscos decorrentes dos procedimentos impostos pelo Decreto nº 7.827, de 16-10-2012, que regulamenta os procedimentos de condicionamento e restabelecimento das transferências oriundas da repartição de receitas tributárias, e suspensão e restabelecimento de transferências voluntárias da União, nos casos de descumprimento da aplicação mínima de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde de que trata a Lei Complementar nº141/2012*”, acrescentando-se que o artigo 7º do mesmo Decreto estabelece o SIOPS<sup>21</sup> como ferramenta de verificação da aplicação de recursos em ASPS.

Tomando-se como parâmetros os dados da Tabela 2.60 supra, com vistas ao cotejo com o desempenho do exercício anterior, observou-se,

<sup>21</sup> Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

relativamente à aplicação percentual estabelecida na Constituição Federal, pequena redução de 0,28 ponto percentual (8,99% – 9,27%).

Já em relação à aplicação percentual prevista na Constituição Estadual, o montante despendido em 2019 também representou leve redução em relação ao exercício precedente, de 0,32 ponto percentual (9,59% - 9,91%).

Em linha de coerência com a conduta que tem pautado os posicionamentos deste Órgão Ministerial, à luz das conhecidas dificuldades financeiras do Estado, entende-se pela necessidade de que a Administração Estadual seja novamente<sup>22</sup> instada a apresentar **plano de ação** voltado à obtenção de crescimento gradativo das aplicações e consequente atingimento da meta.

Por fim, importante fazer-se menção à Ação Civil Pública nº 001/1.15.0061773-4, ajuizada no exercício de 2015 pelo Ministério Público Estadual, objetivando 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.

Referindo-se a ela o SAIPAG consignou:

*Portanto, as despesas controversas, anteriormente encontradas sob-judice devido ao questionamento de inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 141/2012, com o advento da Decisão, não podem ser consideradas como gastos em saúde.*

Em conclusão, o não atingimento dos percentuais constitucionais mínimos e, notadamente, a não apresentação do plano de ação, corroboram o posicionamento Ministerial pela **desaprovação das presentes contas**.

**28)** Carência de justificativa a embasar a apropriação, às **ASPS**, de despesas com a folha de pagamento de pessoal ativo (R\$ 111,1 milhões) e

<sup>22</sup> Manifestação deste Órgão Ministerial nesse sentido, expressa no Parecer MPC nº 3794/2019, relativo às contas de 2017, já havia sido levada ao **conhecimento do atual Chefe do Executivo**, consoante Ofício nº 279/2019, do Gabinete da Presidência desta Corte de Contas, datado de 17/09/2019 (fl. 1225 do proc. 12077-0200/17-7).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

outras despesas correntes (R\$ 30,5 milhões)<sup>23</sup> de órgãos alheios à saúde.

Registra-se que tal situação já se encontra contemplada no aponte precedente, tendo, inclusive, sido objeto de ajuste na Tabela 2.60, no valor total de R\$ 141,6 milhões.

**29)** Deficiências na evidenciação contábil, na mensuração e no detalhamento das **dívidas** do Estado para com os **Fundos Municipais de Saúde**, que remontam ao exercício de 2013 e se encontram registradas na conta Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária.

**30)** Deficiências na evidenciação contábil, na mensuração e no detalhamento das **dívidas** do Estado para com os **Hospitais**, que remontam ao exercício de 2013 e estão registradas na conta Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária.

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 **9, 13, 18, 21, 22, 26 e 29**.

A propósito, refere-se que as inobservâncias 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.

**31)** Realização de **saques no SIAC** (Sistema Integrado de Administração de Caixa) no montante de R\$ 1,60 bilhão, sem recomposição dos valores à origem.

A importância ocasionou a elevação do passivo acumulado<sup>24</sup> em

<sup>23</sup> Embora conste do aponte (pág. 1976) o valor de R\$ 35,4 milhões, adota-se como correta a importância de R\$ 30,5 milhões, evidenciada na Tabela 2.49 e constante do parágrafo que a antecede (pág. 1800).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

8,4%, evidenciando uma tendência crescente de agravamento da situação, para cujo montante, de R\$ 20,54 bilhões, não se vislumbra perspectiva – tampouco um cronograma estabelecido – de recomposição dos recursos às contas de origem.

Interrompida no período de 2008 a 2010, a prática foi retomada fortemente na Gestão 2011-2014, que registrou a maior média anual de saques – de R\$ 2,23 bilhões<sup>25</sup> – no período de 1999 a 2014, consoante gráfico 3.1 (pág. 1831).

O mesmo gráfico evidencia que a segunda maior média anual de saques (R\$ 2,1 bilhões) ocorreu na gestão 2015-2018.

Destarte, a prática adotada em 2019, 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.

A Tabela 3.7 (pág. 1828) permite inferir a representatividade do grau de dependência do Estado para com o SIAC, na medida em que o índice de utilização do montante aplicado atingiu 99,81% em 2019.

