

A tabela a seguir demonstra os valores disponibilizados e a execução no exercício de 2019:

Em R\$ 1,00

FECF	
Receita Resultante da Lei 4056/02	4.578.273.704
Valor mínimo a ser aplicado no FEHIS	228.913.685
FEHIS	
DRE (30%)	68.674.106
Valor a ser destinado após DRE	160.239.580
Despesa Liquidada no Fehis	64.480.852
Valor destinado pelo ERJ (de acordo com Limite de movimentação de empenho disponibilizado)	164.406.564
Diferença	4.166.984
Valores liquidados pelo FEHIS	64.480.852

Fonte: Flexvision

Nota Técnica Nº 55/2020/SUPOF/SEFZ/RJ - Fls 02 - SEI/ERJ - 6722295

Assim sendo, 5% (cinco por cento) dos recursos do FECF corresponderam ao montante de R\$ 228.913.685, todavia, após a incidência da Desvinculação de Receitas do Estado (DRE), conforme EC93/2016, o valor a ser destinado representou o total de R\$ 160.239.580.

O ERJ, no exercício financeiro de 2019, disponibilizou para o FEHIS R\$ 164.406.564 (conforme o LME- Limite de Movimentação e Empenho), superando, desta forma, o valor mínimo em R\$ 4.166.984,00

Histórico da implementação da DRE no ERJ

Em 2016, por meio da Emenda Constitucional nº 93 de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, tornou-se possível a desvinculação de receita para os Estados, Distrito Federal e Municípios com a criação de dispositivo similar ao aplicável à União.

Ato contínuo, o Estado do ERJ editou o Decreto Estadual nº 45.874/2016, regulando a aplicação do comando constitucional federal, delimitando os repasses atinentes ao FAPERJ, FECAM, FEHIS e ao FAF, reduzindo-os em 30% correspondentes a DRE. A publicação do referido Decreto visava dar celeridade à aplicabilidade da desvinculação de receita.

Contudo, fora formalizada representação de inconstitucionalidade tendo por objeto o Decreto nº 45.874/2016 e que foi acatada no âmbito do Tribunal de Justiça, consoante ao processo Nº 0000924-16.2017.8.19.0000. Essa ação seguiu o andamento judicial e foi tema de Recurso Extraordinário (RE 1244992/RJ) que culminou com a decisão do EXMO. SR Ministro Alexandre de Moraes decretando a inconstitucionalidade da desvinculação determinada pelo Decreto Estadual nº45.874/2016 apenas no que se referia à FAPERJ, conforme trecho a seguir:

A fixação de percentual de 2% da receita tributária do exercício destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERJ conforma-se ao art. 218, § 5º, da Constituição da República. Noutra vertente, quanto ao art. 332, nos julgados acima mencionados (ADI 780-MC e ADI 4.102), não se vislumbrou inconstitucionalidade na destinação de percentual da receita tributária do exercício em prol da Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERJ.

Compreendeu-se que, nesse caso, a vinculação encontra amparo no art. 218, § 5º, da Constituição Federal, que faculta aos Estados atrelar parcela de sua receita orçamentária a entidade de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica. A orientação exposta acima continua sendo adotada pela jurisprudência desta CORTE, fixada no sentido de que, em regra, por desrespeito ao artigo 167, IV, da Constituição Federal, são inconstitucionais todas as normas que estabeleçam vinculação parcial de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, uma vez que limitam a competência constitucional do Chefe do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias, e, conseqüentemente, acabam por contrariar o princípio da separação de poderes. Acolhendo o mesmo entendimento, já decidi: ADI 6059 MC, de minha relatoria, DJe de 22/2/2019; e ADI 6275 MC, de minha relatoria, DJe de 16/12/2019.

Portanto, efetivamente, o Decreto 45.874/2016, ao desvincular 30% da receita orçamentária destinada à Fundação de Amparo à Pesquisa - FAPERJ, violou o art. 332 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, bem como os arts. 2º (separação de poderes) e art. 165, III, (iniciativa privativa do Poder Executivo para iniciar o processo legislativo orçamentário), ambos da Constituição Federal. Todavia, considerando-se a invalidade do art. 263 da Constituição Estadual, por violação aos mesmos dispositivos da Constituição Federal, tenho que não há óbice a que o Governador do Estado proceda, por meio de Decreto, à desvinculação consentida pelo art. 76-A do ADCT.

