

REF: PROCESSO N. 977.590

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

RESPONSÁVEL: Fernando Damata Pimentel

EXERCÍCIO: 2015

RELATOR: Conselheiro Wanderley Ávila

REVISOR: Conselheira Adriene Andrade

PROCURADOR: Daniel de Carvalho Guimarães

Preliminarmente, informa-se que, objetivando embasar o Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte sobre as Contas Governamentais de 2015, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge elaborou o relatório técnico, fls. 9 a 575.

Em respeito ao princípio do contraditório e ampla defesa, foi concedida vista dos presentes autos ao Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, e ao Senhor Dany Andrey Secco, Controlador Geral do Estado de Minas Gerais. Os esclarecimentos, justificativas e documentos julgados pertinentes acerca dos apontamentos constantes do relatório desta unidade técnica foram apresentados por meio do Ofício OF.GAB.GOV. 314/16, de 24/5/16, e foram juntados a fls. 584 a 730.

Em observância ao § 2º do art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, foi procedido o reexame técnico, fls. 732 a 800, e encaminhado ao Ministério Público junto ao Tribunal, em cumprimento ao despacho de fls. 577 do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, Wanderley Ávila.

Por meio do OF.GAB.GOV. 409/16, protocolizado sob o número 1373010/2016, de 22/7/16, e juntado a fls. 869 a 882, o Governador do Estado de Minas Gerais, Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, pleiteou junto ao Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator Wanderley Ávila a complementação aos esclarecimentos, justificativas e documentos constantes do referido OF.GAB.GOV. 314/16, de 24/5/16, pois

Ao verificar a defesa apresentada, constata-se que os esclarecimentos ali prestados carecem de complementação por parte deste jurisdicionado de modo a garantir a completa instrução dos autos sob comento, antes da emissão do parecer prévio, o que contribuirá para conferir uma visão correta e contextualizada dos fatos que concorreram para a execução orçamentária do exercício em análise e para os resultados apresentados em 2015.

Informa-se que a complementação das alegações fundamentou-se no Princípio da Verdade Material, positivado no art. 104 do RITCMG.

O Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, em observância ao princípio da ampla defesa e do contraditório, estabelecido no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República de 1988, determinou a juntada dessa documentação aos autos e o seu encaminhamento a esta Coordenadoria para reexame, conforme despacho de fls. 868.

Apresenta-se a seguir a análise dos novos documentos trazidos aos autos, ressaltando-se que as alegações encaminhadas foram subdivididas em 3 (três) tópicos: 1 – Orçamento; 2– Contexto Econômico e Tributário; e 3 – Índices Constitucionais: Despesas com Saúde e Educação.

1) Quanto ao Orçamento (fls. 870 a 873)

Sobre o assunto, a defesa informou, a fls. 870, que a situação fiscal no Estado de Minas Gerais, no início de 2015, encontrava-se crítica. Em face desse cenário, a Assembleia Legislativa aprovou orçamento deficitário no valor de R\$ 7,2 bilhões (Lei 21.695 de 9/4/15), que, segundo o Governo, representava a realidade das contas naquele momento – despesas subdimensionadas e receitas para além da capacidade de arrecadação.

As demais argumentações constantes desse tópico, que discorrem, de forma genérica, sobre o cenário econômico, fiscal e orçamentário, foram as mesmas apresentadas no contexto da concessão de abertura de vista do processo em comento, conforme pode ser verificado na documentação de fls. 606 a 611 e 635 a 637, inclusive com a reprodução do texto, da tabela e do gráfico, à exceção do seguinte parágrafo:

A aprovação do orçamento ajustado significou, portanto, uma autorização dos representantes do povo para a execução de um orçamento desequilibrado o que, por sua vez, refletiu necessariamente na disponibilidade de caixa do Poder Executivo.

Ressalta-se que tais alegações já foram objeto de análise no reexame inicial, fls. 743 a 744 e 746 a 749, e que as informações constantes do parágrafo acima destacado não representam fatos que possam alterar o posicionamento desta equipe técnica.