Importante destacar o trânsito em julgado, em 20/05/2020, do Acórdão que, no âmbito da ADI 5080, declarou a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 12.069/2004 e do artigo 5º da Lei Estadual nº 12.585/2006, que respaldavam o repasse de valores de depósitos judiciais ao SIAC.

Se a modulação dos efeitos, com eficácia *ex nunc* (a partir da data do julgamento), teve o condão de “*convalidar a utilização dos recursos de depósitos judiciais até então realizada pelo Estado*”, restou inviabilizada, a partir de então, a realização de novos saques desses recursos que, ao final de

<sup>24</sup> Em 2018 totalizava R\$ 18,95 bilhões.

<sup>25</sup> Valores anuais atualizados pelo IGP-DI Médio.





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

2019, representavam 51,60% daqueles que lastreavam o Caixa Único.

Não é demais alertar que, inobstante tal *decisum* venha a impor restrições somente a pretensões futuras de transferências desses valores ao SIAC, permanece a necessidade de reposição, à origem, daqueles já utilizados.

Este Órgão Ministerial reitera, ainda, entendimento lançado nos Pareceres MPC nº 8058/2015, 10143/2016, 12956/2017, 3794/2019 e 14986/2019, por ocasião da apreciação das Contas de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, respectivamente, 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 LRF<sup>26</sup>, 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 LRF<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> 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)

<sup>27</sup> 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 recursos das empresas estatais para o SIAC.

Tal posicionamento, defendido nos cinco Pareceres mencionados, restou parcialmente<sup>28</sup> acolhido na alínea “d” da Decisão n. TP-0644/2016, relativa às contas de 2015, nos seguintes termos:

*d) **determinar** à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE) que a realização de operações de crédito obtidas junto às instituições financeiras controladas pelo Estado do Rio Grande do Sul seja objeto de verificação nos exercícios subsequentes; e **alertar a Sua Excelência, o Governador do Estado**, no sentido de que a presente matéria deva ser objeto de sua atenção, devido à análise a ser procedida e às consequências dela decorrentes.*

Nesse contexto, aqui abordado em linhas gerais, este Órgão Ministerial reitera que os aspectos contemplados recomendam que a Corte de Contas aprofunde o exame, em exercícios futuros ou em procedimento específico, em particular quanto à eventual necessidade de que o Poder Executivo promova a adequação dos normativos que regulamentam o SIAC.

Ademais, por todo o exposto, sugere-se que Administração Estadual seja instada a apresentar **plano de ação** para a recomposição da totalidade dos recursos já utilizados às contas de origem.

**32) Não apresentação de plano de ação** visando ao atendimento do prazo, previsto na EC nº 99/2017 (até o ano de 2024), para **quitação do estoque de precatórios**, que em 2019 apresentava saldo de R\$ 15,65 bilhões.

Consoante destacado pelo SAIPAG, mesmo que venha a ser aprovada a PEC 95/2019<sup>29</sup>, que prorroga o prazo para o exercício de 2028, a manutenção do volume de pagamentos observado no exercício em exame – no qual houve incremento extraordinário de quitações, por conta da compensação

<sup>28</sup> A decisão não fez referência específica aos recursos obtidos por intermédio do SIAC.

<sup>29</sup> Em trâmite no Congresso Nacional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

com a Dívida Ativa (60% do total pago em 2019)<sup>30</sup> – não seria suficiente para alcançar o objetivo.

**33)** Não apresentação de estudo contendo projeções e estratégia para recondução das **despesas com pessoal** ao limite legal, caso haja alteração na forma do seu cálculo, visando à adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), junto à União.

**34)** Gestão fiscal: agravamento da **insuficiência financeira** de Recursos Livres, que ao final do exercício totalizava R\$ 31,93 bilhões, representando **incremento real<sup>31</sup> de 11,76%** em relação ao exercício precedente (R\$ 28,57 bilhões).

**35)** Gestão fiscal: incremento da relação entre a **Dívida Consolidada Líquida (DCL)** e a Receita Corrente Líquida (RCL) em 1,48 ponto percentual relativamente ao exercício precedente. Considerando-se os montantes de R\$ 89,25 bilhões da DCL e de R\$ 39,78 bilhões da RCL, a relação entre ambas, que em 2018 havia sido de 222,90%, **elevou-se** para 224,38%, situando-se, portanto, acima da meta máxima de 200%.

**36)** Gestão fiscal: não atingimento das metas de resultados primário e nominal, estabelecidas na LDO<sup>32</sup>.

Quanto ao **resultado primário**, o *deficit* de R\$ 437,1 milhões situou-se **112,17% aquém da meta** estabelecida na LDO, de R\$ 3,59 bilhões de *superávit*<sup>33</sup>.

