

REF: PROCESSO N. 1.007.713 / 2016

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

RESPONSÁVEL: Fernando Damata Pimentel

EXERCÍCIO: 2016

RELATOR: Conselheira Adriene Andrade

REVISOR: José Alves Viana

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 2016, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge elaborou o relatório técnico, fls. 66 a 661, nos moldes dispostos pelos artigos 231, § 1º, e 232, parágrafo único, da Resolução 12/08 – RITCMG.

E, em respeito ao princípio do contraditório e ampla defesa, estabelecido no inciso LV do art. 5º da Constituição da República de 1988, e nos termos do § 2º do art. 233 do RITCMG, foi concedida vista dos presentes autos, a teor do inciso I do art. 166, RITCMG, ao Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, e ao Senhor Paulo de Souza Duarte, Secretário Adjunto de Estado da Fazenda. Os esclarecimentos, justificativas e documentos julgados pertinentes acerca dos apontamentos constantes do relatório desta unidade técnica foram apresentados por meio do Ofício OF.SEF.GAB.SADJ. 320/17, de 2/6/17, e foram juntados a fls. 667 a 757V.

Apresenta-se a seguir a análise da referida documentação trazida aos autos, com base no elenco de apontamentos constantes na conclusão do relatório técnico.

Apontamento Técnico – Item 1 da Conclusão

1. Entendimento sobre o Decreto de Calamidade Financeira – item 2.4

Esclarecimentos Prestados

Sobre o apontamento referente ao Decreto de Calamidade Financeira editado pelo Governador do Estado, a Advocacia Geral do Estado apresentou, a fls. 674-676(verso), os esclarecimentos pertinentes, destacando-se os seguintes trechos:

Tendo em vista a Nota Técnica 005/2017, de 12 de maio de 2017, exarada pela Secretaria de Estado de Fazenda, informando quais os limites do art. 65, da Lei de Responsabilidade

fiscal foram ultrapassados, além da informação de cumprimento dos índices constitucionais da saúde e educação pelo Estado de Minas Gerais, esclareço que o entendimento desta Advocacia é de que calamidade pública, é conceito jurídico indeterminado e, por isso, a sua interpretação deve ser realizada de acordo com o contexto normativo em que esteja inserido e utilizado. Noutros termos, a decretação pelo Estado de Minas Gerais de situação de calamidade financeira, enquanto espécie de calamidade, não implica a possibilidade de extensão do estado de calamidade para toda e qualquer situação jurídica que se baseia na existência de calamidade pública. O alcance do ato que a declarou, Decreto Estadual nº 47.101, de 2016, está limitado às situações orçamentárias e financeiras.

[...]

Nesse sentido, mostra-se plenamente justificável o enquadramento do contexto atual experimentado pelo Estado de Minas Gerais como de 'calamidade pública'. Conforme vimos sustentando, a crise financeira que atinge o Poder Público alcança o seu ápice, e não há um horizonte acreditável de recuperação. Pelo contrário, mantida a atual estrutura de repartição de riquezas entre os entes da Federação, com concentração da arrecadação na União, e permanecendo as obrigações de custeios pelos Estados da maior parte dos serviços públicos de cunho prestacional, não há por que cogitar qualquer melhoria no quadro das finanças públicas mineiras.

[...]

Para mais, é preciso ter em mente que, no âmbito do sistema normativo mineiro, foi referendado, pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, o estado de calamidade pública de ordem financeira, nos termos da Resolução nº 5.513/2016. Tal ato jurídico reforça a compreensão de que não se está diante de abuso de institutos pelo Poder Executivo na tentativa de escapar dos preceitos da LRF, mas sim da constatação, pelas autoridades competentes, de colapso financeiro excepcionalmente vivenciado pelo Estado.

Análise da Cfamge

Sem maiores delongas, esta equipe técnica ratifica seu entendimento acerca da incompatibilidade (não subsunção) entre o ato normativo editado pelo Governador do Estado, a situação fática de "calamidade financeira" alegada e o conteúdo do artigo 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O item 2.4. do relatório técnico interpretou sistemicamente os preceitos normativos constitucionais e infraconstitucionais, concluindo que o termo "calamidade pública" teria acepção de desastre natural, pois não seria coerente com a finalidade da LRF realizar interpretação ampliativa de seus conceitos.

Em que pese o reconhecimento da calamidade financeira pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por meio da Resolução 5513/2016, a Cfamge entende que tal norma excepcional não se estende às obrigações contidas em normas constitucionais.

Ademais, para fins de atestação do fato administrativo/financeiro da situação de precariedade das contas públicas estaduais em 2016, o Decreto de Calamidade Pública poderia ser considerado como ato normativo/administrativo declatatório dos efeitos oriundos de crescimento real negativo do Produto Interno Bruto em níveis nacional e estadual (item 2.3.).

Assim sendo, esta unidade técnica mantém o entendimento esposado no item 2.4. do relatório técnico, no qual o Decreto de calamidade pública de ordem financeira do Estado de MG não está em consonância com o artigo 65 da LRF.

Apontamento Técnico – Item 2 da Conclusão

2. Necessidade de mecanismos institucionais que permitam individualizar, acompanhar e avaliar as propostas de políticas públicas priorizadas e executadas nos Fóruns Regionais, o volume de recursos envolvidos e as entregas efetuadas - item 3.2

Esclarecimentos Prestados

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, que já havia informado, na Nota Técnica SCPPO nº 006/2017 de 20/2/17, que o Pacto para o Cidadão é o principal mecanismo institucional de identificação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas priorizadas nos Fóruns Regionais – o qual se encontrava, naquela data, ainda em construção –, reforçou a importância desse Pacto, reiterando a finalidade, composição, formas de acompanhamento e avaliação, informando, ainda, que ele já se encontra disponível no site daquela Secretaria e que a avaliação referente a 2016 estará disponível em breve.

Análise da Cfamge

Os argumentos trazidos não acrescentam muito aos autos, exceto pela informação de que o Pacto e respectivas metas já foram concluídos e se encontram disponíveis no site da Seplag, o que foi confirmado por esta unidade técnica. Quanto à avaliação do cumprimento das metas/2016, que, segundo informado, estará disponível em breve, entende-se necessária a sua ampla divulgação, viabilizando a transparência e os controles interno, externo e social.

Apontamento Técnico – Item 3 da Conclusão

3. Necessidade de indicadores finalísticos ou de outros mecanismos de avaliação que possam gerar a obtenção de análises qualitativas da efetividade das políticas públicas - itens 3.2; 7.4; e 8.3

Compete registrar ainda, acerca da nova metodologia do PMDI, que, diferentemente do Plano anterior, o atual não prevê a definição de indicadores de resultados finalísticos que possibilitem a mensuração do desempenho governamental em cada eixo. Entende-se que essa ausência vem ratificar a decisão governamental de não mais adotar, já a partir de 2015, o Caderno de indicadores Finalísticos, que vinha sendo publicado, anualmente, de 2009 a 2014.

Esclarecimentos Prestados

Em análise aos apontamentos apresentados nos itens 3.2, 7.4 e 8.3 pela Cfamge, o Governo do Estado ressalta, com base na Nota Técnica SEPLAG, SCPPO N. 14/2017, de 26/05/17:

[...] a despeito da ausência de previsão de indicadores finalísticos na nova matriz de planejamento mineira, existem outras ferramentas de aferição, análise e divulgação da efetividade das políticas públicas estaduais, tais como: o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2016-2019, o rol de indicadores de programas governamentais e o painel de indicadores do Estado de Minas Gerais.

Análise da Cfamge

O Relatório Anual de Avaliação do PPAG, previsto no inciso III, do art. 14 da Lei 21.968, de 14 de janeiro de 2016, é importante instrumento de avaliação gerencial, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão da estrutura e dos processos, bem como dos resultados esperados quando da formulação e da gestão dos programas que integram o Plano e os Orçamentos Anuais.

Considerando que um sistema de indicadores balanceados conta, também, com indicadores de desempenho dos projetos e operações necessários ao tratamento dos fatores críticos de sucesso das políticas públicas, percebe-se que o Relatório Anual de Avaliação do PPAG atua nessa função, na medida em que propicia a discussão dos indicadores ali previstos, conforme análise do Poder Executivo.

Por outro lado, considerando que o programa resulta do reconhecimento de carências, demandas e oportunidades que devem ser alvo da intervenção governamental, entende-se como resultado de um programa a efetividade no alcance do objetivo proposto. A mensuração de tal efetividade é viabilizada pelos indicadores de programas. O rol de indicadores do PPAG 2016-2019 é composto de 249 indicadores, que permitem a projeção e mensuração dos resultados alcançados pelas políticas públicas mineiras retratadas nos programas.

Outro é o entendimento do conceito relativo à *efetividade das políticas públicas*, que se caracteriza por ser o resultado das ações adotadas em relação ao objetivo e ao público beneficiado. O fato de se utilizar política de atenção ao analfabetismo adulto, por exemplo, não significa que resultou no seu tratamento efetivo: a estrutura pode ter sido disponibilizada amplamente, os recursos a ela destinados foram utilizados e os processos bem executados, mas a população-alvo do benefício não apresentou avanços suficientes para promover, dentre outros, a eliminação do analfabetismo funcional, necessária à elevação da produtividade da economia mineira.

Ademais, em diversas funções públicas, a efetividade somente pode ser observada no longo prazo, em sintonia com outra peça de planejamento, o PMDI. Assim, a utilização do Painel de Indicadores do Estado de Minas Gerais, em sítio próprio gerenciado pelo Poder Executivo Estadual, como lembrado em análise a seguir descrita, visando o acompanhamento da efetividade das políticas públicas, coaduna-se com o modelo de planejamento de longo e médio prazos adotado pelo Governo mineiro, além de cumprir o papel proposto de acompanhamento da efetividade das políticas públicas no Estado de Minas Gerais.

Por fim, ressaltamos a importância do Painel de Indicadores do Estado de Minas Gerais para a avaliação da efetividade das políticas públicas, disponível no site www.numeros.mg.gov.br. Assim, é possível, ao cidadão e ao usuário, visualizar mapas, gráficos e tabelas do desempenho governamental de modo dinâmico e em diversos níveis de tempo, regionalização e cenários customizados.

Entretanto, ressalta-se que esse Painel de Indicadores é restrito e limitado, em relação ao planejamento estadual. Para sua utilização nos termos propostos, pelo cidadão e usuário em geral, é necessário aprimorar o seu alinhamento com o PMDI, pela revisão dos indicadores ali constantes, elaborando um consistente e sistêmico conjunto de indicadores de efetividade.

E, de modo a propiciar a visualização dinâmica a partir de recortes temporais, regionais e de panoramas customizáveis, deve, ainda, ser providenciada a atualização das séries de dados e informações constantes do Painel.

Apontamento Técnico – Item 4 da Conclusão

4. Ampliação na eficácia de execução das intervenções da Comissão de Participação Popular da ALMG - item 3.5

Esclarecimentos Prestados

A Seplag, como nos anos anteriores, argumentou sobre as peculiaridades da execução orçamentária das ações originadas na Comissão de Participação Popular (CPP) e sobre a necessidade de se adaptar tecnicamente para atendê-las. Afirmou que as execuções dessas ações também se sujeitam à relação de pertinência entre os seus objetos e a finalidade da ação orçamentária em que foram alocadas e à existência de recursos suficientes para a sua manutenção.

Destacou o acréscimo de 36% em 2016, em relação ao exercício anterior, na execução das ações oriundas da CPP, sendo a Secretaria de Estado de Educação – SEE a responsável pela execução de praticamente 73% desse recurso, alocados nas ações que especificou. Listou também as principais realizações no âmbito dessas ações.

Por fim, informou que, a partir da revisão do PPAG/2017, houve a incorporação de algumas ações na estrutura programática da SEE que, anteriormente, advinham da participação cidadã, tais como: 4625 – Educação no Campo, 4627 – Educação Indígena, 4630 – Educação Quilombola e 4631 – Educação Especial na Perspectiva Inclusiva. Todas foram consideradas ações finalísticas e passaram a integrar o planejamento oficial da Secretaria, por serem apresentadas nas audiências públicas com certa frequência.

Análise da Cfamge

Depois de reiteradas recomendações desta Corte de Contas, a Seplag apresentou medidas efetivas no sentido de dar eficácia às ações emanadas da participação popular, convertendo algumas ações da SEE em finalísticas e integrando-as ao planejamento oficial da Secretaria. Espera-se que essas ou mesmo outras medidas igualmente efetivas sejam adotadas em todas as ações da CPP.

Apontamento Técnico – Item 5 da Conclusão

5. Ampliação da transparência e eficácia nas ações governamentais para desenvolvimento dos municípios classificados nas 50 últimas posições do IRMS - item 3.6

Esclarecimentos Prestados

A Seplag esclareceu a divergência relatada por esta unidade técnica, de que os 50 municípios com pior classificação no IMRS, por ela considerados, não corresponderam exatamente aos demonstrados no relatório do IMRS de 2012, último publicado pela FJP, mas a apenas 50% deles, afirmando que utilizou o Relatório do Índice de 2010 e não o de 2012. Alegou que este foi publicado apenas em dezembro de 2015, período posterior ao envio do Projeto de Lei do PPAG para o exercício de 2016.

Em relação à eficácia das ações governamentais para o desenvolvimento dos referidos 50 municípios, reiterou o valor total executado em 2016, que superou o de 2015, e demonstrou a execução orçamentária detalhada dos 52 municípios (em 2010, 52 municípios enquadraram-se nos 50 piores lugares no IMRS), constatando que, dos 52, 51 apresentaram, em 2016, valores superiores a 2015. Comparou também com os valores planejados, onde observou que 34 municípios obtiveram desempenho superior ao de 2015, evidenciando maior aderência do valor planejado com o executado.

Análise da Cfamge

Esta unidade técnica constatou que, de fato, os dados utilizados foram do IMRS 2010 e não de 2012, para definição dos 50 municípios com pior classificação no IMRS, restando dirimida a divergência apontada.

Quanto aos aportes financeiros para os municípios com as piores classificações no IMRS, a Seplag ressaltou a execução orçamentária por município, que, realmente, apresentou mais aderência com o planejamento.

Contudo, o que esta unidade técnica abordou e relatou foi a execução dos 142 programas, que contemplaram as parcelas orçamentárias para esses municípios, sendo eles destacados exatamente porque, como em 2015 e 2014, demonstraram taxas de execuções orçamentárias muito heterogêneas e pouco eficazes, variando de 0,02% a 15.701,28% do programado na LOA. Não é demais reiterar que, em apenas 22 programas (15,49%), as metas financeiras foram executadas no intervalo satisfatório de 70% a 130% do projetado; em 33 (23,24%), não houve qualquer execução financeira; em 23 (16,20%), essa superou os 130%; em 58 (40,85%), ficou abaixo de 70%; e, em outros 6 (4,23%), que sequer constaram da lista inicial da LOA, houve a realização de despesas.

Infere-se, posto que pelos demonstrativos da LOA e do Relatório de Monitoramento do PPAG não há como apurar, que a diferença entre os resultados, por município, evidenciados pela Seplag e mais aderentes, e por programa, evidenciados por esta equipe técnica, decorrem, em parte, do maior quantitativo de programas (142), nos quais os recursos ficaram bem mais pulverizados que nos 52 municípios.

Assim, mantém-se o apontamento de que cabe ainda aprimoramento na concepção do planejamento e/ou na execução dos programas, para atender aos municípios com pior classificação no IMRS, que continuam apresentando expressivas inconsistências e resultados pouco eficazes, bem como na forma de demonstrar essas ações governamentais.

Apontamento Técnico – Item 6 da Conclusão

6. Ampliação do desempenho dos programas sociais - item 3.6

Esclarecimentos Prestados

Em defesa a esse apontamento, a Seplag ressaltou os bons resultados da execução orçamentária dos programas sociais em 2016, vistos de maneira global.

Já em relação ao desempenho individualizado das ações inseridas nos programas sociais, reconheceu a necessidade de redução do quantitativo de ações com desempenho físico e orçamentário crítico ou subestimado, asseverando que pretende intensificar os trabalhos junto aos órgãos e entidades governamentais, durante os períodos de elaboração e revisão do PPAG, na realização de um planejamento mais próximo à capacidade executiva dos entes.

Por fim, informou que para fins de transparência dos dados qualitativos das políticas públicas sociais, o Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2016-2019 conterà a identificação dos programas sociais, bem como a justificativa de desempenho das ações, informando as causas que determinaram o desempenho crítico ou subestimado das mesmas.

Análise Cfamge

A Seplag reconheceu a baixa qualidade do planejamento das ações sociais e a necessidade de se esforçar para torná-lo mais próximo da capacidade executiva dos entes, o que continuará sendo acompanhado e avaliado no âmbito dos trabalhos desta unidade técnica.

