



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA

NOTA TÉCNICA Nº 005/2022-RRF - SEFAZ/RS

Assunto: Metodologia de projeção dos valores apresentados no Cenário Base do Plano de Recuperação Fiscal do Rio Grande do Sul, período 2022 a 2031, para “Outras Despesas Correntes”.

I – Introdução

A presente Nota Técnica (NT) tem por objetivo permitir a adequada compreensão do Cenário Base elaborado para o Plano de Recuperação Fiscal do Rio Grande do Sul e considera as medidas já implementadas pelo Estado até o momento da homologação do Plano, instituído pela Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.

O Cenário Base para as “**Outras Despesas Correntes**” foi elaborado considerando o direcionamento previsto no Manual de Adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, **versão de 31 de janeiro de 2022**. Deste modo, os valores históricos e as projeções das “**Outras Despesas Correntes**”, apresentados na planilha do cenário base, restringem-se às diretrizes definidas pelo Manual e às Naturezas de Despesa (ND) referenciadas na aba “VI” da planilha modelo.

Esta NT aborda os valores empenhados nos exercícios de 2018 a 2021 e as projeções para o período de 2022 a 2031 das seguintes linhas da Planilha do Demonstrativo:

Outras Despesas Correntes: linhas 55 a 58

Outras Despesas Correntes (XXI)

Transferências Constitucionais e Legais (g)

Sentenças Judiciais - Outras Correntes

Demais Despesas Correntes





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

II – Dados Históricos

O grupo Outras Despesas Correntes (ODCs) corresponde às despesas destinadas à manutenção da máquina administrativa (exceto pessoal) e à prestação de serviços públicos, em especial na saúde, correspondendo a quase 60% dos valores empenhados no grupo, conforme apontado no Balanço Geral 2021. Cabe destacar que as transferências constitucionais aos Municípios eram registradas neste grupo de despesas até o exercício de 2019. A partir de 2020, passaram a constar no orçamento do Estado como deduções da receita corrente, pois esses ingressos representam recursos que o Estado tem competência de arrecadar, mas que pertencem a outros entes. Para viabilizar a comparabilidade entre os períodos, o exercício de 2019 e 2018, apresentado no gráfico abaixo, não contempla esses valores.

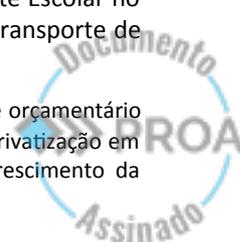
Tabela 1 - Dados históricos das Outras Despesas Correntes Classificação SEFAZ-RS (R\$ milhões)

Outras Despesas Correntes	%	Em milhões de R\$			
		2021	2020	2019	2018
Outros Serviços de Terceiros - PJ	46,32%	6.317,0	5.579,0	5.091,4	5.154,0
Contribuições	14,60%	1.990,7	1.200,3	1.312,9	1.149,6
Indenizações e Restituições	5,61%	764,8	614,8	946,0	849,3
Material de Consumo	5,01%	682,9	702,3	613,7	587,2
Sentenças Judiciais	4,40%	600,0	1.017,4	705,1	533,2
Serviços TIC	4,29%	585,0	487,8	428,3	386,4
Obrigações Tributárias e Contributivas	4,10%	559,5	548,0	526,9	478,3
Locação de Mão de Obra	3,60%	491,3	447,4	440,6	421,6
Auxílio Alimentação	3,29%	448,8	401,2	367,9	377,2
Outros Serviços de Terceiros - PF	2,74%	374,2	370,2	417,2	399,9
Outros	6,05%	824,9	698,6	457,1	544,2
Total	100,00%	13.639,1	12.067,1	11.307,1	10.880,9

Fonte: Balanço Geral / CAGE – RS

O item mais representativo no grupo, Outros Serviços de Terceiros – PJ, apresentou variação positiva de 13,23% entre os períodos analisados e será destacado com mais detalhe em seguida. A despesa com Contribuições, segundo maior grupo, atingiu R\$ 1,99 bilhão em 2021, representando um acréscimo de 65,84% em relação a 2020. Desse valor, R\$ 1,77 bilhão (88,96%) é relativo a repasses aos Fundos Municipais de Saúde e incluiu o pagamento extraordinário em 2021 de R\$ 431,9 milhões de dívidas do governo estadual com os municípios do Rio Grande do Sul referentes à manutenção de programas de saúde do SUS entre os anos de 2014 e 2018, os quais não se encontravam empenhados nos respectivos exercícios e, portanto, geraram empenhos em 2021 como Despesas de Exercícios Anteriores após a conclusão das apurações pela Secretaria de Saúde. Tais pagamentos não se repetirão a partir de 2022, tanto pela natureza de quitação de passivos, como por terem sido relacionados ao cumprimento da obrigação constitucional de aplicação de 12% relacionados ao registro contábil da reestruturação de parte da dívida pretérita de ICMS da CEEE-D previamente à sua privatização¹. Outro item de grande relevância nesse elemento são as despesas com Assistências Financeiras a Municípios (R\$ 100,1 milhões), executadas, principalmente, na Secretaria da Educação. A maior parte desse valor tem relação com o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Rio Grande do Sul (Peate/RS), que transfere recursos financeiros aos municípios que efetuam o transporte de

¹ Conforme explicitado nas Tabelas 1, 2 e 11 da Nota 001 de Receita Tributária, houve o registro contábil e orçamentário de uma receita extraordinária de ICMS oriundo do saneamento patrimonial da CEEE-D previamente à sua privatização em 2021. Dessa forma, a receita de ICMS de 2022 será contabilmente inferior à de 2021, mesmo com crescimento da economia, e, portanto, a obrigação de vinculação de despesas será igualmente reduzida nesse aspecto.