Dizente com o **resultado nominal**, a evolução da Dívida Fiscal

<sup>30</sup> A compensação atingiu o montante de R\$ 933,1 milhões, face ao total de R\$ 1.548,4 milhões pagos.

<sup>31</sup> Considerando a atualização do valor nominal de 2018 (R\$ 26,94 bilhões) pelo IGP-DI Médio, o que correspondeu a R\$ 28,57 bilhões.

<sup>32</sup> Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 15.202/2018.

<sup>33</sup> Em 2018 o *deficit* de R\$ 1,32 bilhões (ajustado pelo SAIPAG) havia ficado 131% aquém da meta de R\$ 4,24 bilhões de *superavit*.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Líquida<sup>34</sup> no período de 2018-2019, que atingiu o montante de R\$ 5,06 bilhões, **superou em 252,22% a meta** máxima estabelecida na LDO (R\$ 1,44 bilhão)<sup>35</sup>.

**37 e 38)** Gestão fiscal: não apresentação de **plano de ação** visando ao atingimento do **equilíbrio fiscal**, como também das repercussões decorrentes de eventual adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, junto à União.

**40)** Inexistência de lei específica relativamente a algumas **desonerações fiscais** concedidas, comprometendo, além da observância à legislação e à jurisprudência, a identificação e fiscalização quanto aos objetivos ensejadores das suas concessões e manutenções.

**41)** Carência de evidenciação, relativamente aos **créditos do ICMS-Exportação**, daqueles amparados em legislação federal separadamente dos originários de normas estaduais, passíveis, portanto, de revogação pelo Estado.

**42)** Distorção no **Demonstrativo de Desonerações Fiscais**, como decorrência da manutenção em vigor de dispositivos do RICMS que permitem o não estorno do crédito fiscal de etapas anteriores, relativamente a saídas parcial ou totalmente não tributadas.

**43)** Manutenção de **isenção fiscal** em desacordo ao Convênio ICMS nº 04/04, celebrado perante o CONFAZ<sup>36</sup>, caracterizada pela extensão indevida da desoneração ao transporte interestadual de cargas, quando o Convênio autorizava apenas ao transporte intermunicipal no âmbito do próprio Estado.

<sup>34</sup> Dívida Consolidada Líquida excluídos itens que não representam fluxo advindo do esforço fiscal.

<sup>35</sup> Em 2018 a DFL de R\$ 7,49 bilhões havia superado em 74,6% a meta de R\$ 4,29 bilhões.

<sup>36</sup> Conselho Nacional de Política Fazendária.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

44) Fragilidades dos controles quanto aos **créditos presumidos** oriundos das entradas de insumos produzidos no Estado.

45) Manutenção de disposições do RICMS que permitem a apropriação de **crédito presumido** em situações de mera transferência entre estabelecimentos da mesma empresa, resultando na possibilidade de redução da arrecadação em situações que sequer configuram operação comercial de venda.

46) **Vinculação** indireta da **receita do ICMS a despesas específicas**, em afronta ao disposto no inciso IV do artigo 167 da CF<sup>37</sup>, decorrente de previsão contida no RICMS que viabiliza a apropriação de crédito presumido para o ressarcimento de taxas de serviço estaduais, relacionadas a atividades específicas, previstas na Lei nº 8.109/1985<sup>38</sup>. A situação também resulta na **sobrevalorização** da RCL e RLIT, relativamente às taxas que, contabilizadas como receitas se transformam em créditos presumidos, ocasionando **repercussões** sobre importantes indicadores da Gestão Fiscal, como **limites de despesas** com pessoal e **dívida pública**, além das **aplicações** em ASPS e MDE.

47) Atividades sensíveis no âmbito da Receita Estadual, que envolvem aspectos relacionados aos benefícios fiscais, como o monitoramento e a revisão, contam com reduzido quadro de servidores, o que pode **comprometer a adequada fiscalização das fruições**, bem como tornar intempestiva a **avaliação da efetividade das concessões** em vigor.

48) Inclusão, no RICMS, de **desonerações fiscais** praticadas por Estado da mesma região (Santa Catarina) – forte no permissivo da Lei Complementar Federal nº 160/2017 e no Convênio ICMS nº 190/2017 –,

<sup>37</sup> Art. 167. São vedados: (...) IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (...).

<sup>38</sup> Art. 1º - A Taxa de Serviços Diversos será cobrada pelo Estado, na forma desta Lei, em razão de atividade especial dirigida ao contribuinte, de acordo com a Tabela de Incidência anexa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

porém, sem a existência de lei estadual específica, preconizada pelo § 6º do artigo 150 da Constituição Federal.

**49)** Concessão de **desonerações fiscais** apenas com base na celebração de Convênios no CONFAZ, contudo, sem a posterior edição de lei específica, tampouco Decreto legislativo, conforme exigência do § 6º do artigo 150 da CF.