Quanto aos dados qualitativos das políticas públicas sociais a serem incluídos no Relatório Anual de Avaliação do PPAG 2016-2019, a exemplo da justificativa e causa do desempenho das ações, eles são de fato importantes para a transparência da gestão dessas políticas governamentais, mas não substituem as informações qualitativas sugeridas no relatório por esta equipe. Os dados devem demonstrar, para além do desempenho individualizado de cada ação, o impacto provocado na qualidade de vida dos mineiros e a efetividade na materialização da estratégia governamental definida no PMDI.

Apontamento Técnico – Item 7 da Conclusão

7. Necessidade de observância do § 5º do art. 155 da CE/89 - item 3.7.1 – audiências públicas regionais

Esclarecimentos Prestados

No item 4.6, a Seplag, em suma, vale-se da Nota Técnica SCPPO 14/17, que trata dos objetivos dos Fóruns Regionais instituídos pelo Decreto 46.774/15 e do instrumento de acompanhamento das ações, metas e cronogramas que respondem às necessidades priorizadas pela sociedade quando da realização da segunda etapa dos Fóruns Regionais de Governo, que é o Pacto pelo Cidadão.

Análise da Cfamge

No item 3.7.1 do Relatório Técnico, a Cfamge fez suas considerações sobre a importância das medidas governamentais implantadas por meio do aludido decreto, destacando, porém, que as mesmas não excluem a necessidade do cumprimento constitucional quanto à fixação do percentual mínimo de 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, na LDO e LOA. Portanto, os esclarecimentos prestados novamente não sanam o apontamento, a despeito das recomendações proferidas por esta Corte, desde 2005.

Apontamento Técnico – Item 8 da Conclusão

8. Relação das receitas e das despesas (déficit financeiro) quanto à solvência dos compromissos financeiros (principalmente de curto prazo) – item 4.2

Em que pese o Estado ter decretado situação de calamidade financeira, e, embora tenha havido uma redução no desequilíbrio da execução orçamentária de 2016, observa-se que ainda persistiu o registro de expressivo déficit, apesar das medidas implementadas para prevenção do referido desequilíbrio. Posto isso, torna-se necessário que o Estado se manifeste quanto à realização da despesa em montante superior à receita, esclarecendo de que forma os compromissos financeiros de curto prazo foram honrados, em face do descompasso entre as receitas e as despesas.

Esclarecimentos Prestados

[...]

Quanto às explicações solicitadas pelo TCE sobre a forma como os compromissos financeiros de curto prazo foram honrados no exercício de 2016, apesar do déficit apresentado, a Secretaria de Fazenda esclarece que o Estado priorizou alguns pagamentos, tais como os repasses constitucionais, folha de pessoal, serviço da dívida e impostos, o que alongou obrigatoriamente os pagamentos das demais despesas, ou seja, restaram obrigações de curto prazo sem que os respectivos pagamentos fossem feitos dentro do exercício de 2016, cujas obrigações pendentes ficaram devidamente registradas no passivo circulante na condição de restos a pagar processados.

Finalmente, é importante enfatizar que apesar das medidas que o Estado vem adotando para enfrentar o desequilíbrio orçamentário, outras ações estão em curso na presente data, a exemplo dos projetos de Lei n. 4.135 e 4.136 em tramitação na Assembleia

Legislativa que se logrado êxito contribuirão sobremaneira para reduzir e/ou equacionar o déficit fiscal do Estado de Minas Gerais.

Análise da Cfamge

Os esclarecimentos satisfazem o questionamento sobre a forma como os compromissos financeiros de curto prazo foram honrados, apesar do déficit. Porém, tendo em vista a informação de que as obrigações pendentes ficaram devidamente registradas no passivo circulante, na condição de Restos a Pagar Processados, é importante destacar, novamente, que, na medida que se reitera o déficit, os Restos a Pagar vão se avolumando na dívida a curto prazo, acarretando o aumento do déficit financeiro ou o endividamento a curto prazo, devendo, portanto, o Governo manter-se atento a essa questão.

Complementando o questionamento, a defesa apresentou novamente a este Tribunal as medidas adotadas pelo Governo para redução do déficit previsto na LOA 2016, as quais foram encaminhadas, por ocasião do relatório técnico, por meio do Ofício Seplag GAB.SEC Nº75, de 13/3/17, acompanhado da Nota Técnica SCPPO Nº 007/2017 e do Ofício Secretaria de Fazenda GAB.SEC.SADJ Nº 152/17.

Em face do exposto, cumpre informar que esta equipe técnica reconhece as medidas e ações tomadas pelo Estado para evitar o desequilíbrio orçamentário, bem como, na apuração do resultado da execução orçamentária, a redução ocorrida no déficit em relação ao previsto na LOA. Contudo, enfatiza a relevância das normas de finanças da LRF voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Nesse compasso, para garantir o equilíbrio, a programação das despesas deverá ter o efetivo suporte financeiro decorrente do fluxo de receitas previstas e da limitação dos gastos por meio de critérios rigorosos para o contingenciamento do empenho. Igualmente importante para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços são as normas da Lei Federal 4.320/64, especificamente nos seus artigos 47 a 50, que tratam da programação da despesa orçamentária e financeira, instrumento esse de real importância para o disciplinamento na utilização dos recursos e a garantia do equilíbrio fiscal.

Apontamento Técnico – Item 9 da Conclusão

9. Necessidade de incorporação, no Anexo de Riscos Fiscais, da totalidade dos passivos contingentes e demais riscos fiscais – item 3.7.3

Esclarecimentos Prestados

A Nota Técnica SCPPO 14/17 da Seplag registra que:

Conforme pontuado pela 7ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, a mensuração e previsibilidade da totalidade dos passivos contingentes e demais riscos fiscais não estão sob controle do governo. Nesse contexto, tal estimativa figura-se, muitas vezes, como complexa e dependente de

condições externas, o que a torna difícil e imprecisa. Todavia, as dificuldades inerentes ao Anexo de Riscos Fiscais não isentam a busca por sua melhoria. Assim, o Poder Executivo vem trabalhando constantemente a fim de aperfeiçoá-lo, qualificando suas informações, conforme disposto no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias relativa ao exercício de 2018, encaminhado para a Assembleia Legislativa.

Análise da Cfamge

Os esclarecimentos podem ser acatados, considerando-se a declaração de que o Poder Executivo vem trabalhando para o aperfeiçoamento do referido anexo, consoante se observa na melhor qualificação das informações constantes do Projeto de LDO de 2018.

Apontamento Técnico – Item 10 da Conclusão

10. Progressiva elevação dos gastos com os Programas Especiais – item 4.1.1.

Quanto aos programas Especiais, foram quantitativamente reduzidos de 38, em 2015, para 23, em 2016, lembrando os nove que passaram a integrar os eixos; outros oito foram excluídos e dois novos foram criados. De outra parte, apesar da redução no quantitativo de programas Especiais, os valores executados foram superiores em 1,72% aos de 2015, em termos nominais, como mostrou a tabela anterior. Em consonância com os exercícios anteriores, esses programas continuam absorvendo a maior parte dos recursos orçamentários do Estado, com uma participação de 69,93% no orçamento geral executado em 2016. Cabe ressaltar que a progressiva elevação dos gastos com os programas Especiais não é positiva, considerando-se que esses programas, em regra, não têm escopo diretamente ligado à estratégia governamental, a exemplo dos relativos à gestão administrativa e ao pagamento de obrigações especiais, como a dívida fundada, proventos de inativos e indenizações.

Esclarecimentos Prestados

A Seplag assim se manifestou sobre o apontado:

Em valores nominais, a comparação com a execução dos programas especiais do ano anterior aponta para um crescimento da despesa, em 2016, de aproximadamente R\$ 1,182 bilhões em relação à execução de 2015, um aumento de aproximadamente 1,72%. No entanto, levando-se em consideração a inflação de 6,29% observada no período, conclui-se que, de fato, ocorreu decréscimo real na execução orçamentária dos programas especiais em 2016, da ordem de 4,57%.

Além disso, há nos Programas Especiais uma preponderância de despesas consideradas de natureza obrigatória, cujos montantes não podem ser alterados senão marginalmente, haja vista serem determinados por um contexto legal e vinculante, com destaque para as despesas com o financiamento da previdência dos servidores civis e militares do estado, precatórios e sentenças judiciais e pagamento da dívida pública.

Análise da Cfamge

Compete realçar a manifestação do Governo do Estado, na introdução desse documento de defesa, em que evidencia um contexto de forte contração econômica, queda de arrecadação e desequilíbrio fiscal, culminando com a decretação de calamidade financeira no Estado. Esse ambiente de incertezas e imprevisibilidades não se coaduna com aumento de despesas, ao contrário, requer contração, ajustes,

redução dessas despesas, para o reequilíbrio fiscal. Não demonstrando relação de nexos com esse contexto, os gastos com os programas Especiais aumentaram nominalmente, em relação a 2015, mesmo havendo a redução no quantitativo desses programas.

Reconhecer que possa haver margem de aumento de todos os gastos compreendidos nesses programas, lastreada no índice oficial de inflação, parece temerário, considerando-se o já elevado comprometimento dos mesmos na arrecadação de receitas, o que reduziria cada vez mais a margem para os investimentos, tão necessários para induzir ao desenvolvimento econômico e social do Estado.

Ademais, entende-se que há despesas, nesse rol, não necessariamente ou habitualmente corrigidas pela inflação, a exemplo de gastos administrativos com manutenção, direção, coordenação da máquina pública, de proventos de inativos e pensionistas e mesmo com a remuneração do pessoal ativo.

Há também, as despesas discricionárias, que oferecem margem de contingenciamento, se necessário, e ainda aquelas que se vinculam à arrecadação de receitas e não à inflação, como é caso das transferências constitucionais aos municípios.

Isto, posto, entende esta unidade técnica pela manutenção do apontamento em questão.

Apontamento Técnico – Item 11 da Conclusão

11. Progressivo crescimento das Atividades-Meio do OF – item 4.1.2

Esclarecimentos Prestados

A Seplag reiterou o que já havia informado nas Notas Técnicas SCPPO nº006/2017, de 20 de fevereiro de 2017, e NEADP/SUGESP Nº 001/2017, de 31 de março de 2017, bem como o contido no Relatório Contábil, integrante do BGE/2016, de que o crescimento, em valores absolutos, das despesas com Atividades-Meio do Orçamento Fiscal, em comparação a 2015, ocorreu principalmente nos elementos de despesas 11 (Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil), 13 (Obrigações Patronais) e 39 (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica).

Em seguida, pormenorizou essas despesas, principalmente as de pessoal, mantendo, nesse rol, aquelas que havia informado serem decorrentes da expansão do teto do funcionalismo público, mas cujos respectivos impactos ela não comprovou, embora solicitado por este Tribunal. Detalhou, ainda, as despesas elencadas no Relatório Contábil e as apuradas por esta unidade técnica, e que também provocaram o aumento das despesas com Atividades-Meio do OF – estas últimas decorrentes da reclassificação de despesas, as quais não haviam sido informadas pela Secretaria nas Notas Técnicas NEADP/SUGESP 001 e SCPPO 006/17.

Análise da Cfamge

As informações ora trazidas não representam novos elementos além dos já constantes do relatório técnico. A Seplag apenas se limitou a reafirmar as principais despesas que cresceram no período, pormenorizando, em especial, as despesas de pessoal. Nesse rol, a Secretaria incluiu as que já havia informado, as elencadas no Relatório Contábil e as apuradas por esta unidade técnica.

Na verdade, os aumentos dos gastos com pessoal, demonstrados no Relatório Contábil/16, foram mais representativos do que os apresentados nas citadas notas técnicas da Seplag, para demonstrar as causas do crescimento das despesas com Atividades-Meio do OF. Nele, foi informado que as despesas de pessoal apresentaram crescimento em todas as áreas, se comparado a 2015, sendo este de R\$ 1,600 bilhão, com pessoal ativo. E, ainda, que o aumento com a função Educação resultou também da reestruturação do quadro de professores, nomeações de cerca de 22.000 novos profissionais concursados e reajuste concedido aos profissionais do magistério em função do piso federal estabelecido (fls. 43 a 46 do Relatório Contábil).

Outros gastos que também impactaram o aumento das despesas com Atividades-Meio do OF foram os acréscimos nos pagamentos ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG, referentes aos depósitos judiciais “recolhidos” pelo Estado (R\$ 153 milhões); e na taxa de administração respectiva paga ao Banco do Brasil (R\$ 75 milhões).

Da mesma forma, também se destacaram os acréscimos com Auxílio-Transporte (R\$ 145,845 milhões) e com Serviços de Consultoria (R\$ 5,446 milhões).

Assim, restou comprovado o efetivo aumento de gastos com Atividades-Meio do OF, pela majoração das despesas citadas. Contudo, deve-se esclarecer que os maiores impactos nas Atividades-Meio do OF, apurados por esta equipe técnica, decorreram das reclassificações, nessa categoria, de ações antes classificadas como Atividades-Fim do OF, cerca de R\$ 5 bilhões, não constituindo necessariamente aumento de despesas, como foi esclarecido no relatório técnico.

Apontamento Técnico – Item 12 da Conclusão

12. Baixo grau das execuções financeira e física, do IEEO e do IAP das ações de acompanhamento intensivo - itens 4.1.3 e 4.1.5

[...] O baixo grau de execução orçamentária, financeira e física, do IEEO e do IAP das Ações de Acompanhamento Intensivo, justificado pela Seplag pelo cenário crítico financeiro enfrentado pelo Governo do Estado de Minas Gerais em 2016, quando as prioridades da gestão orbitaram em torno dos serviços essenciais à sociedade mineira, o que esta unidade técnica não corrobora, por entender que esses são exatamente os escopos de grande parte das ações de acompanhamento intensivo, razão pela qual, além do monitoramento intensivo, elas deveriam ter prioridade na alocação dos recursos públicos.

Esclarecimentos Prestados

A SEPLAG reforçou os argumentos já trazidos na Nota Técnica SCPPO nº 006/2017 de 20/2/17, enfatizando a crise econômica enfrentada pelo Brasil e pelo Estado, que levou à decretação da situação de calamidade financeira, e os esforços para manter o pagamento regular dos salários dos servidores e a manutenção dos serviços básicos disponíveis à sociedade. Pontuou, assim, a dificuldade de materializar o planejamento das políticas estaduais de acompanhamento intensivo, já que grande parte é composta por novos projetos, que demandam altos investimentos.

Análise da Cfamge

Entende-se serem razoáveis as alegações da defesa quanto àquelas ações que de fato demandam altos investimentos. Contudo, reitera-se que, dentre as ações de acompanhamento intensivo, há também várias que não representam novos projetos e, portanto, não tão dispendiosas, relacionadas à manutenção de serviços públicos de saúde, educação, segurança; à produção de medicamentos, vacinas, soros; à assistência social; aos esportes; ao sistema prisional; ao meio ambiente; e ao atendimento ao cidadão, dentre outras. Inclusive, são ações classificadas como Atividades-Fim do orçamento, sinalizando que possuem natureza contínua e permanente, tendo em vista a manutenção do fornecimento ou a prestação de um bem ou serviço.

Assim, não é demais reiterar o quadro crítico de execução das ações de acompanhamento intensivo, que, na análise agregada do IAP, apresentou índices inferiores aos das ações de acompanhamento geral; e, na análise individualizada, grande heterogeneidade em relação ao planejamento da LOA, com várias dessas ações fora do intervalo satisfatório de 70% e 130%. Tudo isso reforça o entendimento de que esses resultados mostram-se incompatíveis com a relevância das ações de acompanhamento intensivo no quadro das ações governamentais.

Apontamento Técnico – Item 13 da Conclusão

13. Subestimação da meta prevista em 2016 quanto à execução financeira do Projeto 3002 do Orçamento de Investimento - item 4.1.3

A execução orçamentária das ações de acompanhamento intensivo, classificadas como Projetos do OI, acima da programação da LOA, impactada pela subestimação da meta financeira da ação Construção e Aquisição de Usinas Hidrelétricas, Térmicas e/ou de Fontes Alternativas (3002) do programa Geração de Energia Elétrica – 20 – Cemig Geração e Transmissão S/A, o que não foi suficientemente justificado pela Seplag.

Esclarecimentos Prestados

A SEPLAG esclareceu que

A execução acima do esperado deveu-se à aquisição de 18 usinas hidrelétricas (lote D) do leilão promovido pela Agência Nacional de Energia Hidrelétrica – ANEEL. O desembolso da Companhia foi de R\$ 2,26 bilhões para uma outorga de 30 anos. A principal hidrelétrica

arrematada é Três Marias, na região central do estado, com capacidade de produção de 396 megawatts.