Diante do exposto, esta equipe entende que a peça complementar não trouxe elementos novos em relação ao que já foi analisado na Abertura de Vista. Assim, ficam ratificados os apontamentos citados no relatório técnico quanto à matéria.

2) Quanto ao Contexto Econômico e Tributário (fls. 873 a 879)

A defesa, de forma ampla e geral, invoca razões vinculadas ao quadro de instabilidade e deterioração da atividade econômica nacional e mineira, apresentando, a fls. 873 a 876, dados negativos a respeito do PIB brasileiro e mineiro, emprego, contas externas e arrecadação. Novamente, tais informações não alteram o que já foi apresentado inicialmente pela defesa a fls. 590 a 598 e tão pouco complementam o que já foi

analisado pela equipe técnica, como exemplo, a queda expressiva de 3,8% do PIB brasileiro em relação a 2014, tratado a fls. 21, e a queda de 4,9% do PIB mineiro a fls. 29.

No que diz respeito aos depósitos judiciais, foi salientado, fls. 877, que dado o grave quadro econômico e tributário, e como forma de evitar a paralisação de serviços públicos essenciais, foi aprovada a Lei Estadual 21.720/15, a qual permitiu a utilização de parcela dos depósitos judiciais realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais para custeio da previdência social, pagamento de precatórios e assistência judiciária e amortização da dívida com a União.

A defesa destacou que a Lei Estadual 21.720/15 “foi expressa ao determinar que o estado deve garantir a permanência na instituição bancária que detém a custódia dos depósitos judiciais do fundo, com montante mínimo de disponibilidade necessária para a demanda das respectivas ações.” Alegou ainda que tem cumprido tais dispositivos, pois tem saldo de R\$ 3,708 bilhões apurado em 30/6/2016, que representa um percentual de 35,4% do total de depósitos, e que este valor é superior ao mínimo de 25% (R\$ 2,840 bilhões) que deveria permanecer à disposição na instituição bancária.

Por fim, a defesa também argumentou que o Governo optou por classificar os recursos oriundos de Depósitos Judiciais como Outras Receitas Correntes e, conseqüentemente, no cômputo da RCL, em virtude de considerações já feitas na defesa original: ausência de norma específica para a contabilização dos recursos judiciais; a natureza de sua aplicação nos termos da lei; despesas executadas em 2015 originárias dos Depósitos Judiciais e que têm natureza corrente; e classificação de outras receitas extraordinárias, de forma análoga, que foram classificadas como Outras Receitas Correntes.

Observa-se que os argumentos considerados complementares trazidos pelo defendente não modificam a análise empreendida no relatório técnico e no reexame inicial, fls. 128 a 132 e 749 a 750, respectivamente. Assim sendo, importante reforçar o posicionamento desta equipe técnica, fls. 750, qual seja:

[...]

há que ser considerado o caráter temporário de tais receitas, referindo-se a recursos de terceiros, que deverão ser devolvidos. São receitas atípicas, ou seja, não podem ser obtidas todos os anos. Nesse sentido, assemelham-se a operações de crédito, cujos recursos, s.m.j., deveriam ser enquadrados como Receitas de Capital. Por isso, volta-se a ressaltar que a receita de Depósitos Judiciais não deveria fazer parte do cálculo da RCL, haja vista o grande impacto no resultado do exercício de 2015.

Por fim, deve ser levada em consideração, também, a questão do planejamento, essencial à gestão fiscal responsável. Prudentemente, deve-se evitar que receitas atípicas, cuja frequência é incerta ou imprevisível, tais como as dos recursos de Depósitos Judiciais, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado.

3) Quanto aos Índices Constitucionais: Despesas com Saúde e Educação (fls. 879 a 882)

Quanto às novas alegações trazidas aos autos, que, cumpre ressaltar, não trouxeram qualquer fato novo superveniente aos já conhecidos, temos as seguintes considerações a fazer, partindo das premissas apresentadas.