**50 e 51)** Concessões de **desonerações fiscais** relacionadas ao ICMS, bem como prorrogação da sua vigência, fundamentadas em dispositivo genérico constante do artigo 58 da Lei Estadual nº 8.820/1989<sup>39</sup>, cuja apreciação pela Assembleia Legislativa, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, não restou comprovada.

**53)** Ausência de apresentação de **plano de ação** visando à conclusão das **obras do Instituto Estadual de Educação General Flores da Cunha**, iniciadas há 8 anos, e para cuja continuidade foram alocados, para o exercício de 2020, por intermédio da Lei Orçamentária Anual nº 15.399/2019, recursos mensais equivalentes a 9,81% daqueles que seriam necessários.

**55)** Não disponibilização de **informações orçamentárias** acerca dos investimentos em **educação**, com grau de detalhamento correspondente ao do SIOPE (Sistema de Orçamentos Públicos em Educação), sistema não alimentado pelo Estado.

**56)** Não inclusão, na base de cálculo das **contribuições ao**

<sup>39</sup> Art. 58 - Sempre que outro Estado ou o Distrito Federal conceder benefício fiscal ou financeiro que resulte em redução ou eliminação, direta ou indiretamente, de ônus tributário relativo no ICMS, com inobservância de disposições da legislação federal que regula a celebração de acordos exigidos para tal fim, o Poder Executivo poderá adotar as medidas necessárias à proteção da economia do Estado, podendo, inclusive, conceder benefício semelhante.

Parágrafo único - O benefício concedido com base no "caput" será apreciado pela Assembléia Legislativa, a contar da data da publicação do Decreto correspondente, observados o rito e o prazo previstos no artigo 62 da Constituição do Estado, independentemente de solicitação, e, se aprovado, terá efeito coincidente com o previsto no referido Decreto.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**FUNDEB**, da arrecadação de ICMS decorrente da Lei nº 14.742/2015, que criou alíquota adicional de 2%, destinada ao fundo AMPARA.

**57)** Insuficiência de recursos disponíveis nas **contas bancárias** vinculadas ao **FUNDEB e FUNDEF**, da ordem de R\$ 89,2 milhões, para cobertura dos Passivos Potenciais e dos Restos a Pagar Processados. Estes últimos sofreram incremento de 210% em relação ao exercício de 2018.

O aponte corrobora aqueles efetuados nos itens 18 e 22, que já denotam a utilização indevida de recursos do FUNDEB para outras finalidades.

**60)** Não atualização, ao final do exercício de 2019, do **passivo de remuneração** dos recursos afetos ao Salário Educação aplicados no **SIAC**.

**62)** Definição da **complementação de recursos estaduais ao PNAE** (Programa Nacional de Alimentação Escolar) desvinculada de critérios que levem em conta as necessidades nutricionais dos alunos.

**64)** Não adoção de medidas suficientes à solução do problema identificado no **prédio** em que instalada a **Reitoria da UERGS**, cujo Laudo Técnico de Inspeção Predial acusou **grau de risco crítico**.

**65)** Atrasos mensais nos repasses, ao BANRISUL, de valores correspondentes a créditos consignados, retidos em folha de pagamento dos servidores da administração direta estadual, caracterizando **operações de crédito vedadas** pela LRF.

**67)** Deficiências nos **portais de transparência** dos cinco órgãos integrantes da administração direta analisados, notadamente em relação à demonstração de andamento de programas e projetos, às licitações, dispensas e inexigibilidades, aos contratos correspondentes, além de aspectos referentes à remuneração dos agentes públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**68)** Deficiências na **Carta de Serviços ao Usuário**, prevista no artigo 7º da Lei Federal nº 13.460/2017<sup>40</sup>, que constitui importante instrumento de facilitação de acesso dos cidadãos aos serviços públicos.

**69)** Reduzida aderência do **portal da Ouvidoria-Geral** às diretrizes da Lei Federal nº 13.460/2017.

**70)** Inexistência do **Plano Anual de Publicidade e Propaganda Governamental**, previsto na Lei Estadual nº 14.733/2015, Anexo I, alínea “e” das atribuições da Secretaria de Comunicação (SECOM).

Inobstante a elaboração do Plano em questão inserir-se dentre as atribuições da SECOM, este *Parquet* entende pela possibilidade de responsabilização do Chefe do Executivo, adotando, para tanto, posicionamento do relatório técnico, a seguir transcrito (pág. 1950):

*Dada a sua natureza e propósitos, a elaboração e a divulgação deste documento – além de observância ao fundamental princípio da legalidade – concorrem para o cumprimento de compromisso formalizado no Mapa Estratégico de Governo 2019 –2020, mais precisamente em relação a “Aprimorar os mecanismos de transparência” das ações de governo, previsto na dimensão de Governança e Gestão deste instrumento de governo.*

**74)**<sup>41</sup> **Carência dos recursos**, notadamente de natureza humana e tecnológica, disponibilizados ao **Conselho Estadual de Educação (CEEEd)**, em prejuízo ao desempenho das suas funções.