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

alunos da Educação Básica da Rede Pública Estadual residentes no meio rural. Os gastos são realizados principalmente com a utilização dos recursos do Salário-Educação.

O detalhamento do elemento correspondente a 46% das ODC é apresentado na tabela a seguir:

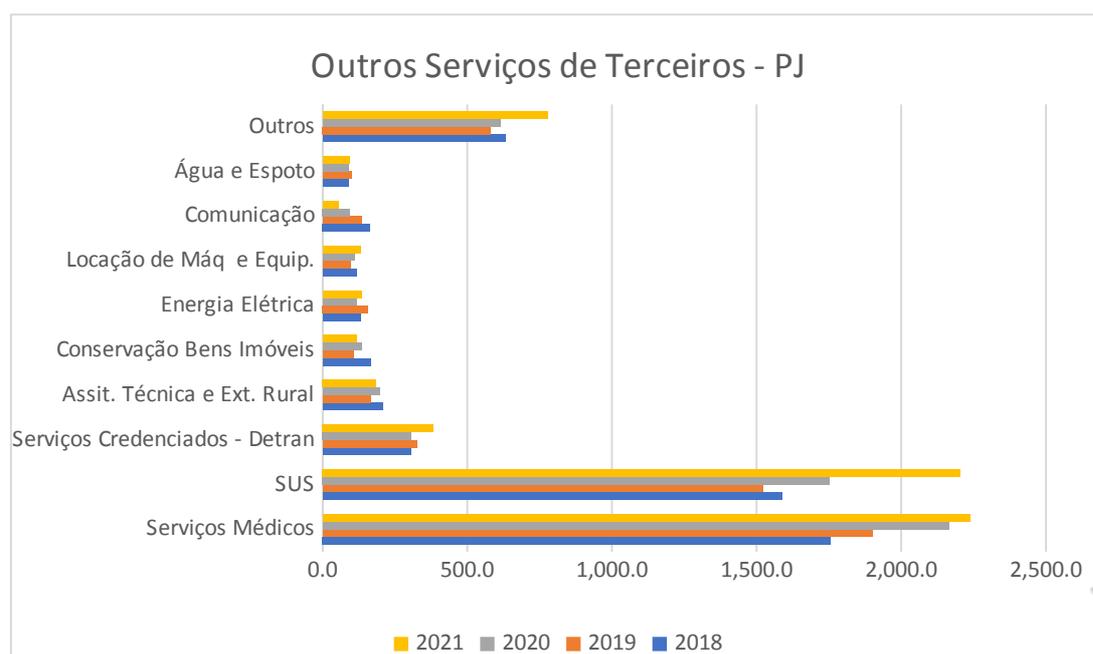
Tabela 2 - Dados históricos Outros Serviços de Terceiros - PJ Classificação SEFAZ-RS (R\$ milhões)

Outros Serviços de Terceiros - PJ	%	Em milhões de R\$			
		2021	2020	2019	2018
Serviços Médicos	35,42%	2.237,6	2.164,4	1.901,3	1.756,1
SUS	34,90%	2.204,6	1.752,7	1.520,2	1.587,5
Serviços Credenciados - Detran	6,06%	382,9	306,7	325,0	304,6
Assit. Técnica e Ext. Rural	2,93%	185,0	196,9	167,1	206,3
Energia Elétrica	2,12%	133,7	115,9	156,9	132,1
Locação de Máq. e Equip.	2,08%	131,3	110,3	97,1	115,8
Conservação Bens Imóveis	1,86%	117,2	133,6	106,8	166,8
Água e Esgoto	1,46%	92,1	89,2	100,5	90,8
Comunicação	0,88%	55,4	94,4	135,0	163,7
Outros	12,30%	777,3	615,0	581,4	630,4
	100,00%	6.317,0	5.579,0	5.091,3	5.154,1

Fonte: Balanço Geral / CAGE – RS

Observa-se que, do total empenhado em Serviços Médicos, 99,18% foram executados pelo IPE-Saúde. As despesas com o SUS, com os Serviços Credenciados – Detran e com a Assistência Técnica e Extensão Rural foram executados pelos respectivos órgãos. Em relação às despesas com o SUS, referem-se aos pagamentos dos serviços efetuados pelos hospitais filantrópicos e demais Pessoas Jurídicas credenciadas ao SUS, tendo apresentando expressivo crescimento em 2021 pelo aumento dos recursos vinculados disponíveis de natureza tributária. Os demais gastos apresentados são comuns à maior parte dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual.

Gráfico 1 – Composição dos Outros Serviços de Terceiros (R\$ milhões)





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

Fonte: Balanço Geral / CAGE – RS

Comparando o total das Outras Despesas Correntes (incluindo neste caso as Transferências Constitucionais e Legais) com as Receitas Correntes, líquidas da transferência ao FUNDEB, percebe-se que o Rio Grande do Sul apresentou certa estabilidade no período analisado. Ademais, é possível observar uma redução de 0,8% desta relação entre 2018 e 2021.