Por fim, quanto à desvinculação incidente sobre os fundos cujos repasses foram instituídos por lei - o Fundo de Habitação de Interesse Social - FEHIS, pela Lei Estadual nº. 5.149/2007, e o Fundo de Administração Fazendária - FAF, pela Lei Estadual nº. 1.650/1990 -, o conflito estabelece-se entre o Decreto impugnado e as normas infraconstitucionais, o que inviabiliza o controle abstrato de constitucionalidade, uma vez que se está diante de questão de ilegalidade e não de inconstitucionalidade. Diante do exposto, com base no art. 21, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, DOU PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO EXTRAORDINÁRIO, para julgar parcialmente procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, DECLARANDO INCONSTITUCIONAL a desvinculação determinada pelo Decreto Estadual 45.874/2016 apenas quanto à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ.

Tabela I - Valores até OUT/2019 x Valores FISED em 2018 Em R\$

Exercício	Base de Cálculo (A)	Valor Mínimo a ser Aplicado (B) = (A*5%)	Valor Aplicado (Liquidado)(C)	% Aplicado	Valor Aplicado (D) = (B-C)r
2018	9.275.787.391	463.789.370	123.947.612	26,7%	339.841.757
2019*	5.462.789.580	273.139.479	163.744.350	59,9%	109.395.129
TOTAL SALDO A APLICAR					449.236.887

Fonte: Relatório Gerencial SIAFE-Rio- Flexvision - SEFAZ-RJ -

Nota Técnica Nº 49/2020/SUPOF/SEFZ/RJ - Fls 02 - SEI/ERJ - 6670946

*2019 - Valores até Outubro

**Percentual aplicado % na coluna (B) 5% sobre a receita do Pré-Sal a partir de 2018, de acordo com a LC nº 178/2017.

Nesta seara, foi formulada uma consulta (Processo SEI-04/076/004194/2019) à Assessoria Jurídica da Secretaria de Fazenda do ERJ (AJUR/SEFAZ) acerca da possibilidade da aplicação dos recursos do FISED para o pagamento de seus programas e ações habituais, incluindo no seu custeio previsto legalmente, o pagamento da folha de pessoal da própria segurança (1586399).

Em resposta a essa consulta, a AJUR/SEFAZ corroborou com a concepção de não haver óbice jurídico na utilização dos recursos do FISED para custear as despesas de pessoal, desde que essas despesas estejam atreladas a programas e projetos desenvolvidos na área de segurança pública, bem como as afetadas à prevenção à violência e demais programações financeiras relacionadas ao desenvolvimento social associadas ao tema da segurança pública (página 12 do parecer 1751441, expedido pela Assessoria Jurídica Chefe da SEFAZ, em 30 de outubro de 2019, no SEI-04/076/004194/2019).

Outrossim, o parecer citado foi ratificado pela PGE/RJ (2014499) no dia 25 de novembro de 2019, pelo Procurador Chefe da Procuradoria Tributária, nos seguintes termos:

"(...)

Parece-nos indubitável que a referência do inciso I do art. 4º da LC nº178/2017 alcança todos os gastos que se incluem no conceito de despesas de custeio, inclusive as despesas com pessoal dos órgãos

da Secretaria de Estado de Segurança (hoje não existente) e das polícias civil e militar, não havendo a limitação àquelas previstas nos incisos VI e VII do mesmo dispositivo. Nesse ponto, destaca-se a redação do caput do art. 4º, na sua parte final, que, ao utilizar a locução "dentre outros" expõe a natureza exemplificativa da listagem legal. (...)"

Da mesma forma e no mesmo sentido, no dia 25 de novembro de 2019, o Procurador Geral do Estado, confirmou a aprovação aos pareceres anteriores por meio do visto da PGE/RJ (2027287), no qual concluiu:

"Aprovo a Promoção SUBJUR/AJUFAZ nº. 04/2019 - VHPS, da i. Procuradora do Estado e Chefe da Assessoria Jurídica da SEFAZ, Vanessa Huckleberry Portella Siqueira, devidamente chancelado pelo Procurador Chefe da Procuradoria Tributária, Nilson Furtado de Oliveira Filho, que concluiu pela aplicabilidade dos recursos do Fundo Estadual de Investimentos e Ações de Segurança Pública e Desenvolvimento Social (FISED) - instituído pela Lei Complementar nº. 178, de 20 de dezembro 2017 - para custear despesas com pessoal, além daquelas previstas nos incisos VI e VII, do art. 4º, bem como a possibilidade de para custear despesas com pessoal nos projetos previstos no Art. 5º da LC nº 178/2017, ressalvando, neste último caso, que a utilização está adstrita às despesas com pessoal relativas a projetos

Desta forma, de acordo com a decisão da Suprema Corte, são válidas as vinculações de receitas a órgãos, fundos ou despesas não cabendo a aplicação da desvinculação exclusivamente no que se refere a Faperj.