## II – APONTES MANTIDOS, SEM A RESPONSABILIZAÇÃO DO GESTOR

**2)** Falta de detalhamento, no anexo II.d da **Lei de Diretrizes**

<sup>40</sup> Que “Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública”. O § 1º do mesmo artigo estabelece que “A Carta de Serviços ao Usuário tem por objetivo informar o usuário sobre os serviços prestados pelo órgão ou entidade, as formas de acesso a esses serviços e seus compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público”.

<sup>41</sup> Equivocadamente numerado como 73, em duplicidade.





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

**Orçamentárias** para o exercício de 2019, dos demonstrativos referentes à estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, em inobservância ao disposto no artigo 4º, § 2º, inciso V, da LRF.

Ao exarar os Pareceres MPC nºs 3794/2019 e 14986/2019, correspondentes, respectivamente, aos exercícios de 2017 e 2018, este *Parquet* já alertou sobre a necessária observância à data da prática dos atos administrativos considerados desconformes.

No caso, embora o aponte seja focado na LDO do exercício examinado, contempla ato administrativo – correspondente à proposição de projeto de lei que culminou na Lei nº 15.202/2018 – praticado em exercício precedente.

Assim, **divergindo-se** respeitosamente da área técnica, opina-se pela não responsabilização do Gestor, sem prejuízo da necessidade de adoção de medidas corretivas.

**5) Pendência de solução** relativamente à situação apontada desde o exercício de 2015, dizente com a alteração da destinação prevista para os recursos provenientes do retorno de cada parcela de financiamento concedido pelo FUNDOPEM, promovida por intermédio da Lei nº 14.744/2015, em desatenção ao estabelecido na legislação anterior, resultando na **pendência de capitalização do BADESUL**, no valor nominal de R\$ 26,7 milhões.

Em que pese a pendência de solução do aponte, seu fato gerador ocorreu no exercício de 2015, situação que inviabiliza a responsabilização do atual Gestor.

**15) Divergência de R\$ 382,4 milhões**, a menor, nos saldos bancários registrados no Balanço do **Fundo de Assistência à Saúde**, no cotejo com o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*superavit* orçamentário acumulado desde a sua criação (2004 a 2019), caracterizando a utilização indevida, pelo IPERGS, de recursos do FAS para o financiamento de outras atividades da Autarquia.

Registra-se que a diferença corresponde a valores acumulados em gestões anteriores, já que no exercício sob exame restou caracterizada devolução de recursos ao FAS no montante de R\$ 13,9 milhões.

**39)** Carência de apresentação de plano de transição visando a assegurar a continuidade ininterrupta dos serviços prestados pela entidades Fundação Zoobotânica do Rio Grande do Sul – **FZB** –, Fundação de Ciência e Tecnologia – **CIENTEC** –, Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser – **FEE** –, **Fundação Piratini**, Fundação para o Desenvolvimento de Recursos Humanos – **FDRH** – e Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional – **METROPLAN** –, cuja extinção foi autorizada pela Lei nº 14.982/2017.

De se registrar que a área técnica desta Casa tem efetuado o acompanhamento da matéria também no âmbito do processo nº 9484-0200/17-8, instaurado a partir da Representação MPC nº 009/2017, na qual já se questionava a ausência de estudos e justificativas precedentes ao encaminhamento, pelo Executivo Estadual, do projeto de lei que culminou na prefalada autorização legislativa.

Inobstante tal feito esteja sobrestado – aguardando a decisão do STF acerca da ADPF nº 486/RS<sup>42</sup> –, nas págs. 1928 e 1929 do presente processo o SAIPAG transcreve excertos da Informação nº 02/2020–SAE-I, que objetivou prestar informação à Assembleia Legislativa do Estado, os quais evidenciam a manutenção do acompanhamento e a persistência de inconformidades. A propósito, reproduz-se a parte final daquela transcrição:

<sup>42</sup> Consoante Decisão n. TP-0659/2017, à fl. 1085 daquele processo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

*Conforme demonstrado, a área técnica deste Tribunal vem sistematicamente acompanhando as dificuldades na perfectibilização da migração pretendida pelo Governo do Estado a partir da edição da Lei estadual nº 14.982/17, e dentro de suas competências fazendo os registros cabíveis – ratificando a preocupação motivadora da citada Representação MPC 009/2017, com farto material demonstrando as situações constatadas e as incertezas identificadas (quanto à eficiência de muitos dos atos já praticados em termos de manutenção das atividades originais às fundações).*

Ao analisar os esclarecimentos prestados pelo Gestor, o SAIPAG não se posicionou, propriamente, pela manutenção de aponte, mas que *“considerando a complexidade do tema e sua relevância, em especial a transição de atividades, sugere-se que o tema seja continuamente acompanhado, tanto neste relatório nos próximos exercícios, quanto nas auditorias ordinárias desta Corte”*.