Gráfico 2 – Índice Outras Despesas Correntes/Receitas Correntes (R\$ milhões)



Fonte: Elaboração própria / Sistema FPE – RS

Os dados históricos referentes às “**Outras Despesas Correntes**” informados na Planilha do Cenário Base estão em conformidade com as regras especificadas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional. Importante salientar que a metodologia desta classificação de contas difere um pouco do balanço geral apresentado na tabela 1.

Os dados em valores nominais dos últimos quatro anos constam na Tabela 1 a seguir, respeitando a classificação supracitada:

Tabela 3 - Dados históricos das Outras Despesas Correntes (R\$ milhões)

	2018	2019	2020	2021
Outras Despesas Correntes (XXI)	21.274,37	21.903,46	22.885,98	27.549,02
<i>Transferências Constitucionais e Legais</i>	10.344,51	10.543,11	10.740,30	13.851,51
<i>Sentenças Judiciais - Outras Correntes</i>	354,67	528,18	684,27	579,45
<i>Demais Despesas Correntes</i>	10.575,19	10.832,17	11.461,41	13.118,06

Fonte: Elaboração própria / Sistema FPE – RS





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

O avanço no montante de transferências constitucionais e legais está diretamente ao crescimento próximo a R\$ 12 bilhões na arrecadação bruta de tributos próprios entre os anos de 2020 e 2021.

Sob a ótica do Relatório de Transparência Fiscal dezembro de 2021 – o qual considera as Transferências Constitucionais (aos Municípios) como dedução da Receita Corrente, o grupamento Outras Despesas Correntes (custeio) totalizou R\$ 13,6 bilhões. O incremento de R\$ 1,6 bilhão versus 2020 (+13,1%) foi impulsionado principalmente por três fatores: (i) pelas despesas correntes relacionadas ao Programa Avançar que refletiu mais fortemente nas despesas correntes da Segurança Pública e Educação; (ii) pelo pagamento de R\$ 432 milhões de dívidas históricas do Estado com os municípios gaúchos referentes à manutenção de programas de saúde municipais do Sistema Único de Saúde (SUS) entre 2014 e 2018, os quais não foram empenhados em tais exercícios e geraram assim empenhos com DEA em 2021; e (iii) pela necessária elevação dos gastos com saúde por conta da pandemia.

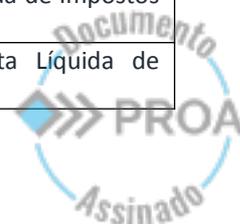
Em 2021, aproximadamente 69% das despesas consideradas para o cumprimento do mínimo constitucional de saúde foram referentes a Outras Despesas Correntes, uma vez que o Estado não possui uma rede de atendimento própria relevante, atuando principalmente por meio de contratos com instituições terceiras e apoio às redes municipais. As projeções consideram a manutenção do cumprimento dos 12% levando em conta o crescimento das receitas. Já nas despesas totais de educação os valores de Outras Despesas Correntes representam por volta de 11%, sendo nesse caso a despesa com pessoal o principal grupo de cumprimento das vinculações constitucionais. O cumprimento do mínimo com educação também está considerado nas projeções.

Foram utilizados os valores obtidos no **Sistema FPE** – Sistema de Finanças Públicas do Estado, instrumento utilizado para registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

A Constituição Federal e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul estabelecem percentuais mínimos de aplicação nas áreas de educação, saúde, ensino superior e pesquisa científica e tecnológica, conforme apresentado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Vinculações Constitucionais

Vinculação	Dispositivo Constitucional	Percentual e Base de Cálculo
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE	Constituição Federal – Art. 212	25% da RLIT (Receita Líquida de Impostos e Transferências)
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE	Constituição Estadual – Art. 202	35% da RLIT (Receita Líquida de Impostos e Transferências)
Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS	EC Federal 29/2000	12% da RLIT (Receita Líquida de Impostos e Transferências)
Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS	EC Estadual 25/1999	10% da RTL (Receita Tributária Líquida)
Ensino Superior	Constituição Estadual – Art. 201	0,5% da RLIP (Receita Líquida de Impostos Próprios)
Pesquisa Científica e Tecnológica	Constituição Estadual – Art. 236	1,5% da sua RLIP (Receita Líquida de Impostos Próprios)





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

O Estado tem conseguido atingir os mínimos previstos na Constituição Federal para as aplicações em Educação (25% da RLIT) e em Saúde (12% RLIT) como evidenciado na Tabela 4. A Nota 010 – Mínimos Constitucionais irá detalhar a trajetória de cumprimento de tais vinculações da CF.

Tabela 4 - Vinculações Constitucionais – 2018 a 2021 (R\$ milhões)

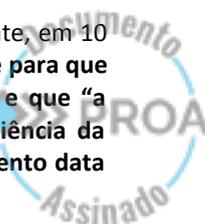
	2018	2019	2020	2021
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE/RLIT - CF				
Total Aplicado	9.169,9	9.534,9	9.952,3	11.614,8
RLIT	33.634,3	34.905,1	35.389,8	45.067,1
% RLIT	27,26%	27,32%	28,12%	25,77%
Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS/RLIT - CF				
Total Aplicado	4.089,4	4.242,0	4.298,5	5.495,7
RLIT	33.634,3	34.905,1	35.389,8	45.067,1
% RLIT	12,16%	12,15%	12,14%	12,19%
Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS/RTL - CE				
Total Aplicado	4.089,40	4.241,99	4.298,5	5.494,9
RTL	31.456,16	32.719,87	33.196,4	42.508,0
% Aplicado	13,00%	12,96%	12,94%	12,92%
Ensino Superior - CE				
Total Aplicado	96,5	99,1	94,0	99,5
RLIP	30.999,6	32.323,4	32.869,2	41.985,2
% Aplicado	0,31%	0,31%	0,29%	0,24%
Pesquisa Científica e Tecnológica - CE				
Total Aplicado	26,5	28,1	34,3	29,1
RLIP	30.999,6	32.323,4	32.869,2	41.985,2
% Aplicado	0,09%	0,09%	0,10%	0,07%

Fonte: Balanço Geral do Estado – CAGE/SEFAZ-RS e Contas de Governo – TCE-RS.