A defesa alega, a fls. 879, a existência de despesas de exercícios anteriores (DEA), do Poder Executivo, que comprometeram a receita arrecadada no exercício de 2015.

A existência de DEA é fato real, que pode ocorrer no gerenciamento das contas públicas. Conforme a Lei 4.320/64, as despesas de exercícios anteriores são as ocorridas após o encerramento do exercício, para as quais o orçamento respectivo tenha consignado crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, vinculados a uma decisão judicial, por exemplo. Em todas as hipóteses, há que ser reconhecida a prestação do serviço ou a entrega do objeto pelo credor.

Quanto à menção aos empenhos cancelados em 2014, no valor de R\$ 1,139 bilhão, que seriam as DEA pagas em 2015, o Governo já tinha conhecimento de sua existência, uma vez que o Relatório de Controle Interno 1520.0606.15, relativo às Contas Governamentais do exercício de 2014, fls. 246 a 250, já as mencionava.

Fatos como esses devem ser considerados no planejamento das despesas do Estado, ou seja, se tais despesas devem ser pagas, por terem cumprido os requisitos para seu adimplemento, outras haverão de ser contingenciadas, tudo visando ao equilíbrio das contas públicas.

Foi apresentado, ainda, quadro que pretendeu demonstrar disponibilidade financeira para suprir os Restos a Pagar das áreas da Saúde e Educação, tendo se falado em **disponibilidade financeira bruta do Poder Executivo**, apurada no final de 2015, no valor de R\$ 2.286.274.101,86, fls. 880.

Senão, vejamos, entende-se que o termo usado “disponibilidade financeira bruta” foi apenas uma forma de ressaltar que as obrigações não foram incluídas no cálculo, o que representa um contrassenso. Não se pode apresentar disponibilidade final, ou seja, suficiência financeira, sem que as obrigações sejam demonstradas.

Para maior elucidação, apresenta-se o demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, parte integrante do RGF do 3º quadrimestre de 2015, publicado em 29/1/16.

**TABELA 01
Demonstrativo Disponibilidade de Caixa - 2015**

RGF - ANEXO 5 (LRF, art. 55, Inciso III, alínea "a")		Em Reais	
ATIVO	VALOR	PASSIVO	VALOR
DISPONIBILIDADE FINANCEIRA	2.286.274.101,86	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS	5.667.421.543,38
Caixa	929.910,17	Depósitos	483.050.537,66
Bancos	1.861.443.122,20	Restos a Pagar Processados	4.647.707.800,34
Conta Movimento	734.789.442,36	Do exercício	3.762.199.601,81
Contas Vinculadas	1.126.653.679,84	De exercícios Anteriores	885.508.198,53
Aplicações Financeiras	423.901.069,49	Restos a Pagar não Processados Anteriores	536.296.473,61
		Outras Obrigações Financeiras	366.731,77
INSUFICIÊNCIA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	3.381.147.441,52	SUFICIÊNCIA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	-
TOTAL	5.667.421.543,38	TOTAL	5.667.421.543,38
INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS			4.153.278.150,03
SUFICIÊNCIA APÓS INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS			(7.534.425.591,55)

FONTE: RGF 3º Quadrimestre de 2015, publicado em 29/1/16.

Verifica-se, na tabela acima, à esquerda - Ativo, a **Disponibilidade Financeira**, no valor de R\$ 2,286 bilhões; em contrapartida, à direita - Passivo, encontram-se as **Obrigações Financeiras**, no valor de R\$ 5,667 bilhões, resultando em uma **Insuficiência Financeira** de R\$ 3,381 bilhões. Não é possível considerar apenas o Ativo, como pretendeu fazer a defesa, há que se considerar, por óbvio, o Passivo. Não obstante a insuficiência apurada, o Estado inscreveu em Restos a Pagar Não Processados - RPNP o montante de R\$ 4,153 bilhões, levando a uma insuficiência final de R\$ 7,534 bilhões.