A discrepância em relação à meta prevista se deu, pois não havia como se prever as aquisições, visto que foram realizadas por meio de leilão.

Análise da Cfamge

De acordo com o SIGPlan, na aba Dados Físicos e Orçamentários, foi adquirida, por meio da Ação 3002, 1 (uma) usina hidrelétrica em 2016 (equivalente à meta prevista), despendendo R\$ 2,890 bilhões (1.238,85% a mais que os R\$ 215,834 milhões programados na LOA).

Já na defesa, a informação é de que foram adquiridas 18 usinas hidrelétricas, com um desembolso de R\$ 2,26 bilhões.

Devido à pronunciada discrepância entre o valor despendido nessa ação e a meta física realizada, em relação às metas do PPAG e LOA, esta unidade técnica acata, com ressalva, a justificativa de que não havia como prever as aquisições visto que foram realizadas por meio de leilão, por considerar que não se pode olvidar os ditames da LRF de que a gestão pública deve ser planejada e transparente.

Quanto às inconsistências nas informações do SIGPlan e da defesa, sugere-se dar ciência aos responsáveis para o correto e completo preenchimento dos dados no Sistema, que devem ser fidedignos e confiáveis à gestão e aos controles.

Apontamento Técnico – Item 14 da Conclusão

14. Aquisição pela Codemig de composição acionária do Banco Mercantil de Investimentos - item 4.1.3

Esclarecimentos Prestados

Em resposta, a Codemig, por meio do Ofício CE.PRES. 101/17, de 15/05/17, apresentou o Plano de Negócios do Banco Mercantil de Investimentos (Anexo 1) e os esclarecimentos à Prestação de Contas do Exercício de 2016, a saber:

Com os nossos cordiais cumprimentos, esclarecemos que a aquisição de participação acionária do Banco Mercantil de Investimentos S.A (BMI), ocorrida em março de 2016 foi realizada por subsidiária integral da Codemig, a Codemig Participação S.A (Codepar), diferentemente do que entendeu os técnicos do controle externo.

A Codepar foi constituída mediante autorização legislativa específica, a Lei Estadual 19.965, de 26.12.2011, que autorizou a Codemig a constituir subsidiárias, “com a finalidade de realizar operações estruturadas de mercado relacionadas a seus direitos ou ativos”. Note ainda que o parágrafo único do art. 1º da referida Lei determina expressa e inequivocamente: “ficam as subsidiárias a que se refere o caput autorizadas a participar de empresas privadas, nos termos do inciso XX do art. 37 da Constituição da República.”

A Lei Estadual 19.965, portanto, proveu a autorização legislativa específica para a participação da Codepar em empresas privadas, em estrita observância do comando insculpido no inciso XX, do art. 37 da Constituição da República de 1988. Destarte, a aquisição de ações, pela Codepar, de uma instituição privada - o BMI - está

indiscutivelmente em estrita consonância com o ordenamento jurídico (tanto constitucional quanto infraconstitucional) em vigor.

Quanto ao esclarecimento quanto à natureza do investimento realizado no BMI impende salientar que o BMI não é e nunca se pretendeu que fosse enquadrado como subsidiária da Codemig. Conceitualmente, subsidiária é uma empresa na qual uma outra empresa detém a maioria ou a totalidade de seu capital social votante. Não é o caso da relação entre a Codepar e o BMI.

Dessa forma, a operação de investimento realizada pela Codepar no capital social do BMI não foi estruturada com a pretensão de garantir o controle do banco à Codepar. Ao contrário, desde o início das tratativas entre o BMI e a Codepar, ainda no âmbito da oferta pública com esforços restritos de distribuição, realizada nos termos da Instrução CVM nº. 476/2009 (conforme alterada pela Instrução CVM nº. 551/2014) (Oferta Restrita), ficou ajustado que a Codepar teria uma participação relevante no capital social do BMI, sempre minoritária, com direitos políticos de voto, veto e de proteção de seu investimento regulados por meio de acordo de acionistas. Tal acordo foi efetivamente firmado entre a Codepar e o acionista controlador do BMI - o Banco Mercantil do Brasil S.A. - em 12 de julho de 2016, ficando seus efeitos condicionados à homologação ao aumento de capital junto ao Banco Central do Brasil.

Respondendo ao questionamento “essa participação acionária no Banco é suficiente para conferir à Codemig o controle e o poder de decidir pela definição e implementação das ações que justificaram a aquisição do ativo, ou seja, a estruturação de operações financeiras e mercado de capitais, apoiando o crescimento de médias empresas mineiras por meio de operações estruturadas e assessoria técnica financeira em mercado de capitais” temos a afirmar que sim. O principal motivo e fundamento que embasou a decisão de investimento pela Codepar, além do flagrante e evidente alinhamento com a estratégia da Codemig e da Codepar, a alta atratividade e o baixo risco do negócio, foi o plano de negócios indicativo apresentado pela administração do BMI durante o processo de coleta de intenções dos investidores (road show). O principal foco de atuação do BMI, conforme formalizado em seu plano de negócios é a atuação regional dentro do Estado de Minas Gerais, com assessoramento e apoio a médias empresas mineiras, com serviços de advisory, coordenação e estruturação de operações de financiamento de projetos, fusões e aquisições (M&A) e acesso ao mercado de capitais.

Dessa forma, não obstante a participação acionária adquirida pela Codepar não lhe garanta o exercício do controle do BMI, com a definição e implementação de ações que fundamentaram a decisão de investimento, cuidou de garantir que as premissas de atuação do banco, constantes no plano de negócios apresentado durante o road show sejam implementadas, nos termos do acordo de acionistas firmado em julho de 2016.

Por fim, cumpre ainda salientar que a Codepar formalizou, por meio de carta encaminhada ao BMI em 11 de maio de 2017, seu pedido de cancelamento do aumento de capital objeto da Oferta Restrita, retornando as partes ao status quo ante.

Não obstante o aumento de capital, a subscrição de ações pela Codepar e a realização da Oferta Restrita tenham sido regularmente aprovados perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), em suas respectivas áreas de competência, a Codepar decidiu requerer o cancelamento da operação, tendo em vista que:

- a) passados mais de 12 (doze) meses da liquidação da Oferta Restrita e submissão ao Bacen, para homologação, do aumento de capital da Companhia, a autoridade reguladora ainda não se manifestou quanto ao pedido de homologação formulado pela Companhia;
- b) o Bacen não só não se manifestou quanto ao pedido de homologação nem tampouco sinalizou se há perspectiva de fazê-lo em um futuro próximo; e
- c) Codepar, a Companhia e o Banco Mercantil do Brasil S.A. (acionista controlador da Companhia) não têm nenhuma intenção de demandar judicialmente o Bacen para que se manifeste quanto ao referido pedido de homologação de aumento de capital, conforme lhe faculta a legislação em vigor.

O BMI respondeu informando que está dando andamento à solicitação de cancelamento do aumento de capital, a qual será objeto de deliberação dos acionistas do BMI em assembleia geral.

Análise da Cfamge

O entendimento desta unidade técnica firmou-se com base nas informações passadas pela Codemig, na Nota Técnica SCPPO nº 006/2017 de 20/2/17, **que não traz qualquer referência à aquisição da participação acionária no BMI por meio da subsidiária integral Codemig Participação S.A (Codepar)**. A Codemig apenas informou que a aquisição foi facultada pela Lei Estadual 19.965/11, que a autoriza a constituir subsidiárias, com a finalidade de realizar operações estruturadas de mercado relacionadas a seus direitos ou ativos, subsidiárias essas que estariam autorizadas, pelo parágrafo único do art.1º da referida lei, a participar de empresas privadas, nos termos do inciso XX do art. 37 da CR/88.

Assim, essa unidade técnica, desconhecendo, à época da elaboração do seu relatório técnico, a informação de que a aquisição seria mediante a Codepar, questionou se o BMI estaria sendo caracterizado como uma subsidiária, pois a autorização que a Codemig encaminhou (Lei 19.965/11) foi para ela criar subsidiária, a qual, por sua vez, poderia participar do capital de empresas privadas, de acordo com a mesma lei.

Superada essa questão, entende-se prejudicado, afinal, o apontamento quanto à autorização para a aquisição do ativo, por perda de objeto, já que a Codepar decidiu requerer o cancelamento da operação, tendo em vista a informação de que, passados mais de 12 (doze) meses da liquidação da Oferta Restrita e submissão ao Bacen do pedido de homologação de aumento de capital formulado pela Companhia, o Banco não se manifestou e tampouco sinalizou se há perspectiva de fazê-lo em um futuro próximo, não havendo, por parte dos interessados, a intenção de demandar judicialmente o Bacen.

Todavia, esta equipe técnica sugere que seja determinada à Codemig a remessa, a este Tribunal de Contas, de cópia dos documentos comprobatórios da realização e do cancelamento da despesa concernente à operação com o BMI, para acompanhamento e avaliação.

Apontamento Técnico – sugestão de auditoria na Codemig constante da conclusão

Considera-se oportuno deflagrar exame de conformidade nos gastos com serviços de consultoria, contratados pela Codemig, no âmbito da ação Estudo de Viabilidade de Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (8001), do programa Fomento à Indústria de Alta Tecnologia (13), em especial no Contrato 4031, por ter sido observada a existência dos critérios de materialidade, risco e relevância, de que trata o parágrafo único do art. 226 da Resolução 12/08 (Regimento Interno deste TCMG), sugerindo-se que auditoria, com esse fim, seja planejada e integrada nas atividades de controle externo da coordenação respectiva desta Casa.

Esclarecimentos Prestados

Quanto à sugestão apresentada pelos técnicos do controle externo [...] Temos a informar que o Diretor Presidente da Codemig através da Portaria 26/2017 determinou a

instauração de auditoria com o fim de análise do Contrato 4031 firmado através do procedimento licitatório de Concorrência (técnica e preço), visando a realização de avaliação, seleção e planejamento de oportunidades de negócios divididas em etapas, conforme surgimento de demandas específicas.

Análise da Cfamge

Não obstante a determinação de instauração de auditoria no Contrato 4031, pela Codemig, mantém-se a sugestão de realização de exame de conformidade por este Tribunal de Contas, tendo por subsídio os dados e informações a serem levantados na referida auditoria, ocasião em que poderão ser estendidos os trabalhos a outros contratos de consultoria de serviços contratados pela empresa, no âmbito da ação Estudo de Viabilidade de Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (8001) do programa Fomento à Indústria de Alta Tecnologia (13).

Apontamento Técnico – Item 15 da Conclusão

15. Ampliação da aderência entre o planejamento e a execução orçamentária por Território de Desenvolvimento do Estado - item 4.1.4

A baixa aderência da execução orçamentária, por Território de Desenvolvimento do Estado, em relação à programação da LOA, justificada, em parte, pela distribuição, entre localizadores mais específicos, de significativa parcela dos recursos previstos genericamente como Multiterritoriais. O maior aumento ocorreu no valor do território Metropolitano que, segundo informação da Seplag, tende a concentrar esses recursos, devido à natureza das ações nele alocadas, em especial, os gastos com servidores ativos, inativos e benefícios previdenciários.

Esclarecimentos Prestados

A Seplag assim se manifestou:

Mantidos os esclarecimentos contidos na Nota Técnica SCPPO nº 006/2017, acrescenta-se que a Secretaria de Estado de Planejamento Gestão continuará propagando a cultura da regionalização através de seus manuais de Elaboração/Revisão e monitoramento do PPAG, bem como nos treinamentos e cursos ministrados. Todavia, reforça-se que a especificidade da execução das ações inseridas nos programas 701 - Apoio à Administração Pública e 702 - Obrigações Especiais precisa ser levada em consideração. Isso porque estão vinculadas a elas a remuneração de pessoal ativo e encargos sociais, proventos de inativos e militares e benefícios previdenciários, havendo uma tendência natural de maior concentração na região central do Estado.

Análise da Cfamge

Verificou-se, pela programação da LOA/2016 para o território Metropolitano, a intenção inicial de reduzir a centralização das ações governamentais, o que possibilitou inferir a existência de margem para tal, embora, ao final, essa projeção tenha sido extrapolada em 39,35%.

Sendo esse um tema recorrente na análise das Contas Governamentais, sugere-se que, de fato, sejam adotadas medidas mais efetivas para a regionalização adequada das metas governamentais, visando à

redução das desigualdades inter-regionais no Estado, de que trata a CR/88, art. 165, § 1º; a CE/89, art. 154, e o PMDI.

Apontamento Técnico – Item 16 da Conclusão

16. Limite de autorização para abertura de créditos suplementares – item 4.2.1

A LOA do exercício de 2016 autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada no Orçamento Fiscal. Esta equipe técnica considera esse percentual alto e entende que elevados percentuais desvirtuam a vontade legislativa posto que a abertura do crédito dá-se por ato exclusivo do chefe do Poder Executivo. Tal procedimento, além de evidenciar desplanejamento estatal, abre porta para o déficit orçamentário, afrontando, portanto, o escopo basilar da responsabilidade fiscal. Portanto, sugere-se seja feita recomendação ao Governo para que as próximas leis orçamentárias contemplem percentuais de autorização, para abertura de créditos suplementares, mais adequados às execuções orçamentárias.

Esclarecimentos Prestados

A NOTA TÉCNICA SCPPO Nº. 014/2017, de 26/05/2017, da SEPLAG, relata:

O governo vem empreendendo esforços na busca da melhoria do seu planejamento. Todavia, o Poder Executivo promoveu as alterações orçamentárias dentro dos limites estabelecidos na LOA.

Análise da Cfamge

Em concordância com os esclarecimentos prestados e de acordo com a análise do relatório técnico, confirma-se a alegação da defesa de que as alterações orçamentárias foram realizadas dentro do limite estabelecido na LOA. No entanto, o que chama atenção é o percentual elevado, que não se coaduna com a realidade, haja vista as suplementações ocorridas em exercícios anteriores. Portanto, considerando os esforços empreendidos pelo Governo, na busca da melhoria do seu planejamento, entende-se que as próximas leis orçamentárias devem contemplar percentuais de autorização, para abertura de créditos suplementares, mais adequados às execuções orçamentárias.

Assim, diante do exposto, ratifica-se o questionamento inicial.

Apontamento Técnico – Item 17 da Conclusão

17. Divergências entre as projeções feitas pelo Governo e as arrecadações, em dissonância com a LDO/2016 - item 5.1

Esclarecimentos Prestados

Esta unidade técnica destaca os seguintes trechos informados pela SEF, a fls. 708 e 705 (verso), conforme conteúdo do MEMO SEF.GAB.SRE 94/17:

Anualmente elaboramos duas previsões anuais de Receitas Tributárias para atender a normas constitucionais vigentes:

1ª previsão) atender a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Essa previsão é elaborada em abril e contempla os três exercícios subsequentes. As séries históricas utilizadas para a previsão (tributos e indicadores econômicos diversos) são em bases mensais até o mês de fevereiro.

2ª previsão) atender a Lei Orçamentária Anual - LOA. Essa previsão é elaborada em agosto e contempla apenas o exercício seguinte. Ela funciona como revisão das previsões realizadas em abril para a LDO, de forma a verificar possíveis mudanças no cenário econômico. A aprovação da LOA pelo Poder Legislativo corresponde à autorização para que o Poder Executivo gaste os recursos previstos quando forem efetivamente arrecadados.

Na realização das projeções para LDO, elaboramos o Anexo Técnico com os elementos principais para subsidiar nosso trabalho. É importante ressaltar que, até o exercício 2011, a plataforma analítica disponível possibilitava somente modelagens estatísticas envolvendo a construção de modelos de modo manual e individual (Eviews). A partir de 2012, com a implantação de nova plataforma tecnológica (SAS), foi possível a construção dos modelos de previsão, que permitiram a exploração das seguintes funcionalidades:

- Construção de milhares de modelos automaticamente para detecção da equação que minimizasse o Erro Percentual Médio Absoluto (MAPE), utilizando modelos de Alisamento Exponencial como o algoritmo de Holt-Winters, aditivo e multiplicativo e modelos ARIMA com suas variações sazonais e multivariadas, que se transforma em ARIMAX;
- Teste automático de defasagens em todas as variáveis independentes, em busca do melhor modelo;
- Saneamento direto de sazonalidades na preparação dos dados, o que aumentou a qualidade dos dados das séries históricas para a modelagem;
- Automação da carga e preparação dos dados para modelagem das séries temporais e também para atualização mensal das previsões;
- Inclusão de 63 indicadores econômico-fiscais como possíveis variáveis independentes para aprimoramento dos modelos de previsão;
- Automação do processo de análise dos resultados da modelagem.

Para a validação da projeção de ICMS, foram explorados diversos modelos estatísticos, com destaque para modelos ARIMA e Alisamento Exponencial, Holt Winters Aditivo e Multiplicativo, cujas metodologias estão descritas no anexo técnico. Na análise final, optou-se por modelagem ARIMAX com transformação das variáveis diferenciadas ou não, que ofereceu menor MAPE e variáveis independentes significativas.