Relativamente às vinculações previstas na Constituição Estadual, conforme expresso na Tabela 4, o Estado atingiu o percentual mínimo nos gastos em Saúde (10% da RTL), não tendo atingido os percentuais estabelecidos para a Educação (35% da RLIT), Ensino Superior (0,5% da RLIP) e Pesquisa Científica e Tecnológica (1,5% da RLIP). Embora o Estado descumpra estas metas, o que já foi apontado pelo TCE-RS, as contas anuais sempre foram aprovadas.

A respeito da existência de passivo contingente em virtude do descumprimento do mínimo constitucional para gastos com educação fixado na Constituição Estadual (item 75, letra f, do Parecer SEI n.º 5936/2022/ME), cabe informar que tal questão foi objeto de exame pelo Poder Judiciário na Ação Civil Pública n.º 001/1.17.0034489-8 (CNPJ:0048540-27.2017.8.21.0001) proposta pelo Ministério Público Estadual.

Com informações da Procuradoria Geral do Estado, tem-se que a ACP foi julgada improcedente, em 10 de outubro de 2017, com trânsito em julgado em 2018. Foi definido, na sentença, que **“não há óbice para que a legislação estadual preveja uma aplicação de verba destinada a educação com índice maior” e que “a destinação ou não da verba superior será objeto de deliberação segundo o critério de conveniência da Administração Pública”**. Restou ainda decidido que o **“argumento da inicial de que o descumprimento data**





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

desde o ano de 2004 e que o Estado deveria implementar política para, de forma gradual, compensar os percentuais que deixou de aplicar, também não procede”.

Eis a íntegra dos fundamentos adotados na sentença:

“Trata-se de ação civil pública em que a parte autora relata o descumprimento pelo Estado do Rio Grande do Sul da norma prevista no artigo 202, caput, da Constituição Estadual que determina a aplicação de no mínimo 35% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público, pois relata que pelo menos é desde o ano de 2004 que persiste esse descumprimento.

A matéria discutida no presente feito, portanto, diz respeito a interferência do Poder Judiciário em matéria de aplicação de recursos estaduais próprios destinados à educação.

Tenho que não cabe ao Poder Judiciário interferir em ato de gestão pública da administração pública, pois, dessa forma, estaria quebrando o Princípio de Independência e Autonomia entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

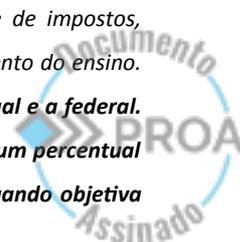
Este juízo compreende que o Poder Judiciário tem atribuição constitucional não apenas para solucionar conflitos decorrentes de ofensas a direitos individuais e coletivos, como também para assegurar o cumprimento por particulares e pelo Poder Público, dos direitos sociais, os quais exigem neste último caso, em regra, prestações materiais que devem ser planejadas e organizadas em políticas públicas.

No entanto, as políticas públicas, como é sabido, devem ser previstas e executadas na forma de leis orçamentárias, tudo em um concerto democrático de debate e deliberações providas dos representantes eleitos pelo povo, que devem levar a cabo as suas propostas eleitorais no exercício de seus mandatos governamentais e legislativos, respectivamente.

Entretanto, se as políticas públicas instituídas são omissas e insuficientes e colocam em risco os direitos fundamentais, e dentre eles a educação, as prestações materiais necessárias devem ser alcançadas aos cidadãos que correm risco de ofensas graves aos seus direitos pelo Poder Judiciário, porque os direitos fundamentais não estão sujeitos ao princípio da maioria.

Considerando tais premissas incumbe destacar que a CF/1998 no seu artigo 212 preceitua que os Estados devem aplicar anualmente 25% no mínimo da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Percebe-se, pois, que em princípio, há um descompasso entre a norma estadual e a federal. Não é caso de declarar a inconstitucionalidade da norma estadual que prevê um percentual maior destinado ao ensino, pois a norma federal detém natureza política quando objetiva





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

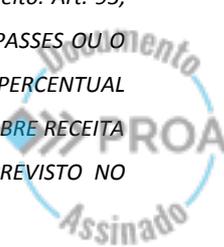
impor o mínimo de destinação para o estudo. Assim, não há óbice para que a legislação estadual preveja uma aplicação de verba destinada a educação com índice maior. Isto, pois a destinação ou não da verba superior será objeto de deliberação segundo o critério de conveniência da Administração Pública. Ademais, conforme bem ressaltado pelo MP em réplica não deve ser declarada a inconstitucionalidade do art. 202 da CE/RS. Isso porque a declaração de inconstitucionalidade é desnecessária devendo-se aplicar aqui o princípio de que a invalidade só deve ser pronunciada em caso extremo (item 26).