Nesse contexto, e considerando que a extinção das Fundações ocorreu ainda na gestão estadual anterior, não se vislumbra razoabilidade em se atribuir responsabilidade ao atual Chefe do Executivo, contudo, sem prejuízo da manutenção do acompanhamento.

**52) Deficiências na apresentação de estudos de impacto orçamentário-financeiro**, previsto no artigo 14 da LRF, relativamente a desonerações fiscais do ICMS.

Nos termos em que delineado o aponte, cuja abordagem ocorreu no item 1.7.4.2.5.2 (págs. 1590 e 1591), tem-se que está a abordar atos praticados antes da publicação da Lei Complementar Federal nº 160/2017.

Logo, entende-se pela inviabilidade de responsabilização do Gestor cujas contas ora são analisadas.

**59) Pendências financeiras com os Municípios**, no valor de R\$ 52,5 milhões, relativamente às suas respectivas quotas do **Salário-Educação**, relativamente a parcelas dos exercícios de 1998 a 2003.



Embora persista a necessidade de repasse dos valores correspondentes, não se vislumbra razoabilidade em atribuir responsabilidade ao Gestor.

### III – APONTES AFASTADOS

**66)** Fixação, no exercício de 2019, de recursos da ordem de R\$ 20 milhões para a aplicação, no orçamento de 2020, em consonância com os critérios da Consulta Popular, representando redução de R\$ 60 milhões em relação ao exercício precedente.

Inobstante a importância de se assegurar a participação popular no processo decisório afeto à aplicação de recursos, não se identifica, na abordagem da Equipe Técnica, qualquer menção a dispositivo legal que estabeleça um referencial mínimo de valor a ser destinado para tal finalidade.

Assim, ponderando-se tal aspecto com a realidade fática das finanças estaduais, onde sequer a saúde tem recebido recursos suficientes ao atingimento da aplicação mínima constitucional, este *Parquet* entende pela insubsistência do aponte.

**71)** Ausência de disponibilização, no portal da transparência, do relatório pormenorizado das despesas com propaganda e publicidade, previsto no inciso III do artigo 24 da Constituição Estadual.

Se interpretado literalmente, o dispositivo da Constituição Estadual estabelece a obrigatoriedade de publicação no Diário Oficial do Estado, medida cuja eventual omissão não restou consignada no relatório técnico.

De fato, o tempo transcorrido desde a promulgação do texto constitucional, tendo-se em conta, sobretudo, a evolução tecnológica que ensejou a implementação de outros meios de comunicação e divulgação,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

revela-se capaz de conduzir a uma interpretação mais ampla da norma, com vistas ao atingimento do seu objetivo.

Nesta senda, tem-se que a publicização dessas informações no portal da transparência possa até mesmo se revelar mais efetiva do que a prática preconizada pela norma constitucional.

Não se identifica, portanto, óbice a essa flexibilização interpretativa, contudo, entende-se que, no caso concreto, também os esclarecimentos apresentados possam merecer tal maleabilidade.

Nessa linha transcreve-se excerto da análise de esclarecimentos, realizada pelo SAIPAG à pág. 2558:

*Neste aspecto em particular, os esclarecimentos informam a intenção de publicar o referido relatório pormenorizado exigido em sede constitucional desde 1989 (art.24, inciso III). Refere a previsão contida no artigo 9º da Portaria nº 16, de 11 de setembro de 2020, que em seu parágrafo único, incisos I ao III determina a evidenciação das seguintes informações: finalidade da ação, importância mensal paga pelos serviços prestados e os beneficiários dos pagamentos.*

*A manifestação do Executivo refere procedimento administrativo iniciado com vistas a contratar serviços de desenvolvimento da correspondente solução de informática para atender o disposto na referida Portaria nº 16/2020 (PROA 20/0811-0000950-1).*

Havendo, portanto, medidas concretas em curso visando, justamente, ao implemento das medidas suscitadas, e à vista da atual redação do texto constitucional, entende-se, por ora, demasiada a manutenção do apontado, situação que leva este *Parquet* a sugerir o seu afastamento.

#### **IV – ANÁLISE QUALITATIVA DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO, SAÚDE E SEGURANÇA**

A abordagem ora realizada decorre das determinações constantes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

da alínea “e”<sup>43</sup> da Decisão n. TP-0644/2016, exarada no Processo de Contas de Governo nº 4152-0200/15-0, do exercício de 2015.

No que concerne à **educação**, este *Parquet* já consignou, no Parecer MPC nº 12956/2017, relativo às contas de 2016, a necessidade de se conferir celeridade visando ao cumprimento da decisão plenária contida na segunda parte do Voto (X), em face da ausência de notícias sobre a apresentação da proposta determinada.