As informações referentes as tabelas 1, 2 e 3 estão no endereço eletrônico da Secretaria de Planejamento do Estado de Minas Gerais (http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento_e_orcamento/lei-de-diretrizes-orcamentarias-ldo e <http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento/orcamento-do-estado-de-minas-gerais>).

[...]

Nesse sentido o governo do Estado elaborou e o Poder Legislativo aprovou a LDO (Lei 21.736 de 04/08/2015) e a LOA (Lei 21.971 de 18/01/2016) para o exercício de 2016.

No Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais no Capítulo 5 sobre Gestão Fiscal – Exercício 2016, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais levanta questões referentes a previsão de receitas tributárias. Inicialmente, apresentaremos as previsões de receita tributária (tabela 1), ICMS (tabela 2) e de IPVA (tabela 4) para o exercício 2016 em análise pelo TCE- MG, bem como os valores efetivamente arrecadados com seus respectivos erros. A tabela 3 traça um comparativo do cenário econômico no início e no fim do ano de 2015, período em que foram elaboradas as peças orçamentárias (LDO e LOA).

[...]

A tabela 8 apresenta as previsões do Governo e do TCE, comparando-as com a receita efetivamente arrecadada. Ao contrário do que aponta o relatório do TCE na página 221 no último parágrafo, as previsões do governo foram mais precisas do que aquelas apresentadas pelo TCE. Salientando que não temos informações sobre qual período que abrange a série histórica utilizada pela previsão do TCE.

Tendo em vista do exposto acima, tanto as análises quanto as conclusões do Relatório do TCE sobre as previsões para o ano de 2016 estão comprometidas.

[...]A tabela 9 recompõe a Tabela 68 do documento do TCE (pagina 221) com as devidas correções para o exercício de 2017. Salientando que a projeção do ICMS constante na LOA para o ICMS apresenta valores 6,64% menores que o previsto pelo TCE. Para a previsão de IPVA a diferença corresponde a 0,13% e as Receitas Tributárias é de 3,16.

Não temos como fazer comentários críticos em relação as previsões realizadas pelo TCE tendo em vista a falta de informações específicas.

A tabela 65 do documento do TCE compara as projeções realizadas pelo Governo do Estado com as projeções da equipe Técnica do TCE para os anos de 2017 e 2018. As receitas previstas são de ICMS, IPVA e Outras Receitas. O documento tece comentários sobre o nível de erro de cada uma delas. Primeiramente cabe ressaltar que os valores de previsão do Governo utilizados para compor a tabela foram extraídos da LDO 2016 (Lei 21.736 de 04/08/2017). O correto ao fazer análise para o exercício de 2017 é utilizar os dados da LOA 2017 (Lei 22.476 de 25/07/2016) que corresponde à peça orçamentária aprovada pelo Poder Legislativo para o ano de 2017. Inicialmente foi realizada a previsão para a LDO 2017 (abril-2017) e posteriormente as previsões foram revisadas (agosto-2017) conforme prevê a legislação orçamentária vigente.

Análise Cfamge

Esta equipe técnica informa que a metodologia utilizada para o apontamento em questão foi devidamente discriminada no relatório técnico das contas de governo o exercício de 2016, com base nos modelos econométricos sugeridos pelo Ipead/UFMG, conforme o apêndice Uma Análise da Dinâmica Regional e Tributária de Minas Gerais, do relatório técnico sobre as Contas Governamentais/2011.

Reitera-se que foi usado o programa de computador Eviews¹ para estimar modelos ARIMA² e ADL³ para as receitas tributárias de 2017 e 2018. Posteriormente, para selecionar a melhor especificação para a estrutura dos modelos, foram adotados quatro critérios: a) minimização do Critério de Informação de Akaike (AIC), b) minimização do Critério de Informação de Schwarz (BIC)¹⁷, c) ausência de autocorrelação dos resíduos de sexta ordem, e d) significância estatística do termo defasado de maior ordem, tanto na estrutura AR quanto na MA. Ao todo, foram testados e comparados 121 modelos diferentes.

Serviram de insumo para as projeções as séries históricas do ICMS, IPVA e demais receitas tributárias⁴ disponíveis no sítio eletrônico da SEF⁵, contemplando o período 2002 a 2016. Cumpre informar que as

1 Programa de computador de estatística e econometria.

2 Modelo autorregressivo integrado de médias móveis.

3 Modelo autorregressivo com defasagens distribuídas.

4 Abrangem o ITCD, AIR e taxas. Quanto ao IRRF, não se encontrou uma base de dados para o período 2002 a 2015.

5 http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/receita_estado/. Acesso em 16 de março de 2016.

receitas são apuradas segundo o regime de caixa, em valores correntes, pela SEF. Os detalhes metodológicos seguem os mesmos do Anexo IV do Relatório Técnico sobre as Contas Governamentais/2012.

Para o caso específico do modelo ADL, selecionado para o ICMS, foi considerado um cenário de redução da produção industrial, utilizando o índice Pesquisa Industrial Mensal de Produção Física (PIM-PF) - Minas Gerais, com recuo de -3,1% em 2017, e -1,6% em 2018.

A TAB. 65 do relatório técnico demonstrou os valores arrecadados e projetados de ICMS, IPVA, demais receitas, e o total das receitas tributárias, para os anos de 2010 a 2018, além da evolução em termos de crescimento nominal anual. Nota-se que até 2013 a taxa de crescimento das receitas tributárias foi de, em média, 11% ao ano. Contudo, em 2014 essa teve queda significativa para 7,18%, chegando a registrar uma leve retração de 0,74% em 2015, evidenciando o impacto da recessão econômica sobre a arrecadação tributária estadual.

Em 2016 houve uma significativa recuperação de 10,24% de crescimento, em grande parte devido ao aumento de arrecadação de ICMS (10,49%). Para os exercícios posteriores, foi estimada uma receita tributária de R\$ 53,614 bilhões (11,57%), em 2017, e R\$ 59,409 bilhões (10,81%), em 2018.

A TAB. 66 do referido relatório comparou os valores de projeção encontrados pela unidade técnica e os estimados pelo Governo do Estado na LDO 2016, para o período de 2017 e 2018.

Cumprе ressaltar que é de se esperar que haja diferenças de projeção como as encontradas, tendo em vista o uso de procedimentos distintos de previsão entre esta unidade técnica e o Governo.

Também cabe destacar que as projeções da LDO 2016 do Governo não permitem tempo hábil para incorporar arrecadações de períodos posteriores à publicação da lei, que se deu em 4/8/15, com posterior alteração em 14/1/16, enquanto a Cfamge incorporou os resultados de arrecadação até o encerramento do exercício de 2016.

Como pode ser observado na TAB. 66 do relatório técnico, as maiores diferenças de projeção encontradas foram para o IPVA e demais receitas tributárias. A arrecadação de ICMS para 2017 projetada pelo Governo foi R\$ 498,13 milhões (1,08%) superior ao encontrado por esta unidade técnica, e R\$ 1,750 bilhão (-3,42%) menor em 2018. Já o IPVA estimado pelo Governo foi superior em 2017 (3,36%) e 2018 (6,69%).

As diferenças de projeção para as outras receitas tributárias foram também relevantes, com projeções do Governo 32,97% superiores em 2017, e 17,09% em 2018. Em síntese, as diferenças encontradas nas projeções para o total das receitas tributárias podem ser verificadas na TAB. 67 do relatório técnico das contas de governo do exercício de 2016.

Para o exercício de 2016, a equipe encontrou divergências entre as projeções feitas pelo Governo e as arrecadações, com erro de -9,31% para as receitas tributárias. Isso pode ser explicado por um cenário irrealista traçado pela LDO/2015, que sofreu significativas alterações na LDO/2016, conforme apontado nas Contas Governamentais/2015.

De qualquer maneira, as informações prestadas pela SEF quanto a possíveis divergências foram importantes para alinhar os dados coletados por esta equipe técnica na análise das projeções e das arrecadações do Estado de Minas Gerais.

Apontamento Técnico – Item 18 da Conclusão

18. Cômputo da receita de Cessão de Direitos de Operacionalização da Folha de Pagamento do Servidor (classificação orçamentária 1361.01.01.00.00) no cálculo da RCL de 2016 - item 5.3.1

[...] constata-se que os recursos da cessão de direitos da operacionalização da folha de pagamento do servidor têm caráter extraordinário, cuja frequência é incerta ou imprevisível. Portanto, trata-se de receita atípica, entendendo esta equipe técnica que o valor de R\$ 1,387 bilhão deveria ser deduzido do cálculo da RCL de 2016. Dessa forma, sugere-se seja feita recomendação ao Estado para que nos exercícios subsequentes não sejam consideradas, no cálculo da RCL, receitas que tenham esse caráter extraordinário ou receita atípica.

Esclarecimentos Prestados

No item 5.3.1. Análise do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida de 2016 – Anexo 3 – RREO/6º bimestre do Relatório da Cfamge, o TCE questionou a variação de 610,35% da Receita Patrimonial do exercício de 2016 em relação ao exercício de 2015, o que impactou no cálculo da Receita Corrente Líquida.

Tal apontamento foi esclarecido pela SEF em 3/3/2017 quando informou que a variação referiu-se a registro na classificação de receita 1361.01.01.00.00 – Receita de Cessão de Direitos de Operacionalização da Folha de Pagamento do Servidor, subcategoria Receita Patrimonial, do recebimento à vista de R\$ 1.387.500.000,00 do contrato de Prestação de Serviços Financeiros e outras Avenças n. 001/2016 celebrado entre o Estado de Minas Gerais e o Banco do Brasil.

Mesmo assim, o TCE alega que o fato causou impacto/aumento sobre o resultado da RCL, significando que o resultado dessas apurações foi influenciado pela entrada de recursos atípicos, o que pode dar margem à criação de despesas de caráter obrigatório e continuado, a serem custeadas pelo Estado.

Conclui o TCE que os recursos da cessão de direitos da operacionalização da folha de pagamento referem-se à receita de caráter extraordinário, cuja frequência é incerta ou imprevisível, não devendo serem computados no cálculo da RCL, considerando, por fim, que a dedução de R\$ 1,387 bilhão na Receita Patrimonial reduziria a RCL de 2016 de R\$ 53,731 bilhões para R\$ 52,344 bilhões.

Nesse sentido, a Secretaria de Fazenda esclarece que, conforme o art. 2º da LRF, Receita Corrente Líquida é o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei. A Receita Corrente Líquida é apresentada bimestralmente no conjunto das informações do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, e serve de indicador para diversos limites da LRF a exemplo da Dívida Consolidada Líquida e Despesa com Pessoal.

Já a Receita Patrimonial são aquelas provenientes da fruição do patrimônio de ente público, como por exemplo, bens mobiliários e imobiliários ou, ainda, bens intangíveis e participações societárias. São classificadas no orçamento como receitas correntes e de natureza patrimonial e quanto à procedência trata-se de receitas originárias. Podemos citar como espécie de receita patrimonial as compensações financeiras, concessões e permissões, dentre outras.

Na subcategoria Receitas Patrimoniais encontram-se classificadas as Receitas de Cessão do Direito de Operacionalização da Folha de Pagamento de Pessoal, as quais registram os ingressos oriundos de cessão, a título oneroso, de direitos que integram o patrimônio público formalizada em contrato firmado entre entidade pública e agentes financeiros, para que o pagamento da "Folha de Pessoal" daquela entidade seja efetuado por meio destes agentes.

No caso em questão foi firmado, no exercício de 2016, o Contrato de Prestação de Serviços Financeiros e outras Avenças nº 001/2016 entre o Estado de Minas Gerais e o Banco do Brasil S/A, no valor de R\$ 1.850.000.000,00, cujo objeto compreende, em caráter de exclusividade, a prestação de serviços referentes a centralização e processamento da totalidade dos créditos provenientes da folha de pagamento gerada pelo Estado; a centralização, rateios e repasses dos recursos originários das arrecadações estaduais; pagamento a fornecedores de bens e serviços aos órgãos e entidades do Poder Executivo; centralização e processamento de todas as movimentações financeiras dos Fundos do Estado, dentre outras atividades, com vigência de 60 meses.

Do valor contratado foi repassada ao Governo do Estado, inicialmente, a parcela de R\$ 1.387.500.000,00, a qual foi registrada como receita patrimonial e computada para a apuração da Receita Corrente Líquida do exercício de 2016. O valor restante de R\$ 462.500.000,00 será pago em 60 parcelas mensais e sucessivas.

Quanto à classificação da receita oriunda da prestação de serviços pelo Banco do Brasil, é claro e notório que, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, a cessão a título oneroso dos direitos de operacionalização da folha de pagamento de pessoal do Estado é perfeitamente enquadrada como Receita Patrimonial.

De acordo com o referido manual, a composição da RCL contempla as receitas tributárias, de contribuições, **patrimoniais**, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, não se referindo a qualquer exceção de arrecadação em função de sua frequência ou sazonalidade. Verifica-se, assim, que o entendimento do TCE quanto a exclusão de tal receita no cálculo da RCL não procede, pois, ainda que seja uma receita extraordinária de caráter atípico, não se encontra fundamentação legal para sua eliminação.

O fato do ingresso dos recursos da operação possuir caráter anômalo, não os impedem de participar do montante da receita corrente líquida. Se, como alega o TCE, tal fato pode dar margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, cabível é somente o alerta quanto ao planejamento e o controle da execução da despesa frente à receita estimada, visando ao equilíbrio fiscal.

Subsidiando nosso entendimento, o Parecer AJ/SEF nº 322/2016, de 16/12/2016, discorre: "Reforçam-se as recomendações da AGE, no sentido de que se observe que as receitas de natureza pecuniária advindas do contrato, especialmente no que se referem à prestação dos serviços de pagamento de pessoal que mantenha vínculo de remuneração com o Estado, **integram o Orçamento Geral**; bem como" (Grifo nosso)

Ou seja, as receitas arrecadadas pela contratação dos serviços do Banco do Brasil compõem o orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais, portanto não há que se falar em sua exclusão para fins de cálculo da receita corrente líquida.

Pelos motivos já expostos, entende esta Secretaria de Estado de Fazenda não existir razões para supressão de receitas atípicas ou de caráter extraordinário do cálculo da Receita Corrente Líquida

Análise da Cfamge

Primeiramente, cabe esclarecer que não houve questionamento, por parte desta equipe técnica, a respeito da legislação pertinente à presente matéria, e, tampouco, à classificação orçamentária das receitas, especialmente a ocorrida na Receita Patrimonial, referente à Cessão de Direitos da Operacionalização da Folha de Pagamento do Servidor. Houve, sim, o apontamento de que a referida receita fez parte do cálculo da RCL, o que causou impacto sobre o seu resultado, que é parâmetro para diversos indicadores da LRF, tendo sido esse resultado diretamente influenciado pela entrada de recursos atípicos, o que pode dar margem à criação de despesas de caráter obrigatório e continuado a serem custeadas pelo Estado.

Em que pese à determinação da LRF, no art. 2º, de que a RCL é o somatório de diversas receitas, inclusive a patrimonial, e também ao mencionado Parecer AJ/SEF nº 322/2016, de 16/12/16, de que as receitas arrecadadas pela contratação dos serviços do Banco do Brasil compõem o Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais, esta equipe técnica insiste na questão fundamental do planejamento, essencial à gestão fiscal responsável, considerando-se o caráter permanente ou transitório das receitas.

Finalmente, muito importante destacar que a fundamentação legal para que o valor da citada receita seja retirado do cálculo da RCL encontra-se nas seguintes orientações, novamente transcritas, extraídas do Manual dos Demonstrativos Fiscais – RREO/ 6ª edição (Portaria 553/14) – Anexo 3 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (fls. 170):

Ressalte-se que, nos termos do § 1º do art. 1º da LRF, “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...), razão pela qual o planejamento é essencial à gestão fiscal responsável. Nesse planejamento, o ente deverá considerar o caráter permanente ou transitório das receitas, tendo em vista o equilíbrio intertemporal das contas públicas. Para tanto, **deve-se, prudentemente, evitar que receitas de caráter temporário, tais como royalties, deem margem à criação de despesas obrigatórias de caráter continuado, tais como despesas com pessoal, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas quando essas receitas cessarem.** (Grifo nosso)

Em face dos argumentos expostos, reitera-se o apontamento inicial.