Com relação ao argumento da inicial de que o descumprimento data desde o ano de 2004 e que o Estado deveria implementar política para, de forma gradual, compensar os percentuais que deixou de aplicar, também não procede.

Ora, os orçamentos anteriores já foram consolidados. Por decorrência, as verbas públicas já foram utilizadas pelo Estado, conforme as determinações do Orçamento aprovado para aquele determinado ano. Inviável se mostra qualquer determinação tendente a rever a destinação das verbas legalmente aplicadas porque tal retroação implicaria em comprometimento do orçamento futuro ou em retenção dos repasses realizados pela União Federal destinados a atender a área não só da educação, mas também da saúde, segurança e outras. Ainda, se acolhido tal argumento resultaria, inevitavelmente, em um maior prejuízo à população porque a aplicação dos recursos do Estado em políticas públicas seria comprometida. Também de acrescentar que o Estado atravessa por uma crise financeira avassaladora sem condições financeiras suficientes para sequer pagar de forma pontual o salário dos servidores públicos, sem falar em problemas em outras áreas de suma importância: saúde, segurança, moradia e saneamento básico.

Sobre a matéria, entendo oportuno transcrever o seguinte precedente do TJRS:

APELAÇÃO CÍVEL Nº 70053973756, VIGÉSIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL, TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RS, RELATOR: CARLOS EDUARDO ZIETLOW DURO, JULGADO EM 11/04/2013. APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO PÚBLICO NÃO ESPECIFICADO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. NULIDADE DA SENTENÇA, POR AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO. INOCORRÊNCIA. Inocorrência de nulidade da sentença quando devidamente motivada e fundamentada, embora de forma concisa, ausente necessidade de análise exaustiva de todas as teses referidas pelas partes para a decisão, bastando solucionar a lide aplicando o Direito. Art. 93, IX, da Constituição Federal. PRETENSÃO DE CONDENAÇÃO DE RETENÇÃO DE REPASSES OU O DEPÓSITO PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DE VALORES PARA SUPRIR O PERCENTUAL DE 12% DESTINADOS A GASTOS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DA SAÚDE SOBRE RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DO ANO DE 2007, CONFORME PREVISTO NO





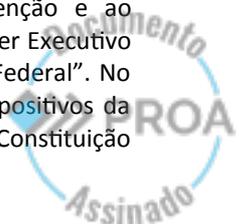
**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

ARTIGO 77, INC. II E § 2º, DO ADCT COM A ALTERAÇÃO INTRODUZIDA PELA EC Nº 29/2000. IMPOSSIBILIDADE SOB PENA DE INVIABILIZAR A ATIVIDADE ESTATAL EM DETRIMENTO DA POPULAÇÃO, QUE SERIA PRIVADA DE OUTROS SERVIÇOS VITAIS PRESTADOS PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL PELA AUSÊNCIA DE RECURSOS PARA TANTO. É certo que as verbas arrecadadas pelo Estado devem ser direcionadas prioritariamente ao atendimento dos direitos constitucionais garantidos, como saúde, educação, segurança e moradia, devendo o ente público incluir no orçamento verbas suficientes para o cumprimento de tal obrigação, destinando para gastos com a saúde o percentual de 12% da receita líquida de impostos e transferências para a saúde, conforme artigo 198, § 2º, II e § 3º, I, da CF e 77, inc. II e § 2º, do ADCT com a alteração introduzida pela EC nº 29/2000. Contudo, deve ser observado que a pretensão deduzida na inicial, proposta em 2009, é relativa a verba constante no orçamento de 2007, já devidamente utilizada pelo demandado, inexistindo possibilidade fática de retroação, nem sequer de comprometer o orçamento futuro com a condenação de depósito de valores para suprir o percentual de 12% em relação à Receita Líquida de Impostos e Transferências do ano de 2007, ou mesmo retenção de repasses da União Federal no forma do artigo 160, II, da Constituição Federal, medida que não seria razoável porque importaria no comprometimento de reserva futura para atender a própria área da saúde, bem como demais áreas igualmente assegurados constitucionalmente, não implementados devido à falta de verbas, inviabilizando a própria atividade estatal em detrimento à população, que seria prejudicada com a ausência ou ineficiência na prestação dos demais serviços por parte do demandado, incumbindo exclusivamente à atividade administrativa resolver a questão, sob pena de a conduta do administrador restar pautada pelo ajuizamento e decisões prolatadas em ações civis públicas, comprometendo a independência entre os Poderes. Precedentes do TJRS, STJ e STF. Apelação provida liminarmente.

Outro fato a ser destacado é que caso atendida a pretensão exposta na inicial, o que aliás, foi revisto pelo parquet na réplica apresentada, não seria razoável comprometer 35% do orçamento para atender a área da educação, sabendo-se que outras áreas estão passando por extrema dificultada.

Nesse sentido, a pretensão tal como postulada na inicial não merece acolhida”.