Cumprе ressaltar que os RPNP inscritos em 2015 não se referem apenas às áreas de Saúde e Educação, mas também às demais funções de Estado, como Segurança Pública, Administração, Previdência Social, Judiciária, Legislativa, etc. Logo, deveria haver suficiência para todos os RPNP inscritos, como preconizam os dispositivos da LRF, § 1º, art. 1º, mormente o art. 55, inciso III, alínea b, n. 3, que determina a inscrição em Restos a Pagar até o limite do saldo da disponibilidade de caixa.

Esta equipe técnica promoveu ajustes nos cálculos sugeridos pela defesa, de caráter didático e para esclarecimento cabal dos fatos, considerando, em parte, assim como fez a defesa, apenas os Restos a Pagar da Saúde e da Educação; contudo, apenas os RPNP, uma vez que os Restos a Pagar Processados - RPP já constam das Obrigações Financeiras (Passivo).

**TABELA 02
Ajuste Apuração Disponibilidade Financeira**

Exercício 2015	Em Reais
Disponibilidade Financeira 31/12/2015 (A)	2.286.274.101,86
Obrigações Financeiras 31/12/2015 (B)	5.667.421.543,38
Insuficiência Financeira 31/12/2015 /C = (A-B)	(3.381.147.441,52)
Restos a pagar não Processados - ASPSP (D)	1.227.320.543,17
Saldo (I = C-D)	(4.608.467.984,69)
Disponibilidade Financeira Comprometida com - DEA (E)	787.532.253,73
Saldo (II = I + E)	(3.820.935.730,96)
Restos a pagar não Processados - MDE (F)	821.575.634,34
Saldo (III = II - F)	(4.642.511.365,30)

FONTE: Elaboração própria conforme dados do Armazém Informações - Siafi e RGF 3º quadrimestre 2015.

Reitera-se que, na tabela acima, foram incluídos apenas os RPNP das áreas da Saúde e da Educação e, ainda, considerou-se o impacto das DEA como apresentado pela defesa e, ainda assim, não se obteve suficiência financeira. A não consideração das DEA e a inclusão dos demais RPNP das diversas funções de Estado resultam em uma insuficiência financeira de R\$ 7,534 bilhões, como consta no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa (TAB. 01).

Este Órgão Técnico informa que, com relação ao montante de Restos a Pagar, informados pela defesa como pagos até Junho, fls. 880 a 881, alterariam muito pouco, frente aos valores inscritos em RPNP da Saúde - R\$ 1,227 bilhão e em MDE - R\$ 821,576 milhões, não sendo suficiente para o atingimento dos índices constitucionais.

A defesa alega, também, que a análise das despesas com Educação e respectiva disponibilidade de caixa não deve ser feita com base no art. 42 da LRF, fls. 881.

Ressalta-se que, no Relatório Técnico da Cfamge, a fls. 182 e 183, as argumentações não se embasaram no referido artigo, que só tem aplicação no final de mandato do governante. Citaram-se os dispositivos da LRF (§ 1º, art. 1º; art. 55, inciso III, alínea b, n.3) e ainda reiterou-se que, conforme a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, da STN, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte **com a suficiente disponibilidade de caixa**. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Adicionalmente, a defesa alega que, quanto às despesas com Educação, não há uma legislação pacífica e uniforme com critérios de cômputo dos Restos a Pagar. Cita, como exemplo, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, que emitiu parecer favorável à aprovação das contas do Estado relativas ao exercício de 2015, mesmo apresentando o Estado dificuldades financeiras, o que resultou em insuficiência financeira ao final do exercício.