Apontamento Técnico – Item 19 da Conclusão

19. Necessidade de inserção de coluna, no Anexo de Metas Fiscais com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, referente às medidas a serem tomadas quanto à compensação da renúncia de receita prevista - item 5.4.1

Esclarecimentos Prestados

A SEF, a fls. 708 e 708 (verso), valendo-se do MEMO SEF.GAB.SRE 94/17, informou que os benefícios caracterizados como renúncia de receita, ou seja, isenções e reduções de base de cálculo em caráter não

geral no âmbito do ICMS, são concedidos mediante convênios aprovados por unanimidade pelo Confaz, nos termos da LC 24/75, devendo-se destacar o seguinte:

Assim, tais renúncias não são planejadas exclusivamente pelo Estado de Minas Gerais, ou mesmo não chegam a ser planejadas pelo Estado de Minas Gerais, quando é convidado a deliberar em decisão colegiada em fase já avançada de propostas apresentadas por outras unidades federativas.

Não obstante este obstáculo à previsão de renúncias de receita ao longo do exercício, por ocasião da prestação de contas ao TCE a Secretaria de Estado de Fazenda pode apontar as medidas de compensação às denominadas novas renúncias.

Deste modo, conforme a Prestação de Contas relativa a 2016, as novas renúncias totalizaram R\$ 29.208.018,00 e, como medida de compensação, apontamos o montante de R\$ 248.196.140,00 relativo à diferença entre o valor arrecadado do FUNDO DE ERRADICAÇÃO DA MISÉRIA – FEM em 2016 em relação ao exercício de 2015.

Análise Cfamge

A SEF declara não ser possível demonstrar na LDO as compensações das novas renúncias, mas, sim, quando da prestação de contas a este Tribunal. No entanto, esta unidade técnica tem a observar que o valor de R\$ 248,196 milhões relativo ao aumento da receita do FEM em 2016, ora apontado como compensação das novas renúncias, R\$ 29,208 milhões, não constou do OF.SEF.GAB.SADJ.114/17, que tratou da prestação de contas da renúncia fiscal de 2016.

Apesar disso e considerando as alegações da SEF, acima citadas, entende-se ser plausível acatar os esclarecimentos e recomendar que, sempre que possível, seja demonstrado em coluna própria do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, o valor da compensação das novas renúncias previstas, e, também, seja informado, quando da prestação de contas do exercício, o valor efetivado, de forma a conferir maior transparência ao fato.

Apontamento Técnico – Item 20 da Conclusão

20. Renúncia de receitas constante da previsão orçamentária, que supera em 146,33% os gastos estimados para ASPS, e em 18,71% os previstos para MDE - item 5.4.2

Esclarecimentos Prestados

A SEF apresentou, às fls. 708 (verso) a 709 (verso), considerações sobre as desonerações que fogem da autonomia do Estado, chamadas Benefícios Heterônomos; sobre o estoque de renúncias para as quais já foram exigidas medidas de compensação; e sobre o reflexo das novas renúncias previstas na LOA em relação às despesas com Saúde e Educação, que, na sua avaliação, é pouco expressivo, 2,45% e 1,13%, respectivamente.

Análise Cfamge

De fato, conforme evidenciado na tabela 79 do Relatório Técnico, são os Benefícios Heterônomos e as renúncias consolidadas que sobressaem na comparação com os gastos com ASPS e MDE, já que, do total de R\$ 12,615 bilhões, os Benefícios Heterônomos absorvem 60,35% (R\$ 7,612 bilhões) e as renúncias consolidadas, 38,70% (R\$ 4,882 bilhões), restando para as novas renúncias o percentual de R\$ 0,95%, (R\$ 120,361 milhões).

Porém, esta unidade técnica considera importante o apontamento quanto ao montante das renúncias previstas na LOA frente aos gastos com ASPS e MDE, tendo em vista os aspectos macroeconômicos vigentes no âmbito estadual, ressaltando, inclusive, a situação de calamidade financeira decretada em 2016. Assim sendo, apesar da razoabilidade dos esclarecimentos expostos, sugere-se recomendação para que a SEF elabore um estudo de todo o conjunto de renúncias de receitas, a fim de reavaliar a viabilidade da manutenção de todos os benefícios já concedidos e priorizar as destinações dos novos benefícios fiscais, levando em conta os estudos de indução da economia.

Por fim, sugere, seja determinado por esta Corte o encaminhamento de relatório sobre os trabalhos e as providências tomadas pelo Estado para mitigar as perdas decorrentes da renúncia fiscal, dentro do prazo que julgar conveniente.

Apontamento Técnico – Item 21 da Conclusão

21. Relação da DCL/RCL de 2,0309 vez (203,09%) – item 5.8

[...] Em 31/12/16, a dívida consolidada do Estado, incluindo a dívida consolidada previdenciária, totalizou R\$ 114,607 bilhões, apresentando crescimento de 5,33% em relação ao final do exercício de 2015 (R\$ 108,805 bilhões). Já a Dívida Consolidada Líquida do Estado montou a R\$ 109,124 bilhões, enquanto a Receita Corrente Líquida totalizou R\$ 53,731 bilhões, apresentando relação **DCL/RCL de 2,0309 vez (203,09%)**, **demonstrando que o Estado ultrapassou, no último quadrimestre de 2016, em 3,09 p.p., o limite estabelecido pela legislação em vigor, que é de 2 (duas) vezes a RCL.**

Esclarecimentos Prestados

A SEF declara que o Estado de Minas Gerais, na divulgação do Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 3º quadrimestre de 2016, apresentou o resultado atualizado do índice da Dívida Consolidada Líquida frente à Receita Corrente Líquida, da ordem de 203,09%, conforme afirmado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Entretanto, na divulgação do citado indicador, constou em Nota Explicativa que, considerando-se os critérios definidos pelas Leis Complementares 148/2014 e 156/2016, caso os aditivos de que tratam as referidas normas tivessem sido assinados no exercício de 2016, o ganho no estoque seria de aproximadamente R\$ 9,7 bilhões, reduzindo-se o percentual da DCL em relação à RCL no exercício de 2016, para 184,98%.

Outro ponto ressaltado pela secretaria foi de que, conforme metodologia de cálculo da Dívida Consolidada Líquida estabelecida em Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional para fins de apuração dos valores totais da dívida consolidada, consideram-se as obrigações integrantes do passivo não circulante, bem como os Restos a Pagar Processados (RPP) no exercício de apuração. Com isso, ao final do exercício financeiro, esse passivo relativo aos Restos a Pagar Processados – RPP foi mais expressivo, sobretudo em função de folha de pagamento do Poder Executivo quitada no mês subsequente.

O Estado informou ainda que, apesar do indicador da Dívida Consolidada Líquida (DCL) ter ultrapassado o limite máximo em 31/12/16, no primeiro quadrimestre de 2017, o índice da razão DCL/RCL publicado em 27/5/17, foi de 178,30%, situando-se, portanto, abaixo do limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Análise da Cfamge

Os limites para a dívida pública e o endividamento do Estado estão estabelecidos nos artigos 3º e 4º e incisos da Resolução 40/01 do Senado Federal. De acordo com essa legislação, a Dívida Consolidada Líquida – DCL, ao final do décimo quinto exercício financeiro, contado a partir de 2001, não poderá exceder a duas vezes a Receita Corrente Líquida. Conforme apontado no Relatório Técnico, a relação DCL/RCL foi de 203,09%, ou seja, acima do limite estabelecido na citada Resolução, que é de 200%.

Em resposta ao ocorrido, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF alega que, em Nota Explicativa do RGF do 3º quadrimestre/16, caso os aditivos de que tratam as LCs 148/14 e 156/16 tivessem sido assinados em 2016, haveria ganho no estoque, reduzindo-se assim o percentual da DCL/RCL para 184,98%. Outro ponto que a SEF elucida é quanto à metodologia de cálculo da DCL estabelecida pela STN, que considera, para fins de apuração, as obrigações integrantes do passivo não circulante, e os Restos a Pagar Processados no exercício, acrescentando que, ao final do exercício, o RPP foi mais expressivo em função de folha de pagamento do Poder Executivo quitada no mês subsequente.

A Secretaria afirma, ainda, que ultrapassou o limite máximo em 31/12/16, mas que, no 1º quadrimestre de 2017, verificou-se redução do saldo da dívida estadual, com reflexos positivos nesse indicador. Realmente, conforme esta equipe técnica verificou, no primeiro quadrimestre de 2017, segundo o Relatório de Gestão Fiscal publicado em 27/5/17, a relação DCL/RCL foi de 178,30%, abaixo do limite de alerta (180%).

A justificativa do Governo de que, como o valor das inscrições em Restos a Pagar Processados foi expressivo ao final de 2016 e havendo expectativa de que as assinaturas de termos aditivos se concretizassem, o que resultaria numa relação DCL/RCL dentro dos limites, é, em nosso entendimento, demonstração da ausência de um planejamento mais eficiente e eficaz por parte do Estado de Minas Gerais. Diante do exposto, esta equipe técnica sugere ao Governo do Estado a implantação de ações mais ativas e efetivas com objetivo de

não ultrapassar os limites definidos em lei, lembrando que, ultrapassando o limite no final do quadrimestre, estará incurso as imposições previstas no art. 31 da LRF.

Apontamento Técnico – Item 22 da Conclusão

22. Resultado nominal do Estado acima do teto máximo fixado para o crescimento da dívida para o ano – item 5.9.2

[...] o valor máximo projetado na LDO para o crescimento da dívida fiscal líquida em 2016 foi de R\$ 4,772 bilhões. A TAB. [...] traz o Demonstrativo do Resultado Nominal, de acordo com a sua publicação, podendo-se observar que o valor obtido no final de 2016 foi de R\$ 6,639 bilhões. [...] o resultado nominal do Estado, no exercício, ficou acima do teto máximo fixado para o crescimento da dívida para o ano em R\$ 1,868 bilhão, ou seja, o Estado não cumpriu a meta da LDO 2016.

Esclarecimentos Prestados

Conforme a SEF o cálculo das projeções foi realizado considerando-se, principalmente, o cenário macroeconômico contido no Relatório Focus do Banco Central do Brasil, de 23/10/15, cujos parâmetros estão descritos na Tabela 1.1, página 4 do Anexo de Metas Fiscais integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016, Lei 21.969, de 14/1/16.

Conforme disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias/2016,

as metas anuais de despesas para o Estado de Minas Gerais foram projetadas com base na sua evolução histórica, nos índices previstos na variação de preços, no crescimento esperado da economia, nos compromissos legais do governo e nas políticas públicas estabelecidas nos instrumentos legais de planejamento público mineiro.

Embora prevista na LDO, para o exercício de 2016, uma meta de resultado nominal da ordem de R\$ 4,7 bilhões, ao final do exercício em questão, o valor do resultado nominal foi de R\$ 6,6 bilhões. A SEF ressalta que os Restos a Pagar Processados que tiveram previsão, na meta fiscal do resultado nominal, de R\$ 1.207 milhão, alcançaram, no encerramento do exercício de 2016, R\$ 6.243 milhões. Tal passivo decorre da situação das finanças públicas, que, apesar dos esforços implementados pelo Governo Estadual, encerrou o ano de 2016 com um passivo decorrente dos Restos a Pagar Processados superior ao projetado na LDO.

Por fim, a secretaria menciona os reflexos na dívida consolidada, principal composição do resultado nominal, caso os aditivos de que tratam as Leis Complementares 148/2014 e 156/2016 tivessem sido assinados no exercício de 2016: o ganho no estoque seria de, aproximadamente, R\$ 9 bilhões que, conseqüentemente, impactaria, de forma positiva, não só o índice da dívida consolidada como o resultado nominal, fato este concretizado em 2017, conforme constatado na publicação dos demonstrativos integrantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária/LRF, publicado em 27/5/17, relativo ao primeiro quadrimestre de 2017.

Análise da Cfamge

Entende esta equipe técnica que tais esclarecimentos são, em parte, conjunturais e, em parte, consequência da falta de um planejamento mais eficaz. Sendo assim, reitera-se a recomendação, ao Estado, de ações mais efetivas e eficazes no sentido de buscar o alcance das metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal.

Apontamento Técnico – Item 23 da Conclusão

23. Inscrição de RPNP, mesmo com déficit apurado – item 5.11.2

Esclarecimentos Prestados

A SEF argumentou que, ao se abordar a questão de inscrição de Restos a Pagar frente à questão financeira do Estado, é imperioso considerar os aspectos de ordem econômica do país e do Estado, bem como os fatores compulsórios do ponto de vista da despesa pública.

Replicam ainda:

No cenário econômico, Minas Gerais apresentou quedas sucessivas do PIB nos dois últimos anos, sendo de -2,6% em 2016 e -4,9% em 2015, bem como queda nas exportações de -0,4% em 2016. Aliado a isso, a atividade econômica nacional apresentou índices negativos da ordem de -3,8% na indústria e -2,7% no setor de serviços. Assim, fica evidenciado um quadro recessivo diante da queda acelerada da atividade econômica mineira que repercutiu diretamente na arrecadação.

Somado a esses fatores, não podemos deixar de considerar que no contexto da transparência da gestão pública, o Governo Estadual sancionou a Lei Orçamentaria nº 21.971 para 2016 com um déficit previsto da ordem de R\$ 8,921 bilhões, considerando as previsões da receita e fixação das despesas para o citado exercício. Nesse contexto, a Assembleia Legislativa, ao aprovar um orçamento deficitário, reconheceu a possibilidade de haver insuficiência de receita para as despesas autorizadas para 2016, refletindo conseqüentemente na Disponibilidade de Caixa. Tal fato foi confirmado ao encerrar o exercício de 2016 com um déficit orçamentário de R\$ 4,1 bilhões, bem inferior ao déficit inicialmente previsto, o que só reforça o esforço fortuito do atual governo em buscar soluções para contornar a grave crise que assola a economia mineira.

Do ponto de vista de inscrição em restos a pagar, o art. 36 da Lei Federal 4.320/64 dispõe que, ao final do exercício financeiro as despesas legalmente empenhadas e não pagas serão inscritas em Restos a Pagar. Conforme mencionado no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, 6ª edição, à página 114, estas despesas necessitam ser reconhecidas como passivo financeiro, mesmo não se tratando de uma obrigação presente por falta do implemento de condição.

Ainda segundo o MCASP, o empenho da despesa é um ato que potencialmente poderá afetar o patrimônio, criando passivo financeiro que comprometerá o ativo financeiro, diminuindo o valor do superávit financeiro. Após o implemento de condição e a verificação do direito adquirido pelo credor, o patrimônio sofrerá alteração qualitativa ou quantitativa. Assim, o reconhecimento da despesa orçamentária ao longo do exercício deve ser realizado no momento do empenho, com a assunção de um passivo financeiro orçamentário.

Quanto a afirmativa do Egrégio Tribunal de Contas de que o Estado efetivou o “descumprimento do 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, o que, no presente caso, não

ocorreu”, entendemos que o legislador ao afirmar tal situação, fez referência ao disposto no art. 42 da LC 101/2000, no qual, veda ao titular do Poder ou órgão de contrair obrigações nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, sem que haja suficiente disponibilidade financeira. Nesse sentido, o Poder Executivo ao apresentar restos a pagar não processados em 31/12/2016, sem a completa capacidade financeira para cumprí-los, não infringiu o disposto artigo 42 da LC 101/2000, uma vez não se tratar de último ano de mandato do governante.

A Secretaria ressalta o art. 42 da LRF e, ainda, o entendimento de que a contabilidade deve evidenciar os atos e fatos ocorridos no patrimônio em toda a sua extensão, citando normas da contabilidade brasileira sobre a fidedignidade das informações.

Cita ainda parte do relatório técnico da Cfamge, fls. 284, a saber:

[...] “Desde o exercício de 2013, o Estado vem apresentando déficit, que foi de R\$ 948,083 milhões naquele exercício, valor que indica despesas superiores às receitas em 1,34%. Em 2014, o déficit foi de R\$ 2,165 bilhões, tendo as despesas superado as receitas em 2,95%; em 2015, o déficit foi de R\$ 8,964 bilhões, tendo as despesas crescido 12,72%, em relação a 2014, e sido maiores em 11,77%, comparativamente às receitas. No exercício sob exame, o déficit diminuiu, atingindo R\$ 4,163 bilhões, sendo as despesas superiores às receitas em 4,96%; já a arrecadação teve um incremento de 10,26%, contra 3,54% de aumento das despesas, comparativamente a 2015.”

Concluindo, ao final:

“o registro das inscrições de restos a pagar não processados em 31 de dezembro de 2016, sem a correspondente disponibilidade financeira, não é um ato que fere as disposições constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, ao contrário, trata-se de espelhar fielmente na contabilidade a real situação financeira do Estado. Tal desequilíbrio ocorrido no exercício de 2016 provém de um cenário econômico crítico, pelo qual vem passando o Brasil nos últimos anos, confirmando um déficit orçamentário já previsto na LOA. Por fim, verifica-se que tais obrigações foram devidamente reconhecidas como passivos pelo Governo do Estado e plenamente evidenciadas nas Demonstrações Contábeis.”