Acrescente-se que esse entendimento, conforme juízo da Procuradoria Geral do Estado, está de acordo com a jurisprudência do STF a respeito da matéria, cabendo referir julgamento recente na ADI 6275, onde afirmado que “a gradação de percentual mínimo de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não pode acarretar restrições às competências constitucionais do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Inteligência do art. 165 da Constituição Federal”. No julgamento proferido, em 2020, o Ministro Alexandre de Moraes consignou, a respeito de dispositivos da Constituição do Estado de Mato Grosso que trazem vinculações semelhantes às contidas na Constituição gaúcha, que:



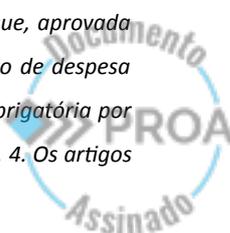


**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

“(…) ao impor a aplicação de, no mínimo, trinta e cinco por cento da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, o referido art. 245 acaba por subtrair do Poder Executivo local a legítima atribuição para, com base no percentual excedente ao previsto na Constituição Federal, definir e concretizar, em consonância com as prioridades do governo em exercício, políticas públicas igualmente relevantes à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionadas a outros direitos fundamentais, a exemplo da saúde e da segurança pública. O mesmo se dá com relação ao art. 246 da Constituição do Estado de Mato Grosso, que fixa, de maneira apriorística, a destinação de receita ao ensino superior do Estado. Por fim, e por igual razão, nota-se que essa mesma fixação apriorística de prioridades, para as quais partes das receitas orçamentárias devem ser necessariamente direcionadas, contraria a vedação à vinculação de receita de impostos a órgãos, fundos ou despesas constante do art. 167, IV, da Constituição Federal, que dispõe: (…).”

O acórdão, de junho de 2020, que traduz o entendimento do STF sobre a matéria tem a seguinte ementa:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ORÇAMENTÁRIO. ARTS. 245, CAPUT, INCISO III, E PARÁGRAFO 3º, E 246 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MATO GROSSO. APLICAÇÃO ANUAL DE 35% DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS, INCLUSIVE A PROVENIENTE DE TRANSFERÊNCIAS, NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO ESCOLAR. APLICAÇÃO DE PERCENTUAIS DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MATO GROSSO – UNEMAT. RESTRIÇÃO ÀS COMPETÊNCIAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA ELABORAÇÃO DAS PROPOSTAS DE LEIS ORÇAMENTÁRIAS. VIOLAÇÃO À RESERVA DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO (CF, ART. 165). OFENSA À SEPARAÇÃO DE PODERES (CF, ART. 2º). VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA NÃO AFETAÇÃO (CF, ART. 167, IV). MEDIDA CAUTELAR CONFIRMADA. PROCEDÊNCIA. 1. O art. 212 da Constituição Federal especifica que a “União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”. 2. A gradação de percentual mínimo de recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino não pode acarretar restrições às competências constitucionais do Poder Executivo para a elaboração das propostas de leis orçamentárias. Inteligência do art. 165 da Constituição Federal. 3. Invalidez de emenda à Constituição estadual que, aprovada em turno único de votação, resulte de emenda parlamentar e acarrete aumento de despesa em proposta do Poder Executivo. Inteligência do art. 60, § 2º, de observância obrigatória por parte dos Estados-Membros, e do art. 63, I, da Constituição Federal. Precedentes. 4. Os artigos





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

impugnados subtraem do Poder Executivo local a legítima atribuição para definir e concretizar, em consonância com as prioridades do Governo em exercício, políticas públicas igualmente relevantes à concretização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, relacionadas a outros direitos fundamentais, a exemplo da saúde e da segurança pública. Ofensa à separação de poderes. Precedentes. 5. Inconstitucionalidade de normas que estabelecem vinculação de receitas tributárias a órgãos, fundos ou despesas, por violação ao art. 167, IV, da Constituição Federal, e restrição à atribuição constitucional do Poder Executivo para elaborar propostas de leis orçamentárias. Precedentes. 6. Medida cautelar confirmada e ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente”.

(ADI 6275, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 08/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-206 DIVULG 18-08-2020 PUBLIC 19-08-2020)

Diante do exposto, a previsão do artigo 202, caput, da Constituição Estadual de aplicação de no mínimo 35% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (MDE) e outras vinculações decorrentes da legislação estadual **não devem configurar passivo contingente capaz de comprometer o Plano de Recuperação Fiscal.**

III - Parâmetros, Metodologia e Premissas:

A projeção das despesas é oriunda de análise do montante realizado no período de 2018 a 2021, obrigações legais e impactos esperados.

Nos tópicos a seguir serão abordadas as metodologias utilizadas no grupo “Outras Despesas Correntes”, bem como serão abordadas as especificidades de cada despesa.

-Premissas:

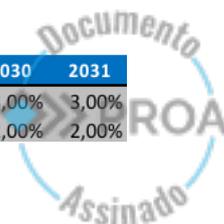
- As despesas aqui reportadas se referem aos valores empenhados. Foram desconsideradas as despesas intraorçamentárias (modalidade de aplicação 91);
- As Transferências constitucionais aos municípios foram aqui consideradas como despesas correntes e não como dedução de receita, como ocorre no Rio Grande do Sul. Sua projeção foi realizada tomando por base as projeções de arrecadação bruta de ICMS, IPVA e IPI; e
- O cumprimento dos mínimos constitucionais (CF) de educação e saúde foram considerados.

-Parâmetros:

Para o período de 2022 a 2025 foram utilizadas as projeções de IPCA e PIB constantes no Relatório Focus – BACEN de 25/03/2022 e extrapolada a projeção de 2025 para o período de 2026 a 2031.

Tabela 5 – Indicadores

	Projeção				Extrapolação					
	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
IPCA (% a.a.)	6,86%	3,80%	3,20%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%	3,00%
PIB real Nacional (% a.a.)	0,50%	1,30%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%	2,00%





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

-Metodologia de projeção:

O ano de 2022 está de acordo com a LOA/22, aprovada em dezembro/21, com ajustes, referentes ao reflexo dos gastos em Educação e, em especial, em Saúde, derivados do fato da projeção atual de receitas do ICMS e IPVA estar acima dos valores previstos na LOA.