Reitera-se que a LRF não permite a inscrição em Restos a Pagar sem a correspondente suficiência financeira, conforme já abordado, bem como a IN/TCEMG 13/08, com as alterações introduzidas pela IN/TCEMG 05/12, ratifica tal entendimento. Ademais, no caso do Estado do Rio de Janeiro, apenas são consideradas as despesas liquidadas - RPP, para o cômputo dos mínimos constitucionais, tanto para a Saúde, quanto para a Educação, ou seja, os RPNP não entram no cálculo desses índices. E, ainda, conforme o Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais do Estado do Rio de Janeiro de 2015, bem como o Relatório Técnico que o subsidiou, os índices constitucionais da Saúde e Educação foram cumpridos.

Por fim, esta equipe técnica refuta a argumentação trazida pela defesa, fls. 881, de que considera desnecessária a aplicação em Saúde dos valores de Restos a Pagar cancelados, que não provocaram descumprimento do índice constitucional. Ratifica, dessa forma, todo o seu posicionamento consignado a fls 778 a 781 do processo de reexame inicial. Transcreve, por entender oportuno, o entendimento exarado pelo Ministério Público de Contas, a fls. 857 e 857-v, em seu parecer, *in verbis*:

Além disso, a Lei não desonera o ente federativo que já tenha alcançado o percentual mínimo de 12% no exercício da inscrição dos RPNP, mas cancelados posteriormente, a aplicar a disponibilidade de caixa a ele vinculada. Pelo contrário, o §2º do artigo 24 da Lei é taxativo ao dispor que:

Art. 24 [...]

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, **sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.**

Dessa forma, ratifico o reexame técnico de fls. 779/781 para também considerar que as argumentações trazidas pela SEPLAG não foram suficientes para desconstituir o apontamento inicial.

Diante de todo o exposto, esta equipe técnica ratifica os apontamentos constantes no relatório técnico inicial.

Conclusão

Foi procedido o reexame técnico da documentação encaminhada por meio do OF.GAB.GOV. 409/16, que ora se encaminha ao Ministério Público junto ao Tribunal em cumprimento ao despacho de fls. 868 do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator Wanderley Ávila.

Tribunal de Contas, 28 de julho de 2016.

Paulo Henrique Bese Lobato
Analista de Controle Externo TC - 2668-6
Coordenador da Cfamge



Adalberto Soares de Freitas
Analista de Controle Externo TC - 800-9

Ana Cristina Queiroga Amaral
Analista de Controle Externo TC - 969-2

Cileme Fiúza de Oliveira
Analista de Controle Externo TC - 1133-6

Clélia Regina Arruda Álvares
Analista de Controle Externo TC - 968-4

Eliana Vilaça Brina
Analista de Controle Externo TC - 1108-5

Gilza Maria Lima Guimarães
Analista de Controle Externo TC - 1437-8

Guilherme César Galindo
Analista de Controle Externo TC - 1092-5

João Batista Barbosa de Sales
Analista de Controle Externo TC - 1148-4

Lucinéia Ribas Matoso
Analista de Controle Externo TC - 1453-0

Maria Sílvia Reis
Analista de Controle Externo TC - 831-9

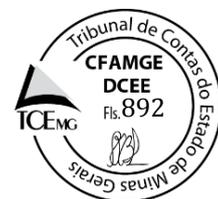
Roberto Miranda Colares Júnior
Analista de Controle Externo TC - 2767-4

Selme Freitas de Souza
Analista de Controle Externo TC - 675-8

Sérgio Sadi Maksud
Analista de Controle Externo TC - 1273-1

Suzana de Abreu Lemos
Analista de Controle Externo TC - 2275-3

Valéria Guimarães Garcia Goulart
Analista de Controle Externo TC - 1479-3



Suporte Operacional:

Maria Beatriz Moreira dos Santos TC – 1221-9 – Oficial de Controle Externo

Sílvia Lúcia Pessoa Machado Guedes TC – 1262-6 – Oficial de Controle Externo

Revisão:

Eliana Perillo Januzzi TC – 2059-9 – Oficial de Controle Externo

Consultorias:

Atest – Consultoria Atuarial Ltda.