Do cotejo da abordagem afeta ao exercício de 2017 com aquela relativa ao exercício anterior, não se constatou evolução significativa.

No que pertine ao exercício de 2018, verificou-se o acréscimo de alguns dados, inclusive em relação ao próprio período, muitos deles extraídos do Sistema de Monitoramento Estratégico (SME), implantado pelo Estado ao final do exercício de 2017.

Observando-se o enfoque trazido no item 2.1.3 do Relatório de 2019 (ora examinado), a título de “Aspectos Qualitativos e Ações Governamentais na Área da Educação” (págs. 1731 a 1744), observa-se que, adicionalmente, foram trazidas informações afetas ao Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA), porém, com dados de 2018<sup>44</sup>. Também aqueles

<sup>43</sup> e) determinar o cumprimento das medidas contempladas nos votos (III) ... (X) ..., conforme consignado ao longo do Relatório e Voto do Conselheiro-Relator.

( III ) Pela determinação à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE) para que haja o constante acompanhamento deste Tribunal em relação aos investimentos e às despesas correntes nas funções governamentais de Educação, Saúde e Segurança, verificando se eventuais reduções promovidas atingem serviços indispensáveis à população. (Sublinhou-se)

( X ) Pela determinação à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE) para que os Relatórios do Parecer Prévio dos exercícios subsequentes contemplem a análise qualitativa dos gastos com segurança pública, nos termos consignados neste voto.

E pela determinação à Direção de Controle e Fiscalização (DCF) e à Supervisão de Auditoria e Instrução de Contas Estaduais (SAICE) para que até o encerramento do exercício de 2016 apresentem proposta de implementação de tal análise nas funções governamentais de Educação e Saúde. (Sublinhou-se)

<sup>44</sup> A Equipe registra que o estudo é realizado a cada três anos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

relacionados ao SAERS (Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Rio Grande do Sul) são os mesmos de 2018, porque, consoante registrado pelo SAIPAG, “Até o término deste Parecer, a Secretaria da Educação não havia enviado resposta, bem como, não havia publicação dos referidos dados no site do SAERS - <http://www.saers.caeduff.net/>”.

Contudo, relativamente às informações constantes do Relatório, a par de não se encontrarem atualizadas para o exercício objeto de exame, não houve o estabelecimento de correlações visando à apuração de índices capazes de dar suporte a uma análise estruturada e voltada a objetivos previamente definidos.

Quanto à **saúde**, a partir do Relatório Técnico de 2017, houve a inclusão de item específico denominado “Aspectos Qualitativos na Área da Saúde” (págs. 1808 a 1811 deste em análise).

No que tange à **segurança**, tratada no item 1.23 do Relatório Técnico, destaca-se o item “1.23.4 – Dados Estatísticos e Indicadores Criminais” (págs. 1641 a 1645).

Embora ambos contenham informações mais detalhadas, se comparadas às da educação, também não se observou evolução visando à efetiva avaliação qualitativa dos gastos.

Diante deste cenário, que se procurou sintetizar brevemente, este *Parquet* entende restar, até o momento, insuficientemente atendida a diretriz traçada pelo Egrégio Tribunal Pleno, consubstanciada na Decisão n. TP-0644/2016, no que respeita à apuração qualitativa dos gastos com segurança e à apresentação de uma proposta que contemple tal análise também em relação à educação e à saúde.

## V – CONCLUSÃO



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Este *Parquet* tem, reiteradamente, expressado<sup>45</sup> o entendimento de que o rigor no julgamento das contas do Governador (como de todos os gestores públicos), múnus desta Corte<sup>46</sup>, também constitui fator de estabilidade financeira do Estado.

No exercício aqui analisado, considerando-se o total de 74 Pontos Passíveis de Esclarecimento, 67 resultaram mantidos como inconformidades pelo SAIPAG.

Quanto a elas, este Ministério Público de Contas opina pelo **afastamento** de **duas** (itens 66 e 71), pela **manutenção** de **sete** apontes somente para fins de adoção de medidas corretivas (itens 2, 15, 39, 52 e 59), e pela **responsabilização** do Gestor quanto aos demais **59** itens.

Dentre eles, **18** encontram enquadramento nas hipóteses exemplificativamente arroladas no artigo 2º da Resolução TCE nº 1009/2014, ensejadoras da emissão de **parecer prévio desfavorável**.

O opinativo final deste Órgão Ministerial norteia-se na apreciação conjunta dos elementos contidos na instrução técnica, à luz da Resolução nº 1009/2014 e legislação regente, merecendo destaque:

a) a ampliação do orçamento do Executivo sem a efetiva existência de dotações orçamentárias e de recursos financeiros, mediante o registro nas contas *Devedores, Responsáveis, Sequestros Judiciais e Obrigações Pendentes de Execução Orçamentária*<sup>47</sup>;

<sup>45</sup> A exemplo dos Pareceres MPC nºs 8058/2015, 10143/2016, 12956/2017, 3794/2019 e 14986/2019.