A composição das diversas despesas que compõem o grupo de outras despesas correntes (ODC) é bastante variada e cada um de seus itens possui particularidades próprias. Dessa forma, desenvolveu-se uma metodologia para analisá-las individualmente. O elemento das Demais Receitas Correntes e das Sentenças Judiciais, foi dividido da seguinte maneira para fins específicos de elaborar as projeções:

Tabela 6 – Subdivisão Demais Receitas Correntes/Sentenças Judiciais – Projeção Inicial

	2018	2019	2020	2021	2022
Executivo	9.988	10.436	11.202	12.547	13.244
Vinculado Saúde	2.699	2.722	2.721	3.730	3.596
SUS	781	944	1.766	1.333	1.515
IPE Saúde	2.110	2.258	2.498	2.649	2.620
Encargos	878	911	676	711	680
Demais Órgãos	3.520	3.601	3.541	4.124	4.833
Não Contingenciável	952	1.032	995	874	1.017
ODC Pessoal	586	764	730	634	737
Transf. Obrigat.	195	101	120	109	124
Convênios e OP	157	56	34	60	73
Contrapartidas	9	2	3	3	3
Pecatórios RPVS	-	109	48	38	44
CIDE	5	1	18	1	6
Emendas Parlamentares	-	-	42	29	30
Contingenciável	2.559	2.568	2.546	3.250	3.816
Custeio Geral + Estratégicos	1.887	1.976	2.019	2.459	3.310
Discionários	672	586	521	787	502
Consulta Popular	9	6	6	4	4
Outros Poderes	874	845	848	1.150	1.334
Totais	10.862	11.281	12.050	13.697	14.578

Fonte: Elaboração própria

Para os anos compreendidos na projeção (2022-2031) utilizou-se os seguintes critérios específicos:

- Vinculado Saúde: variação da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT) dos anos imediatamente anteriores;
- SUS: Tendência histórica, excluídos os *outliers* em função da pandemia;
- IPE Saúde: Variação das despesas de pessoal do ano imediatamente anterior;
- Encargos: Tendência histórica (contemplando a diminuição no Custo de Carregamento pela utilização dos Depósitos Judiciais);





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

- Demais Órgãos: IPCA. Apesar do Contigenciável se tratar de despesas discricionários sob controle do Estado, utilizamos IPCA de forma conservadora;
- Outros Poderes: IPCA;

A partir da aplicação desta metodologia supracitada, chegou-se a valores extremamente próximos à aplicação direta do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. Desse modo, optou-se pelo cálculo mais conservador, ou seja, utilizando a variação do IPCA.

Tabela 7 – Comparação Metodologia e IPCA (R\$ milhões)

	2023	2024	2025
Metodologia	15.085,90	15.413,59	15.877,62
IPCA	15.252,81	15.740,90	16.213,12
Var %	-1,09%	-2,08%	-2,07%

Fonte: Elaboração própria

Ademais, constatou-se que devido variáveis exógenas de difícil previsão e alta incerteza que afetam cada uma das contas, a aproximação por meio deste índice de preços representou com maior acurácia o resultado efetivo para projeções superiores a 12 meses quando comparada a outros modelos econométricos. As variáveis fiscais tanto de receitas como de despesas são nominais, portanto, são influenciadas pela dinâmica de preços e pela atividade econômica. Como *proxy* especificamente para os preços, utiliza-se o IPCA que é o índice oficial de meta da política monetária do Banco Central do Brasil cujas previsões de longo prazo estão disponíveis.

Tabela 8 – Forma de cálculo

Linha da planilha	Item	Forma de cálculo
56	Transferências Constitucionais e Legais	Considerada a aplicação de percentual nas linhas 10 (25%), 11 (50%) e 24 (25%).
57	Sentenças Judiciais - Outras Correntes	Aplicou-se para o período 2023 a 2031 a variação do IPCA.
58	Demais Despesas Correntes	Aplicou-se para o período 2023 a 2031 a variação do IPCA.

As tabelas a seguir demonstram a memória de cálculo para as linhas 56, 57 e 58.

Tabela 9 – Cálculo Transferências Constitucionais e Legais (R\$ milhões)





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

ANO	ICMS	(a) 25% ICMS	IPVA	(b) 50% IPVA	Cota-Parte do IPI-Exp. (LC nº 61/1989)	(c) 25% IPI	Transf. Constitucionais Legais (a)+(b)+(c.)
2022	44.509,00	11.127,25	4.222,00	2.111,00	554,96	138,74	13.376,99
2023	46.800,95	11.700,24	4.439,41	2.219,70	583,54	145,89	14.065,83
2024	47.004,00	11.751,00	4.673,10	2.336,55	614,26	153,56	14.241,11
2025	49.382,40	12.345,60	4.909,56	2.454,78	645,34	161,34	14.961,71
2026	51.466,00	12.866,50	5.157,98	2.578,99	677,99	169,50	15.614,99
2027	54.070,18	13.517,54	5.418,97	2.709,49	712,30	178,08	16.405,11
2028	56.806,13	14.201,53	5.693,17	2.846,59	748,34	187,09	17.235,21
2029	59.680,52	14.920,13	5.981,25	2.990,62	786,21	196,55	18.107,31
2030	62.700,36	15.675,09	6.283,90	3.141,95	825,99	206,50	19.023,54
2031	65.872,99	16.468,25	6.601,87	3.300,93	867,79	216,95	19.986,13