Análise da Cfamge

Revelam-se necessárias análises sobre os dispositivos da LRF, a começar pelo seu art. 1º, § 1º, que dispõe:

A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Tem-se, ainda, o art. 50, I, da mesma lei, que prevê que a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, com os recursos identificados, de forma individualizada, e vinculados a órgão ou despesa obrigatória; e, por fim, 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.

Portanto, a equalização entre receitas e despesas se estabelece, então, como pilar da gestão fiscal responsável. O planejamento é ferramenta imprescindível e consiste em definir os objetivos que devem ser

alcançados e prever, permanente e sistematicamente, os acontecimentos que poderão interferir no seu cumprimento.

Cumprе ressaltar que as citações ao relatório técnico da Cfamge, fls. 284, trazidas pela defesa, referem-se ao resultado orçamentário do Estado, ou seja, ao comportamento das receitas e despesas dentro dos exercícios financeiros, e não à suficiência financeira/disponibilidade de caixa, cuja análise é mais ampla, levando-se em consideração as disponibilidades – ativos – e as obrigações – passivos. Sob esse raciocínio, desde 2013 as despesas vêm superando as receitas. Contudo, em 2013, a suficiência financeira/disponibilidade de caixa do Estado, após as inscrições de RPNP, foi de R\$ 3,746 bilhões; em 2014, R\$ 2,024 bilhões, atingindo em 2015 a insuficiência de R\$ 4,272 bilhões e, em 2016, R\$ 8,060 bilhões.

Enfatiza-se que, diante do exposto, não devem prosperar as alegações da defesa que aludem à conjuntura econômica, como causa dos fatos alegados, nem a validade do impedimento para se inscrever Restos a Pagar, sem disponibilidade de caixa, apenas no último ano de mandato do titular de Poder. Inclusive, o MDF, 6ª edição, da STN, pg. 246, dispõe que:

Como regra geral, 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 contração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa **em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato**. (grifou-se).

Entende-se que, quando a conjuntura econômica não se encontra favorável, os gastos devem ser contingenciados, há que se promover a equalização. Não se pode gastar mais do que se arrecada. A permissão de conduta contrária é incompatível com o ordenamento jurídico, mormente com a Lei Complementar 101 - LRF.

Tampouco deve ser considerada a assertiva de que a não existência dos recursos financeiros não significa que as despesas não serão honradas.

TABELA
RPNP inscritos em 2016 e movimentação até 08/6/17

Exercícios de 2016 e 2017 Em R\$

Função	Inscrito não Processado	Cancelado não Processado	Restabelecido não Processado	Pago não Processado	Saldo RPNP	Despesa Liquidada
Administração	224.028.672,46	26.918.740,58	194.377,39	118.949.769,15	67.734.376,18	129.569.933,09
Agricultura	25.584.586,17	8.062.385,46	-	12.167.000,78	5.143.525,95	12.378.674,76
Assistência Social	17.791.144,28	807.928,46	-	1.236.123,44	15.562.853,63	1.420.362,19
Ciência e Tecnologia	42.438.261,99	2.551.256,45	-	5.018.911,74	29.990.439,06	9.896.566,48
Comercio e Serviços	5.874.166,65	556.820,26	-	2.320.454,67	2.685.081,51	2.632.264,88
Comunicações	151.853,33	3.581,87	-	110.332,93	32.748,31	115.523,15
Cultura	26.488.720,55	1.095.762,03	-	13.479.192,03	4.178.661,42	21.214.297,10
Desporto e Lazer	14.363.854,81	70.806,79	-	2.305.370,86	9.949.533,50	4.343.514,52
Direitos da Cidadania	2.128.592,59	209.348,31	-	1.097.232,11	783.955,43	1.135.288,85
Educação	1.254.675.364,13	12.024.288,57	12.158,80	306.004.895,87	787.401.549,19	455.261.685,17
Encargos Especiais	478.865.309,79	100.038.471,75	-	366.304.483,16	12.522.354,88	366.304.483,16
Energia	610.261,74	-	-	414.685,00	189.261,74	421.000,00
Essencial a Justiça	61.105.962,20	6.367.907,16	-	19.668.464,29	34.094.602,47	20.643.452,57
Gestão Ambiental	57.274.398,56	3.403.089,16	-	8.970.017,10	31.257.001,70	22.614.307,70
Habitação	4.720.951,40	1.465.483,42	-	2.037.954,76	1.181.328,59	2.074.139,39
Industria	2.427.621,65	0,02	-	615.287,32	1.758.739,87	668.881,76
Judiciaria	60.154.584,62	7.877.921,24	64.783,81	41.332.530,59	6.515.908,64	45.825.538,55
Legislativa	99.453.036,29	652.896,59	-	39.173.003,14	50.278.855,67	48.521.284,03
Organização Agraria	1.728.163,11	8.110,62	-	616.500,15	837.050,40	883.002,09
Previdência Social	53.076.531,25	794.128,20	-	36.377.289,24	15.717.931,40	36.564.471,65
Relações Exteriores	13.016,37	11.153,31	-	1.863,06	-	1.863,06
Saneamento	7.088.667,30	3.826.110,64	-	895.494,88	2.335.650,14	926.906,52
Saúde	1.815.805.636,99	96.600.442,05	21.397,85	402.370.350,74	1.066.643.840,24	652.582.752,55
Segurança Pública	230.669.125,50	20.580.086,09	500,00	136.941.372,59	51.960.729,77	158.128.809,64
Trabalho	5.061.707,36	79.287,43	-	2.410.944,21	2.462.403,65	2.520.016,28
Transporte	226.004.088,65	153.477.552,77	-	63.640.552,99	7.591.043,13	64.935.492,75
Urbanismo	46.301.874,26	27.317.678,18	-	8.009.999,09	9.677.168,87	9.307.027,21
Total	4.763.886.154,00	474.801.237,41	293.217,85	1.592.470.075,89	2.218.486.595,34	2.070.891.539,10

FONTE: Armazém de Informações - Siafi.

Vê-se que o Estado, do total dos RPNP inscritos em 2016 – R\$ 4,764 bilhões, até 8/6/17 pagou R\$ 1,592 bilhão, cerca de 33% do valor inscrito, tendo cancelado R\$ 474,801 milhões e restabelecido R\$ 293,218 milhões, restando um saldo de R\$ 2,218 bilhões a liquidar, cerca de 47% das inscrições de 2016, e despesas liquidadas – R\$ 2,071 bilhões, ressaltando-se que no saldo de despesas liquidadas encontra-se o valor que foi pago, pois só se efetua pagamento de despesa liquidada; portanto, o valor de despesas liquidadas pendentes de pagamento é de R\$ 478,421 milhões.

Importante observar que, conforme o art. 6º do Decreto 47.064/16, que dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro de 2016, as despesas inscritas em RPNP que não forem liquidadas até 30/6/17 deverão ser obrigatoriamente canceladas pela unidade executora. Portanto, quando da realização da consulta demonstrando a movimentação em 2017, observa-se que faltam poucos dias para que as despesas sejam liquidadas ou canceladas.

Por fim, esta unidade técnica considera que este Egrégio Tribunal tem importante papel na interpretação de aspectos ligados à gestão fiscal responsável, que devem contribuir para o zelo e o equilíbrio das contas públicas.

Diante do exposto, este órgão técnico ratifica os entendimentos exarados no relatório inicial, item 5.11.2, fls. 289-291, reiterando que a inscrição em RPNP com déficit apurado demonstra desequilíbrio nas contas do Estado e é contrária aos dispositivos, já colacionados, da LRF.

Apontamento Técnico – Item 24 da Conclusão

24. Necessidade de observância das premissas contidas no caput e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual 44.747/08 – item 5.12.4

Esclarecimentos Prestados

Conforme fls. 713 (verso) e 714, a respeito da ausência de movimentação contábil destacada no relatório do TCEMG, o Núcleo do Crédito / SRE assim se pronunciou, por meio do MEMO SEF.GAB.SRE/NC nº 040/2017:

Cumpramos esclarecer que os créditos lavrados em exercícios anteriores que se encontram em fase administrativa estão, em quase sua totalidade, com sua exigibilidade suspensa, motivo pelo qual não há riscos de prescrição, pelos motivos abaixo listados:

- Impugnação administrativa (artigos 117 a 120 do RPTA => Decreto 44.747/2008);
- Manifestação Fiscal;
- Revisão/retificação do crédito tributário em virtude de fatos novos apresentados na impugnação;
- Objeto de perícia administrativa => aprovada pelo Conselho de Contribuintes;
- Revisão ou retificação do crédito tributário em virtude do julgamento no Conselho de Contribuintes;
- Parcelamento desistente a menos de 30 dias;
- Objeto de pedido de parcelamento regular (prazo de 30 dias);
- Objetos de pedido de parcelamento excepcional => em análise nas unidades da SEF responsáveis

Dessa forma, não identificamos situações que estejam em desacordo com o disposto no art. 104 do RPTA, visto que os fatos acima suspendem a exigibilidade do crédito tributário e, conseqüentemente, os prazos prescricionais.

Além disso, a Subsecretaria da Receita Estadual esclareceu:

Cumpramos salientar que em um mesmo PTA podemos ter a ocorrência de diversos fatos geradores do crédito tributário com vencimentos distintos, não havendo como segregar esta informação por ano de competência. Neste sentido, foram considerados o ano de origem de constituição do PTA para detalhamento dos créditos a inscrever em Dívida Ativa na Fase Administrativa e Controle de Legalidade.

Relativamente aos níveis auxiliares das contas contábeis, a Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG) esclarece que, quando dos registros iniciais dos créditos a inscrever em Dívida Ativa na fase administrativa e na fase de controle da legalidade, em 2008 foi considerado, naquela ocasião, o ano de origem do registro do PTA e não o ano de

origem do crédito tributário e nos exercícios seguintes a movimentação foi registrada considerando o ano de contabilização. Nesse sentido, a SCCG irá revisar o processo contábil em 2017 para que não seja considerado o ano de origem do PTA no registro contábil, uma vez que informações analíticas da dívida ativa estão disponíveis em sistemas próprios da Subsecretaria da Receita Estadual, evitando, assim, análises comparativas indevidas quanto à origem do crédito tributário e à constituição do PTA.

Análise Cfamge

Inicialmente, cumpre citar as seguintes observações constantes do relatório técnico sobre o apontamento:

Releva atentar que, conforme art. 104, caput, e § 1º, do Decreto Estadual 44.747/08, a cobrança administrativa não ultrapassará 30 dias contados do vencimento do prazo para impugnação, ou para pagamento com redução de multas, ou da decisão irrecorrível na esfera administrativa, findos os quais deverá o PTA não liquidado ou não parcelado ser encaminhado à AGE para inscrição em dívida ativa e execução judicial. Por sua vez, o art. 2º da Resolução 364/14 da AGE dispõe que os processos administrativos sujeitos a controle de legalidade e inscrição em dívida ativa deverão ser enviados à AGE até 90 dias antes da sua prescrição.

Sobre essa situação, já foi **determinado**, pelos Conselheiros Relatores das Contas Governamentais de 2014 e 2015, que o Poder Executivo observasse as premissas contidas no *caput* e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual 44.747, de 2008, que regulamenta o processo e os procedimentos tributários administrativos no âmbito estadual. No entanto, conforme registrado no item 13, b – Dívida Ativa do Relatório de Controle Interno da Prestação de Contas Governamentais de 2015, Anexo 5, a Controladoria Geral do Estado – CGE solicitou à SEF informações sobre o cumprimento de tal determinação, não tendo recebido nenhuma manifestação, o que enseja, smj, providências deste órgão de controle, no sentido de realizar inspeção para apurar as causas de tais ocorrências, tendo em vista a monta dos valores envolvidos e a escassez de informações contábeis relativas aos PTAs pendentes de pagamento e de registro em dívida ativa.

Também compensa elucidar, antes de tratar dos esclarecimentos, os valores envolvidos, considerando que os créditos a inscrever em dívida ativa ao final de 2016 totalizaram R\$ 18,960 bilhões, dos quais R\$ 16,076 bilhões se encontram-se em fase administrativa e R\$ 2,884 bilhões, em fase de controle de legalidade. Dentre aqueles em fase administrativa, não se observa qualquer movimentação dos créditos originados no período de 2008 a 2013, os quais perfazem a quantia de R\$ 8,368 bilhões. Já dentre aqueles em fase de controle de legalidade, observa-se ausência de movimentação dos créditos originados no período de 2008 a 2014, que, por sua vez, perfazem R\$ 1,307 bilhão, conforme discriminado na tabela 121, fls. 306 do relatório técnico.

Contudo, considerando os esclarecimentos da SEF de que os créditos lavrados em exercícios anteriores que se encontram em fase administrativa estão, em sua quase totalidade, com a exigibilidade suspensa, não havendo riscos de prescrição, tendo em vista os motivos citados; e, considerando que a SCCG irá revisar o processo contábil em 2017 a fim de compatibilizar as informações analíticas da dívida ativa que estão disponíveis em sistemas próprios da Subsecretaria da Receita Estadual, esta unidade técnica aguarda a efetivação das providências anunciadas. No entanto, mantém a sugestão para que se realize inspeção, tendo em vista a existência de incompatibilidade nas informações analíticas da dívida ativa, só disponíveis em sistemas próprios da SRE.

Apontamento Técnico não inserido na conclusão - Item 5.12.2 do relatório técnico

Efetivação de receita de dívida ativa pelo Igam, sem o devido reconhecimento contábil prévio, nas respectivas contas patrimoniais.

Esclarecimentos Prestados

A SEF informou, a fls. 714, pautada no Ofício GAB.IGAM.SISEMA nº 312/17, que o instituto está buscando, junto à AGE, a regularização do procedimento e que a SCCG/SEF orientará o Igam para o correto registro contábil da dívida ativa no Siafi.

Análise Cfamge

Considerando as declarações feitas, esta unidade técnica acata os esclarecimentos e aguarda a regularização dos registros, ainda no exercício em curso, 2017.

Apontamento Técnico não inserido na conclusão - Item 5.12.4 do relatório técnico

Revisão do procedimento adotado pela SCCG/SEF, quanto à transferência, a partir de 2014, dos saldos dos créditos tributários a inscrever registrados no PCU, em contas do Ativo Realizável a Longo Prazo, para contas de controle, após implantação do PCASP, lembrando que os mencionados créditos não deveriam mais retroagir para o conceito de atos potenciais, por já serem reconhecidos como créditos tributários vencidos, com todas as prerrogativas legais, atendendo, inclusive, ao Princípio da Competência e se alinhando às práticas recomendadas pelo MCASP.

Esclarecimentos Prestados

A SEF informou, a fls. 713, que a SCCG promoveu o cadastramento das contas contábeis 1.2.1.1.1.77.01 – Créditos a Inscrever em Dívida Ativa-Fase Administrativa e 1.2.1.1.1.77.02 – Créditos a Inscrever em Dívida Ativa-Controle de Legalidade, objetivando fazer os ajustes e os registros no Ativo, atendendo recomendação desta Corte.

Análise Cfamge

Apesar de ainda não constarem no PCASP as contas mencionadas, conforme consulta ao Armazém de Informações – Siafi, esta unidade técnica acata os esclarecimentos e aguarda a efetivação dos ajustes ainda no exercício de 2017.

Apontamento Técnico – Item 25 da Conclusão

25. Despesa Total com Pessoal do Estado excedeu o limite prudencial, de acordo com a Portaria STN 553/14 - item 5.14.1

Os dados consignados na TAB. 126 (fl. 321) evidenciam que a DTP do Estado de Minas Gerais, apurada conforme os dispositivos das INs/TCEMG (48,34%), obedeceu aos limites

máximo (60%) e prudencial (57%), calculados sobre a RCL, totalizando R\$ 25,973 bilhões. Já de acordo com a Portaria STN 553/14, o apurado foi de R\$ 31,663 bilhões, correspondendo a 58,93% da RCL, excedendo os limites prudencial, (57% da RCL) em 1,93 p.p. e de alerta, (54% da RCL) em 4,93 p.p.

Esclarecimentos Prestados

A Secretaria de Estado de Fazenda não se manifestou especificamente acerca do percentual apurado pela Administração Pública Estadual, no tocante ao valor consolidado da Despesa Total com Pessoal do Estado, tendo apresentado, contudo, justificativas em relação à despesa com pessoal do Poder Executivo, que serão analisadas em tópico específico mais adiante.

Análise da Cfamge

Esta unidade técnica ratifica o apontamento inicial, uma vez que o percentual apurado pelo Estado de Minas Gerais, em relação ao valor consolidado da DTP (58,93% da RCL) conforme os dispositivos da Portaria STN 553/14, excedeu o limite prudencial em 1,93 p.p. e o de alerta em 4,93 p.p., nada tendo sido apresentado que altere o referido percentual.