<sup>46</sup> Por ocasião do julgamento das Contas do exercício de 2012, em manifestação efetuada em Plenário, este Agente Ministerial já alertava “*que esta Casa, o Órgão de Controle Externo, evidentemente respeitando os entendimentos diversos, tem por missão o controle técnico das contas, e que o necessário rigor neste julgamento é também um fator para estabilidade financeira do Estado. (...) se ao longo de décadas, o Tribunal de Contas, os órgãos de controle tivessem julgado com ainda mais rigor as Contas de Governo do Estado, talvez o Estado não estivesse nessa situação financeira*”.

<sup>47</sup> Resolução nº 1009/2014: Art. 2º (...) I – *autorização de despesa sem recurso orçamentário próprio; (...) 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 –*





MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

b) a manutenção de desonerações tributárias afetas ao ICMS com inobservância aos preceitos legais incidentes;

c) a não apresentação de “plano de ação” voltado ao atingimento do equilíbrio fiscal – embora pública e expressamente almejado pelo Executivo –, haja vista a competência atribuída ao Tribunal de Contas para a fiscalização do cumprimento da LRF, em consonância, especialmente, com o disposto no artigo 59, inciso I, do referido diploma legal<sup>48</sup>;

d) a inexistência de “plano de ação” para reposição dos recursos sacados do SIAC, que em 2019 totalizavam R\$ 20,54 bilhões;

e) a pendência de repasse ao IPERGS de contribuições previdenciárias retidas dos servidores, cujo montante, de R\$ 140,9 milhões, evidencia o aumento nominal de 9,5% relativamente ao saldo pendente ao final da gestão anterior, bem como a falta de aportes ao FUNDOPREV, a título de contribuições patronais ordinárias<sup>49</sup>;

f) as irregularidades na aplicação de recursos do FUNDEB, notadamente em despesas de cunho previdenciário<sup>50</sup>, no montante de R\$ 1,17 bilhão<sup>51</sup>;

g) a inobservância de princípios afetos ao adequado registro e à evidenciação de fatos contábeis – especialmente daqueles destacados nos

---

*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;*

<sup>48</sup> 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;*

<sup>49</sup> 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;

<sup>50</sup> Contribuição patronal de inativos ao RPPS e cobertura do denominado *deficit* no pagamento de aposentados.

<sup>51</sup> 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

itens 9, 13, 18, 21, 22, 26, 29 e 30<sup>52</sup> –, que, ao provocar distorções ou imprecisões nos demonstrativos decorrentes, comprometem sua fidedignidade e, conseqüência disso, também a atuação do Controle Externo<sup>53</sup>;

h) o **descumprimento dos índices mínimos** constitucionais de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de **Saúde (ASPS)**<sup>54</sup>, em face do atingimento de 8,99% da RLIT e 9,59% da RTL;

i) o *deficit* de vagas no **sistema prisional**, evidenciando o agravamento da situação em 21,4% relativamente ao exercício precedente.

**Isto posto**, o Ministério Público de Contas opina nos seguintes termos:

1º) Emissão de **Parecer Prévio Desfavorável** à aprovação das contas do Excelentíssimo Senhor EDUARDO FIGUEIREDO CAVALHEIRO LEITE, Governador do Estado do Rio Grande do Sul, no exercício de 2019.

2º) **Ciência** ao Procurador-Geral de Justiça e ao Procurador Regional Eleitoral, consoante o disposto no artigo 140 do Diploma Regimental.

3º) **Recomendação** ao atual Gestor para que apresente Plano de Ação voltado à adoção de medidas sanadoras dos apontes constantes do presente feito.

4º) **Determinação** à Direção de Controle e Fiscalização para que

<sup>52</sup> Divergências entre o resultado orçamentário do FUNDOPREV e os respectivos saldos bancários (9); não empenhamento de contribuições patronais devidas ao FAS – R\$ 20,1 milhões (13); recursos do FUNDEB em contas bancárias sem vinculação específica (18); existência de saldos negativos em contas de recursos vinculados à educação (21); não utilização de conta única e específica para os recursos do FUNDEB, com sua transferência para o SIAC (22); recursos de ASPS em contas bancárias sem vinculação específica (26); deficiências na evidenciação contábil, na mensuração e no detalhamento das dívidas do Estado para com os Fundos Municipais de Saúde (29) e para com os Hospitais (30).

<sup>53</sup> 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;*

<sup>54</sup> Mínimos constitucionais: 12% da RLIT (Receita Líquida de Impostos e Transferências) e 10% da RTL (Receita Tributária Líquida).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS  
DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

---

mantenha sistemática de acompanhamento em relação às ressalvas e recomendações remanescentes dos exercícios anteriores.

É o Parecer.

MPC, data da assinatura digital.

GERALDO COSTA DA CAMINO,  
Procurador-Geral.