Fonte: Elaboração própria

Tabela 10 – Cálculo Sentenças Judiciais – Outras Correntes (R\$ milhões)

ANO	Sentenças Judiciais - Efetivada	IPCA	Sentenças Judiciais - Outras Correntes Projeção
2018	354,67 -	-	-
2019	528,18 -	-	-
2020	684,27 -	-	-
2021	579,45 -	-	-
2022	490,68 -	-	-
2023		3,80%	509,33
2024		3,20%	525,63
2025		3,00%	541,40
2026		3,00%	557,64
2027		3,00%	574,37
2028		3,00%	591,60
2029		3,00%	609,35
2030		3,00%	627,63
2031		3,00%	646,46

Fonte: Elaboração própria

Tabela 11 – Cálculo Demais Despesas Correntes (R\$ milhões)

Em milhões de R\$





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

ANO	Demais Despesas Correntes	IPCA	Demais Despesas Correntes - Projeção
2018	10.575,19	-	-
2019	10.832,17	-	-
2020	11.461,41	-	-
2021	13.118,06	-	-
2022	14.203,74	-	-
2023		3,80%	14.743,48
2024		3,20%	15.215,27
2025		3,00%	15.671,73
2026		3,00%	16.141,88
2027		3,00%	16.626,13
2028		3,00%	17.124,92
2029		3,00%	17.638,67
2030		3,00%	18.167,83
2031		3,00%	18.712,86

Fonte: Elaboração própria

IV – Resultados Parciais

Considerando a metodologia apresentada no tópico anterior, a projeção das despesas apresenta o seguinte resultado parcial:

Tabela 12 – Projeção das Outras Despesas Correntes (R\$ milhões)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Outras Despesas Correntes (XXI)	28.071,41	29.318,63	29.982,01	31.174,84	32.314,51	33.605,61	34.951,72	36.355,32	37.818,99	39.345,44
<i>Transferências Constitucionais</i>	13.376,99	14.065,83	14.241,11	14.961,71	15.614,99	16.405,11	17.235,21	18.107,31	19.023,54	19.986,13
<i>Sentenças Judiciais - Outras Co</i>	490,68	509,33	525,63	541,40	557,64	574,37	591,60	609,35	627,63	646,46
<i>Demais Despesas Correntes</i>	14.203,74	14.743,48	15.215,27	15.671,73	16.141,88	16.626,13	17.124,92	17.638,67	18.167,83	18.712,86

Fonte: Elaboração própria

V - Impactos das Ressalvas às Vedações do Regime:

As ressalvas apresentadas em anexo próprio estão consideradas nas projeções realizadas e não apresentam impacto que altere as projeções agregadas dos cenários.

VI – Conclusão

Abaixo encontra-se a tabela que apresenta a projeção consolidada das “**Outras Despesas Correntes**” no cenário base em conjunto com os valores históricos utilizados anteriormente.

Tabela 13 – Projeção consolidada das Outras Despesas Correntes (R\$ milhões)





**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA FAZENDA**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Outras Despesas Correntes (XXI)	21.274,37	21.903,46	22.885,98	27.549,02	28.071,41	29.318,63	29.982,01
<i>Transferências Constitucionais</i>	10.344,51	10.543,11	10.740,30	13.851,51	13.376,99	14.065,83	14.241,11
<i>Sentenças Judiciais - Outras Co</i>	354,67	528,18	684,27	579,45	490,68	509,33	525,63
<i>Demais Despesas Correntes</i>	10.575,19	10.832,17	11.461,41	13.118,06	14.203,74	14.743,48	15.215,27

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Outras Despesas Correntes (XXI)	31.174,84	32.314,51	33.605,61	34.951,72	36.355,32	37.818,99	39.345,44
<i>Transferências Constitucionais</i>	14.961,71	15.614,99	16.405,11	17.235,21	18.107,31	19.023,54	19.986,13
<i>Sentenças Judiciais - Outras Co</i>	541,40	557,64	574,37	591,60	609,35	627,63	646,46
<i>Demais Despesas Correntes</i>	15.671,73	16.141,88	16.626,13	17.124,92	17.638,67	18.167,83	18.712,86

Fonte: Elaboração própria

A presente Nota Técnica objetivou pormenorizar os números trabalhados na planilha do Cenário Base do Plano de Recuperação Fiscal e detalhar a metodologia utilizada em suas projeções, assim como compor um retrato realista das despesas do Estado do Rio Grande do Sul no espaço temporal estudado e projetado.

Porto Alegre, 18 de abril de 2022.

Guilherme Petry

Subsecretário Adjunto do Tesouro do Estado

Eduardo Rosemberg Lacher

Subsecretário do Tesouro do Estado

Marco Aurelio Santos Cardoso

Secretário de Estado da Fazenda



Documento assinado por	Órgão/Grupo/Matrícula	Data
Guilherme Correa Petry	SF / TE/GAB / 320906701	19/04/2022 14:01:23
Eduardo Rosemberg Lacher	SF / TE/GAB / 164581101	19/04/2022 14:17:58
Marco Aurélio Santos Cardoso	SEFAZ / SECRET/SEFAZ / 2476527769	20/04/2022 13:21:36