No tocante ao limite prudencial, deverão ser observadas as vedações estabelecidas no § único do art. 22 da LRF, e, relativamente ao limite de alerta, deverá ser observado o disposto no inciso II do § 1º do art. 59 da LRF, que trata da emissão de alerta, por parte dos Tribunais de Contas aos Poderes ou órgãos, quando for constatado que o montante da DTP ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite.

Apontamento Técnico – Item 26 da Conclusão

26. Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo apurada, ultrapassou o limite máximo, conforme metodologia da Portaria STN 553/14 – item 5.14.2

O percentual apurado pelo Poder Executivo, a título de DTP, no exercício de 2016, conforme os dispositivos das INs/TCEMG, totalizou 39,28% da RCL, perfazendo o montante de R\$ 21,105 bilhões, e, conforme a Portaria da STN, R\$ 26,484 bilhões (49,29% da RCL).

A LRF estabeleceu, como limite máximo para Despesa com Pessoal do Poder Executivo, o percentual de 49% da RCL. Já o limite prudencial foi fixado em 95% do limite máximo, correspondendo a 46,55% daquela receita, e o limite de alerta, em 44,10%. A TAB. 127 (fl. 323) demonstra que o percentual apurado, de 49,29%, ultrapassou os limites máximo (49%) em 0,29 p.p., prudencial (46,55%) em 2,74 p.p. e de alerta (44,10%) em 5,19 p.p., conforme metodologia da Portaria STN.

Esclarecimentos Prestados

A Secretaria de Estado de Fazenda assim se manifestou:

No que tange a indagação do Tribunal de Contas sobre o Poder Executivo ter ultrapassado o limite máximo da despesa de pessoal em 2016, esclarecemos que os argumentos mencionados em respostas anteriores sobre a questão do déficit para 2016, previsto na

Lei Orçamentária do citado ano, se aplica no contexto da despesa de pessoal, uma vez o balizador para cálculo do índice de pessoal é a Receita Corrente Líquida.

Por fim, esta secretaria de Fazenda esclarece que a despesa com pessoal do Poder Executivo foi impactada por acréscimos remuneratórios que refletiram no índice de pessoal tais como: antecipação da primeira promoção para servidores das carreiras da Educação Básica; incorporação do abono instituído pelo art. 1 da Lei nº 21.726/15 aplicado aos servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo e aos detentores de função pública das carreiras do grupo de atividades de Saúde; concessão de abono incorporável e aplicação da tabela salarial para o grupo de Educação Básica; atualização do salário mínimo tendo em vista o Decreto nº 8.618/15 do Governo Federal, que atualizou o salário mínimo em janeiro de 2016 para R\$ 880,00, representando uma variação de 11,67% sobre o valor de 2015; reajustes salariais das Empresas Dependentes em decorrência de dissídio coletivo com vigência em maio de cada ano em acolhimento a convenção coletiva; atualização das aposentadorias por média nos termos da Emenda Constitucional nº 41/03, Lei Federal nº 10.887/04, Emenda à Constituição nº 19/98, artigo 79 da Lei Complementar 64/02 e lei Federal nº 8.123/91, cuja atualização foi de 11,28% em janeiro de 2016 além dos encargos patronais dos órgãos e entidades da Administração Direta e indireta do Poder Executivo; reajuste salarial para a carreira de Auditor Interno consoante o artigo 15 da Lei nº 21.726/15, para os salários dos Auditores Internos constante no item III.2 do Anexo III da Lei nº 15.961/05, modificado pelo art. 14 desta Lei; incorporação de abono ao vencimento básico das carreiras de Analista de Seguridade Social, Técnico de Seguridade Social, Auxiliar de Seguridade Social e Médico da Área de Seguridade Social do Grupo de Atividades de Seguridade Social do Poder Executivo, lotados no Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG e reajuste da gratificação de desempenho e produtividade individual atribuída à carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, nos termos do artigo 10 da Lei nº 21.334/2014.

Análise da Cfamge

Ratifica-se o apontamento inicial da unidade técnica no tocante ao excesso verificado na DTP do Poder Executivo, uma vez que o valor despendido e o percentual apurado relativamente ao exercício de 2016 não foram alterados.

Em que pese a justificativa apresentada com relação ao déficit para exercício de 2016, previsto na Lei Orçamentária, afetando, por conseguinte, o cálculo da RCL e, em contrapartida, o crescimento da despesa de pessoal do Poder Executivo, impactada pela concessão de reajustes salariais, abonos incorporáveis, promoções de servidores de carreira do Estado (Saúde, Educação Básica, etc.) conforme diversos dispositivos legais retrocitados, entende esta unidade técnica, que, mesmo assim, deixaram de ser respeitados os limites estabelecidos pela LRF, para a Despesa Total com Pessoal, quais sejam, os limites de alerta, prudencial e máximo em relação à RCL.

Dessa forma, deverá o Poder Executivo atentar para a observância das vedações constantes do § único do art. 22 da LRF, do disposto no art. 23 c/c o art. 66 da mesma lei e, ainda, o estabelecido no art. 169 da Constituição Federal.

Por oportuno, cabe mencionar que a STN recomenda a inclusão de **notas explicativas** nos Relatórios de Gestão Fiscal a serem divulgados, informando, além das medidas corretivas de recondução ao limite adotadas ou a adotar, se o Poder ou órgão encontra-se amparado pela situação prevista no **art. 66 da LC**

101/00. Essa informação visa conferir mais transparência, em relação à situação fiscal, tanto à sociedade como aos Tribunais de Contas, que têm a atribuição de fiscalizar o cumprimento da LRF, possibilitando, assim, que sejam considerados, na avaliação da gestão fiscal, os impactos do baixo crescimento econômico.

Apontamento Técnico – Item 27 da Conclusão

27. Despesa Total com Pessoal do Ministério Público Estadual ultrapassou o limite de alerta, conforme Portaria STN 553/14 - item 5.14.3

A Despesa com Pessoal do Ministério Público, apurada de acordo com as INs/TCEMG, foi de R\$ 971,758 milhões, correspondendo a 1,81% da RCL, excedendo o limite de alerta em 0,01p.p. Quando apurada com base na Portaria STN, a despesa totalizou R\$ 996,834 milhões (1,86% da RCL) - neste caso, excedendo o limite de alerta (1,80% da RCL) em 0,06 p.p.

Esclarecimentos Prestados

O Estado não se manifestou sobre este item.

Análise da Cfamge

Verificou-se que a DTP do Ministério Público ultrapassou o limite de alerta em 0.01 p.p., quando apurada de acordo com as INs/TCEMG, e 0,06 p.p. de acordo com dispositivos da Portaria STN 553/14.

Dessa forma, deve ser observado o § 1º, inciso II, do art. 59 da LRF, determinando que os Tribunais de Contas alertarão os Poderes e órgãos, cujo montante da DTP ultrapassar 90%(noventa por cento) do limite.

Apontamento Técnico – Item 28 da Conclusão

28. Utilização dos Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial no Cálculo da Despesa com Pessoal - itens 5.14.4 e 5.15.1.1

Verifica-se que, no exercício de 2016, a despesa realizada pelo Poder Executivo, a título de aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS – Elemento de Despesa – 97, à conta, principalmente, da Unidade Orçamentária – 1911 – EGE – Secretaria da Fazenda – Encargos Gerais (R\$ 6,862 bilhões) e demais UOs (R\$ 218 milhões), totalizou R\$ 7,080 bilhões. Já os recursos repassados ao Funfip, por meio da Fonte de Recursos 58, totalizaram a importância de R\$ 7,252 bilhões, contabilizada como receita intraorçamentária, passando, dessa forma, a compor o montante de recursos destinados ao pagamento de benefícios de aposentadorias e pensões, reforma e reserva remunerada, e ainda:

Cabe ressaltar, entretanto, que a Portaria 746, de 27/12/11, do Ministério da Previdência Social – MPS, que dispõe sobre a cobertura de déficit atuarial dos RPPS por aporte, determina, no § 1º do seu art. 1º, que os referidos aportes ficarão sob a responsabilidade da unidade gestora, devendo ser controlados separadamente dos demais recursos, de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos e **permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, por, no mínimo, 5 (cinco) anos.**

Como se vê, o disposto no § 1º da citada Portaria do MPS não está sendo observado no que tange ao prazo de 5 (cinco) anos durante o qual os aportes deveriam permanecer

aplicados financeiramente, não podendo, dessa forma, ser utilizados, de imediato, para pagamento de pessoal.

Esclarecimentos Prestados

Sobre o assunto, o Governo Estadual reitera explicações já apresentadas ao Tribunal de Contas que o Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP foi criado por meio da Lei Complementar nº 77, de 13 de janeiro de 2004, com objetivo de prover os recursos necessários ao pagamento dos benefícios concedidos, nos termos do art. 49 da Lei Complementar 64, de 25/03/02.

Os recursos do FUNFIP constituem-se, dentre outros, das contribuições previdenciárias do servidor público, das contribuições patronais e das dotações orçamentárias próprias. (Vide art. 50 da L.C. 64/02).

De acordo com o disposto no inciso VII do artigo 50 da LC 64/02, são consideradas como receitas do Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP: “as dotações orçamentárias previstas para pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo e com pensionistas da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, necessárias à complementação do pagamento dos benefícios assegurados pelo Tesouro do Estado, por meio da FUNFIP”.

A Portaria Conjunta STN/SOF nº. 02, de 19/08/2010, promoveu alterações nas classificações econômicas de receitas e despesas, em especial, no intuito de uniformizar a classificação orçamentária em âmbito nacional. Neste sentido, fez incluir na Portaria Interministerial STN/SOF 163/2001 classificações específicas para registro de elemento de despesa e natureza de receita, relacionados à cobertura de déficit atuarial do regime próprio de previdência social (RPPS).

Assim, em consonância com o que prevê a Portaria Conjunta STN/SOF, o Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais passou a identificar tal vinculação por meio do código de Fonte de Recurso 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, devidamente registrada no FUNFIP, de acordo com as classificações orçamentárias dispostas nas Leis Orçamentárias do Estado de Minas Gerais.

Do ponto de vista do cálculo da Despesa com Pessoal, a Lei Complementar 101/2000 dispõe em seu artigo 18 os componentes desta despesa e o § 1º do art. 19 relaciona as despesas que não serão computadas para fins de cálculo do índice de pessoal dos poderes, dentre elas, conforme prevê o inciso VI:

[...]

“VI - as despesas com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

- a) da arrecadação de contribuições de segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
- c) **das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.**” (Grifo nosso)

Desta forma, considerando os fatores anteriormente mencionados, o Estado de Minas Gerais vem computando no campo de “Deduções da despesa bruta com pessoal”, desde 2011, os valores das despesas incorridas para cobertura do déficit atuarial e/ou insuficiência financeira de seu regime previdenciário, vinculados orçamentariamente ao objetivo de financiar tal cobertura, conforme previsto no § 1º do artigo 19 da Lei Complementar 101/00, registradas no Funfip no elemento de Despesa 97 - fonte de recursos 58 - Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS.

Inobstante o que dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição, aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional através da Portaria STN nº 553, de 22/09/2014, disposto à página 512, para fins de cálculo do índice de pessoal os entes devem “observar as regras contidas na Portaria MPS 746 de 27 de dezembro de 2011, que determina que os recursos provenientes desses aportes devem ser controlados separadamente dos demais recursos

de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos e devem permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo por 5 (cinco) anos”.

É importante esclarecer, conforme entendimentos do atuário responsável no Governo de Minas, que a Portaria MPS nº 746/11 é clara ao dispor sobre déficit atuarial e aporte relativo a Plano Previdenciário, mas omissa em relação a Plano Financeiro, e entende-se que a mesma não é aplicável a um Plano Financeiro da forma como se apresenta.

Ainda de acordo com o atuário, o fundo que acolhia os segurados ativos e inativos, bem como os pensionistas, era o Fundo Financeiro de Previdência - FUNFIP, sob regime financeiro de repartição simples, e considerado como Plano Financeiro, nos termos da Portaria MPS 403/2008, em função da segregação de massa estabelecida pela Lei Complementar Estadual 131, de 06 de dezembro de 2013. Desta maneira, como Plano Financeiro que o FUNFIP é, a Portaria 746/11 não é aplicável ao mesmo, segundo as disposições da citada Portaria.

No entendimento do atuário, ao contrário do que ocorre em planos sob regime de capitalização e/ou sob regime de repartição de capitais de cobertura, em planos sob regime financeiro de repartição simples, o déficit eventualmente observado deve ser coberto mediante contribuição suplementar, por aporte dentro do próprio exercício, razão pela qual as figuras de déficit financeiro e déficit atuarial se fundem, visto que, o período considerado pelo regime de repartição simples é de apenas um exercício.

Finalmente, a sistemática de deduzir do montante da despesa com pessoal os recursos aportados no Funfip encontra-se também embasada no Parecer AGE nº 15.088 de 27 de maio de 2011, que ratificou o conteúdo disposto na Nota Técnica 003/2011 da Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais

Análise da Cfamge

No exercício de 2016, foi repassada ao Funfip, a título de Receitas Decorrentes de Aportes Periódicos para Amortização do Déficit Atuarial do RPPS, por meio da Fonte de Recursos 58, a importância de R\$ 7,252 bilhões, contabilizada como receita intraorçamentária, passando, dessa forma, a compor o montante de recursos destinados ao pagamento de benefícios de aposentadorias e pensões, reforma e reserva remunerada.

A despesa com o pagamento dos referidos benefícios foi realizada utilizando-se a Fonte de Recursos 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS e sob o Identificador de Procedência e Uso 5 – Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da LC 64/02, quais sejam, aposentadorias e pensões, sendo o Funfip o principal destinatário desses recursos.

No cálculo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, foram incluídos no campo das Despesas não Computadas do Relatório de Gestão Fiscal, R\$ 6,336 bilhões, a título de pagamento de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados, custeados pela Fonte de Recursos 58, fato esse que, influenciou diretamente no percentual apurado da Despesa Total com Pessoal em relação à RCL.

Entretanto, há que se observar os dispositivos da Portaria MPS 746, de 27/12/11, determinando que os recursos provenientes desses aportes devem ser controlados separadamente dos demais recursos, de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos, e devem permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos.

Se fosse observado o prazo previsto na citada Portaria, ou seja, 5 (cinco) anos em que os recursos deveriam permanecer aplicados financeiramente, não poderia haver o cômputo desses recursos na apuração da despesa com pessoal.

Sendo assim, nos termos da Portaria STN, se excluídas as despesas realizadas na Fonte de Recursos 58 (R\$ 6,336 bilhões) do rol das Despesas não Computadas, o percentual da Despesa Total com Pessoal, apurado em relação à RCL, pelo Poder Executivo, subiria de 49,29% para 61,08%, aumentando ainda mais a diferença em relação ao limite máximo (49% da RCL), passando de 0,29 p.p. para 11,79 p.p. Por outro lado, quando apurada a despesa nos termos das INs/TCEMG, constata-se que foram respeitados os limites estabelecidos pela LRF.

Importante ressaltar que o Funfip, responsável por prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios de aposentadorias e pensões, é um fundo financeiro de repartição simples e que, de acordo com a avaliação atuarial, continuará a apresentar insuficiência de cobertura, sempre suportada, em cada exercício, pelo Tesouro Estadual, na forma da lei.

Ainda de acordo com a avaliação atuarial da Atest Consultoria Atuarial, não há que se falar em déficit atuarial no Funfip, mas apenas em insuficiência financeira, tendo em vista o seu financiamento de repartição simples.

Ocorrendo insuficiência financeira e não havendo déficit atuarial, todos os recursos repassados ao Funfip, a título de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, configuram-se como aportes para cobertura do déficit financeiro e, como tal, não poderiam ser deduzidos na Despesa Bruta com Pessoal, por falta de previsão legal.

O Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª Edição (pág. 517), aprovado pela Portaria 553/14, atenta para o fato de que os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, os quais foram utilizados para pagamento de benefícios pelo RPPS, serão considerados, ao final, como despesa de pessoal do ente, pois as despesas do RPPS custeadas com esses repasses não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal; e, corroborando o entendimento sobre a impossibilidade dessa dedução, cita-se o descrito na pág. 514:

Para os RPPS que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentem déficits financeiros em todos os exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo tesouro do ente para fazer face ao déficit do exercício (déficit financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para o cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal.