Sobre essa decisão, o ERJ apresentou uma consulta à Assessoria Jurídica da SEFAZ e obteve o Parecer AJUFAZ/VHPS nº.56/2020 (4722798) exarado no dia 18 de maio de 2020, detalhando o entendimento sobre os efeitos da decisão proferida no bojo do RE nº. 1.244.992/RJ (3280797), no que tange o alcance da DRE no ERJ.

Entendimento da Doutrina Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro (PGE) sobre incidência da DRE no FEHIS

No Parecer AJUFAZ/VHPS nº.56/2020 (4722798) exarado no dia 18 de maio de 2020, um dos tópicos abordados pela Assessoria Jurídica da SEFAZ, ao detalhar o entendimento sobre os efeitos da decisão proferida no bojo do RE nº. 1.244.992/RJ (3280797), foi a incidência da DRE no fundo FEHIS. 14. De acordo com o posicionamento jurídico exarado pela AJUFAZ, no que tange o FEHIS, a afetação pela DRE afigura-se plenamente possível:

[C]om a aplicação imediata da EC nº. 93/2016 no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, restariam desvinculados 30 (trinta por cento) dos recursos arrecadados a título de impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes, nos moldes tais como dispõe o art. 76-A do corpo transitório (ADCT) da Constituição da República. Por conseguinte, é inafastável a conclusão no sentido de que os recursos afetados à arrecadação de impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes, direcionados aos respectivos FECAM, FAPERJ, FEHIS e FAF sofreriam redução LINEAR na ordem de 30 (trinta por cento), mesmo porque não se tratam de exceções previstas no parágrafo único do artigo 76-A do ADCT da Constituição da República.

Diante do exposto, com todas as vênias ao Egrégio Tribunal de Contas, o ERJ entende que no exercício financeiro de 2019 foram disponibilizados para o FEHIS R\$ 164.406.564, superando, desta forma, o valor mínimo em R\$ 4.166.984.

Outrossim, considerando a decisão do STF, são válidas as vinculações de receitas a órgãos, fundos ou despesas não cabendo a aplicação da desvinculação exclusivamente no que se refere a Faperj. Assim, e tendo em vista o posicionamento jurídico exarado pela AJUFAZ, o ERJ entende que a afetação pela DRE afigura-se plenamente possível no Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social - FEHIS, estabelecido em lei estadual.

IRREGULARIDADE Nº 7 - Recursos do FISED em despesa de pessoal

NOTA TÉCNICA Nº 49/2020/SUPOF/SEFAZ/RJ - 29/07/2020

Conforme explicação do Poder executivo, desde sua criação, o FISED vem apresentando baixa execução de seus recursos, apontando em 2018 um saldo não aplicado de R\$ 339,84 milhões em sua unidade orçamentária (Tabela I) - uma aplicação de apenas 26,7% da receita disponível. Em 2019, com dados extraídos no mês de outubro, notamos uma aplicação de 59,9% do disponível pelo fundo e um valor ainda a aplicar de R\$ 109,39 milhões.

de desenvolvimento social associados às ações de segurança pública que, além de clara e inafastável relação com a segurança, sejam exclusivas dos respectivos projetos, ou seja, não transbordem o objetivo da ação governamental específica."

Assim, pelos pareceres e vistos citados (todos inseridos no SEI-04/076/004194/2019), resta-se comprovado o amparo jurídico da aplicação dos recursos do FISED nas despesas de pessoal no exercício de 2019 em relação ao previsto nos arts. 4º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterados pela Lei Complementar Estadual nº. 186/19.

Isto posto, diante da necessidade de caixa do Tesouro Estadual para honrar todos os seus compromissos, vis-à-vis o excesso de rigidez orçamentária decorrente das vinculações constitucionais e legais de receita, e, considerando não haver óbice jurídico para a implantação dessa medida consoante pareceres aludidos, a aplicação dos recursos em pessoal foi levada à deliberação do Conselho Diretor do FISED (responsável pela gestão dos recursos), o qual aprovou por unanimidade dos membros a destinação dos recursos disponíveis no fundo para as despesas de pessoal da área de segurança. Após a implementação da medida, os resultados do encerramento do exercício de 2019 sobre a aplicação dos recursos no FISED foram esses (Tabela II):

Tabela II - Valores DEZ/2019 - com a aplicação do FISED em despesas de pessoal

Exercício	Base de Cálculo (A)	Valor Mínimo a ser Aplicado (B) = (A*5%)	Valor Aplicado (Liquidado)(C)	% Aplicado	Valor Aplicado (D) = (B-C)r
2018	9.275.787.391	463.789.370	123.947.612	26,7%	339.841.757
2019	8.168.770.251	408.438.513	649.711.619	159,1%	241.273.107
TOTAL SALDO A APLICAR					98.568.651

Fonte: Relatório Gerencial SUIAFE-Rio- Flexvision - SEFAZ-RJ -

Nota Técnica Nº 49/2020/SUPOF/SEFZ/RJ - Fls 03 - SEI/ERJ - 6670946

*Percentual aplicado % na coluna (B) 5% sobre a receita do Pré-Sal a partir de 2018, de acordo com a LC nº 178/2017.

Pelo panorama demonstrado na Tabela I, constatamos que até outubro de 2019, somente 59,9% do mínimo a aplicar haviam sido realizados. Sugerindo-se até uma repetição do quadro de 2018, em que o percentual alcançado no final do ano foi muito aquém do previsto na lei (26,7% do mínimo a aplicar). Entretanto, de outubro até dezembro, após a implantação da medida de aplicação em pessoal, visando uma melhor alocação dos recursos do FISED e impedindo que os mesmos ficassem aprisionados em sua Unidade Orçamentária sem execução, o índice previsto em lei foi ultrapassado em 59,1% do valor mínimo a aplicar (vide Tabela II), dado que ao término do exercício aplicou-se R\$ 241,27 milhões a mais do mínimo previsto. Do valor total aplicado no FISED em todo o ano de 2019, 83,5% (R\$ 543 milhões) corresponderam a despesas do Grupo de Despesa de Pessoal e Encargos Sociais.

Assim, ajudou-se a garantir não só o pagamento do salário de dezembro e do décimo terceiro salário dentro do exercício das áreas

pertinentes à finalidade do Fundo (segurança pública), mas também, o cumprimento da aplicação em 2019 do mínimo constitucional previsto na legislação do FISED, graças à implementação da medida, amparada juridicamente, utilizando-se os recursos do fundo também para custear as despesas de pessoal relacionados à segurança. 14.

Dessa forma, a alegação de desrespeito aos artigos 4º e 5º da Lei Complementar Estadual nº 178/17, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 186/19, não deve prosperar, visto que houve sim amparo jurídico quanto à interpretação da lei em tela e, ainda, aprovação por unanimidade pelo Conselho Gestor dos recursos do FISED acerca dessa nova modalidade de gastos.

A própria análise do TCE, sobre a defesa apresentada pelo ERJ à irregularidade apontada, corrobora com a ideia da despesa de pessoal estar englobada no conceito literal de "custeio", nos termos:

"Nesse sentido, levado em consideração o termo custeio, disposto no inciso do referido artigo, como sendo relacionado diretamente às despesas de custeio de que trata o mandamento federal retrocitado, conclusão lógica seria que a aplicação dos recursos do Fised no pagamento de despesas de pessoal da área de segurança pública estaria de acordo com a lei de criação do fundo."

O trecho seguinte à parte da análise do TCE citada possui condão meramente interpretativo de parte da lei de criação do FISED. Interpretação esta diversa da dada pelos pareceres jurídicos aludidos e diversa do que o texto legal expõe literalmente, o que sugere atenção quanto à manutenção ou não dos argumentos expostos.

No contexto de crise econômica que o ERJ se encontra, com estado de calamidade pública financeira instituído pelo Decreto Estadual nº 45.692/2016 e reconhecido pela Lei nº 7.483/2016 (com prazo de validade estendido pela lei nº 7.627/2017, pela lei nº 8.272/2018 e pela