O mesmo acontece com o Plano Financeiro dos regimes que tenham optado pela segregação das massas. Nesse caso, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo ente para a cobertura da insuficiência do Plano Financeiro não poderão ser deduzidas da despesa bruta com pessoal. Nas situações em que houve a segregação das massas do RPPS, a parte financeira, via de regra deficitária, necessita dos aportes financeiros do tesouro do ente, repassados por meio de interferência financeira ou por

alguma forma de aporte. Ao optar pela segregação das massas, de acordo com as regras da previdência, não há de se falar em promover o equilíbrio atuarial do plano financeiro e, portanto, os recursos repassados para esse plano, independente da forma contábil utilizada, são considerados cobertura de déficit financeiro.

Dessa forma, esta unidade técnica mantém o entendimento inicial quanto à diferenciação entre déficit atuarial e déficit financeiro na apuração da Despesa Líquida com Pessoal, uma vez que o primeiro é dedutível por ser recurso vinculado ao RPPS, quando destinada a sua utilização para promover o equilíbrio atuarial do RPPS, enquanto o segundo não o é, sendo considerado cobertura de déficit financeiro.

Do mesmo modo, ratifica-se a inobservância da Portaria MPS 746/11, no que tange ao prazo de 5 (cinco) anos durante o qual os aportes para cobertura do déficit atuarial deveriam permanecer aplicados em conformidade com as normas vigentes.

Apontamento Técnico – Item 29 da Conclusão

29. Despesas previdenciárias com Policiais Militares e Corpo de Bombeiros suportadas quase integralmente pelo Tesouro Estadual - item 5.15.1.2

O Tesouro Estadual arca com a quase totalidade da despesa relativa à reserva remunerada e reformas dos militares da PMMG e CBMMG, sem a devida contrapartida das contribuições dos servidores para a previdência.

Conclui-se, portanto, que essa despesa, suportada quase integralmente pelo Tesouro Estadual, tem significativa representatividade na folha de pagamento de pessoal inativo do Poder Executivo e, por conseguinte, na Despesa Total com Pessoal do Estado.

Esclarecimentos Prestados

A Secretaria de Estado de Fazenda manifestou-se citando a Nota Técnica SCPPO N.º 014/2017, de 26/5/17, da Seplag.

O Governo de Minas Gerais tem acompanhado as discussões da pretensa modificação na previdência em discussão no Congresso Nacional. Tais medidas necessitam ser debatidas no parlamento de forma democrática e transparente.

Análise da Cfamge

De acordo com o art. 40 da CR/88, aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações é assegurado regime próprio de previdência **de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas**, observados os critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo.

A **institucionalização do RPPS** implica estabelecer contabilidade própria para permitir conhecer, a qualquer momento, a situação econômica, financeira e orçamentária do patrimônio, que é propriedade dos beneficiários da previdência.

Independentemente do formato administrativo que assuma no âmbito do ente, seja autarquia, fundação ou fundo previdenciário, o RPPS deverá observar todas as regras previstas nas normas gerais de previdência, ter caráter contributivo, ser organizado com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, em conformidade com o Plano de Contas Aplicado aos RPPS, publicado pelo Ministério da Previdência Social e adotar os procedimentos necessários ao controle da despesa com pessoal previsto na LRF, inclusive quanto ao registro e evidenciação das receitas e despesas de cada um dos Poderes ou órgãos.

O **equilíbrio financeiro e atuarial** da previdência deve ser observado, por meio de **contribuição dos segurados, ativos e inativos, da contribuição patronal do ente da Federação** e outros aportes (Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 6ª Edição, pág. 181).

O Regime Próprio de Previdência Social é um sistema de previdência, estabelecido no âmbito federativo, que assegura por lei, a todos os servidores titulares de cargos efetivos, pelo menos os benefícios de aposentadoria e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal.

O IPISM, por sua vez, diferentemente da maioria dos institutos de previdência, assegura o pagamento de pensões por morte e os benefícios de auxílio-natalidade, auxílio-funeral, pecúlio, auxílio-reclusão e assistência à saúde, cabendo ao Tesouro Estadual arcar com as aposentadorias, reserva remunerada e reforma dos militares.

Para demonstrar a despesa realizada com inativos da PMMG e do CBMMG, de acordo com a Fonte de Recursos, foi elaborada a TAB. 143 (fl. 350), a qual transcreve-se a seguir.

Exercício de 2016			Em R\$
UO	Fonte de Recurso / Descrição	Despesa Realizada	AV %
PMMG			
10	Recursos Ordinários do Tesouro	4.090.554.477,03	84,84
30	Contribuição à Aposentadoria – Recursos provenientes da contribuição de 3,5% da remuneração mensal bruta dos servidores do Estado, destinados ao custeio parcial de proventos de aposentadoria e à constituição de reserva técnica.	161.200.000,00	3,34
75	Contribuição Patronal para Custeio dos Proventos dos Militares – Recursos provenientes de contribuição patronal para custeio dos proventos dos militares da reserva e reformados - Lei Complementar 125/2012.	315.300.000,00	6,54
Subtotal		4.567.054.477,03	94,72
CBMMG			
10	Recursos Ordinários do Tesouro	217.559.696,33	4,51
27	Taxa de Segurança Pública – Recursos provenientes pela utilização de serviços por pessoas físicas ou jurídicas, prestados permanentemente pela vigilância policial ou administrativa do Poder Público Estadual, visando a preservação da segurança.	8.400.000,00	0,17
75	Contribuição Patronal para Custeio de Proventos dos Militares da Reserva e Reformados – Lei Complementar 125/2012.	28.600.000,00	0,59
Subtotal		254.559.696,33	5,28
Total Geral		4.821.614.173,36	100,00

FONTE: Armazém de Informações - Siafi.

Note-se que a receita de contribuições de segurados para aposentadoria, no valor de R\$ 161,200 milhões representou apenas 3,34% do total da despesa realizada. Como já mencionado, a receita do IPSM é canalizada para o pagamento de pensões, auxílios diversos, assistência à saúde e despesas administrativas. Verifica-se que os recursos aportados pelo Tesouro para o pagamento de inativos da PMMG totalizaram R\$ 4,090 bilhões (84,84%), enquanto as contribuições de segurados, R\$ 161,200 milhões (3,34%), e a contribuição patronal, R\$ 315,300 milhões (6,54%), representaram o restante da despesa.

Para o CBMMG, foram destinados, pelo Tesouro, recursos da ordem de R\$ 217,599 milhões (4,51%) e, a título de contribuição patronal para custeio de proventos dos militares da reserva e reformados, R\$ 28,600 milhões (0,59%), complementados por recursos provenientes da taxa de segurança pública, R\$ 8,400 milhões (0,17%). Não se constatou a utilização de recursos oriundos de contribuições de segurados.

Observa-se, pois, que do total da despesa realizada, R\$ 4,822 bilhões, 89,35% foram custeadas pela Fonte de Recursos 10 – Recursos Ordinários do Tesouro, sendo R\$ 4,090 bilhões (84,84%) para a PMMG e R\$ 217,560 milhões (4,51%) para o CBMMG; os restantes 10,65% pelas demais fontes de recursos.

Cumpra ao Estado a observância do art. 40 da CR/88, relativamente ao caráter contributivo e solidário dos RPPS independentemente de sua forma de constituição, inclusive aqueles considerados “regime especial”.

Apontamento Técnico – Item 30 da Conclusão

30. Não segregação do plano financeiro e do plano previdenciário no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS - item 5.15.1.4

Tendo em vista a realização de aportes de recursos para cobertura de insuficiências financeiras, bem como de aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, recomenda-se à SEF que, ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (Anexo 4, LRF art. 53, II), proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a eles alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, com vistas ao cumprimento do § 2º, art. 21, da Portaria 403, de 10/12/08, do Ministério da Previdência Social.

Esclarecimentos Prestados

No entendimento do atuário responsável no Governo de Minas, ao contrário do que ocorre em planos sob regime de capitalização e/ou sob regime de repartição de capitais de cobertura, em planos sob regime financeiro de repartição simples, o déficit eventualmente observado deve ser coberto mediante contribuição suplementar, por aporte dentro do próprio exercício, razão pela qual as figuras de déficit financeiro e déficit atuarial se fundem, visto que o período considerado pelo regime de repartição simples é de apenas um exercício.

Análise da Cfamge

A segregação da massa de segurados no serviço público do Estado de Minas Gerais foi inicialmente estabelecida pela LC 64/02, sendo os servidores integrados, de acordo com a data de admissão, em dois fundos, o Funfip, fundo financeiro em regime de repartição simples, e o Funpemp, fundo previdenciário em regime de capitalização, já extinto.

A LC 131, de 6/12/13, alterou a LC 64/02, para, dentre outras modificações, extinguir o Funpemp e criar o Fundo Previdenciário de Minas Gerais – Funprev – MG, com o objetivo de prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores que ingressarem no serviço público do Estado de Minas Gerais a partir da data de autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado, mantendo-se dessa forma, a segregação de massas, pelo referido dispositivo legal, no serviço público do Estado de Minas Gerais.

O artigo 21 da Portaria MPS 403, de 10/12/08, estabelece que a segregação de massa será implantada a partir de seu estabelecimento em lei do ente federativo, mediante a separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes. E no seu § 2º dispõe que, uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 6ª Edição (fls. 200-201) que traz orientações sobre o preenchimento do Anexo 4 (LRF, art. 53, inciso II, do RREO), no que tange aos aportes de recursos

para o RPPS, deverão ser identificados os aportes do ente para cobertura de insuficiências financeiras, formação de reserva e cobertura de déficits financeiros ou atuariais do RPPS e outros aportes.

No Plano Financeiro, serão registrados os valores recebidos pelo RPPS para cobertura de insuficiências financeiras, déficit e outras necessidades de recursos, destacando-se que os RPPS possuem caráter contributivo e deverão ser equilibrados financeira e atuarialmente. Contudo, se houver separação de massas, o plano financeiro ficará responsável pelo pagamento dos benefícios que não estão cobertos pela capitalização. Neste caso, se houver déficit orçamentário (resultado previdenciário negativo), os recursos são aportados pelo orçamento do ente.

No Plano Previdenciário, registram-se os valores recebidos pelo RPPS para cobertura de déficit financeiro ou atuarial. Havendo a separação de massas, o Plano Previdenciário ficará responsável pelo pagamento dos benefícios cobertos pela capitalização, com constituição de reserva. Neste caso, se houver déficit atuarial, os recursos para cobertura serão aportados por contribuições suplementares decorrentes de alíquotas definidas em lei, visando garantir a equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente em longo prazo.

Por todo o exposto, esta unidade técnica mantém o apontamento inicial, haja vista a necessidade de segregação dos aportes para cobertura de insuficiências financeiras, daqueles destinados à cobertura do déficit atuarial do RPPS.

Apontamento Técnico – Item 31 da Conclusão

31. Ressalvas feitas pelo Consfundeb à prestação de contas do Fundeb 2016 – item 6.1.1

O Estado deve manifestar-se sobre as ressalvas feitas pelo Consfundeb à prestação de contas do Fundeb de 2016, demonstrando o montante de pagamento, tanto das férias prêmio quanto aos profissionais em afastamento preliminar, para concluir-se se, uma vez expurgados tais valores, o Estado atingiu o mínimo de 60%, conforme determina o inciso XII, art. 60 ADCT – CR/88, alterado pela EC 53/06.

O Estado deve encaminhar o Parecer do Consfundeb sobre a prestação de contas do Fundeb relativas ao exercício de 2015.

Esclarecimentos Prestados

A SEF reportou os esclarecimentos prestados pela SEE, afirmando que ao se deduzirem os valores pagos, relativos a férias-prêmio e a servidores em afastamento preliminar para aposentadoria, a aplicação dos recursos do Fundeb com profissionais do magistério atinge 63,77%, acima do mínimo exigido de 60%. Foram anexados tabela, demonstrando os valores relativos a férias-prêmio, e DVD contendo a relação dos servidores que se encontram afastados para aposentadoria, bem como os valores por eles recebidos em 2016.

A SEE informa que, quanto ao Parecer do Consfundeb sobre as contas do Fundeb de 2015, o mesmo foi protocolado neste Tribunal, em 24/8/16, ressaltando que o atraso na entrega deveu-se à ausência de nomeação dos membros do Conselho para o mandato 2016-2018.

Análise da Cfamge

Este órgão técnico considera atendido o apontamento, uma vez que os valores pagos relativos a férias-prêmio – R\$ 354.224,70 – e os relativos a pessoal em afastamento preliminar para aposentadoria – R\$ 624.348.589,37 –, decotados do total pago a profissionais do magistério – R\$ 4.987.325.807,66 –, resultam em R\$ 4.362.622.993,59, valor que, confrontado com as receitas do Fundeb – R\$ 6.841.011.959,09 –, perfaz 63,77% gastos com esses profissionais, acima, portanto, da exigência legal.

Esta unidade técnica considera, ainda, atendida a solicitação e informa que o Consfundeb, na 7ª Reunião Extraordinária, em 24/6/16, deliberou com 9 (nove) votos pela aprovação da prestação de contas do exercício de 2015, em especial quanto à exigência de aplicação do mínimo de 60% dos recursos do exercício na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Apontamento Técnico – Item 32 da Conclusão

32. Aplicação de 22,77% em gastos com MDE – item 6.1.2.5.

O Estado aplicou 22,77% em ações de manutenção e desenvolvimento de ensino, não atingindo o percentual constitucional de 25%. Em razão disso, esta unidade técnica entende ser necessária a apresentação de esclarecimentos e/ou justificativas, uma vez que o descumprimento desse índice pode ensejar o não recebimento das transferências voluntárias, conforme disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea b, da LRF, e, até mesmo, dar causa a intervenção da União, de acordo com o art. 34, inciso VII, alínea e da CR/88 e art. 28 da Lei 11.494/07.

Esclarecimentos Prestados

A SEF argumenta, inicialmente, que, no exercício de 2016, o Estado aplicou 25,35% em ações de Educação, tendo como base de cálculo os recursos provenientes de impostos e transferências legais livres, sendo aplicado o montante de R\$ 10.979.115.649,97, considerando nesse valor as despesas inscritas em RPNP.

Discorre, ainda, que o Governo cumpriu o que determina a Lei Orçamentária 21.971 de 18/1/16, que previu aplicação de recursos da ordem de R\$ 10.627.387.817,00 em MDE.

Quanto à consideração da despesa inscrita em RPNP, A Secretaria destaca que a exigência de disponibilidade de caixa para fins de sua inscrição, aplica-se tão somente aos dois últimos quadrimestres de final de mandato do governante, consoante o art. 42 da LRF.

Replica ainda que não se deve distanciar dos fatos apresentados na Lei Orçamentária 21.971/16, que previu um déficit orçamentário da ordem de R\$ 8,921 bilhões, o que permite inferir, portanto, que o Poder

Legislativo, ao aprovar a lei, já admitia a possibilidade de o Estado executar despesas sem a total capacidade financeira.

Enfim, a SEF alega que o Governo registrou devidamente na sua contabilidade as obrigações pendentes de pagamento, em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes, citando o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 6ª edição, item 4.7, a saber:

[...] “Serão inscritas em restos a pagar as despesas liquidadas e não pagas no exercício financeiro, ou seja, aquelas em que o serviço, obra ou material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante. Também serão inscritas as despesas não liquidadas quando o serviço ou material contratado tenha sido prestado ou entregue e que se encontre, em 31 de dezembro de cada exercício financeiro, em fase de verificação do direito adquirido pelo credor ou quando o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor estiver vigente.”

E, ainda:

“Assim, observa-se que, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal não aborde o mérito do que pode ou não ser inscrito em restos a pagar, veda contrair obrigação no último ano do mandato do governante sem que exista a respectiva cobertura financeira, eliminando desta forma as heranças fiscais, conforme disposto no seu art. 42:

A norma estabelece que, no encerramento do exercício, a parcela da despesa orçamentária que se encontrar empenhada mas ainda não foi paga será considerada restos a pagar.

O raciocínio implícito na lei é de que a receita orçamentária a ser utilizada para pagamento da despesa empenhada em determinado exercício já foi arrecadada ou ainda será arrecadada no mesmo ano e estará disponível no caixa do governo ainda neste exercício. Logo, como a receita orçamentária que ampara o empenho pertence ao exercício e serviu de base, dentro do princípio orçamentário do equilíbrio, para a fixação da despesa orçamentária autorizada pelo Poder Legislativo, a despesa que for empenhada com base nesse crédito orçamentário também deverá pertencer ao exercício.

Supõe-se que determinada receita tenha sido arrecadada e permaneça no caixa, portanto, integrando o ativo financeiro do ente público no fim do exercício. Existindo, concomitantemente, uma despesa empenhada, deverá ser registrada também um passivo financeiro; caso contrário o ente público estará apresentando em seu balanço patrimonial, sob a ótica da Lei nº 4.320/1964, ao fim do exercício, um superávit financeiro (ativo financeiro – passivo financeiro) indevido, que poderia ser objeto de abertura de crédito adicional no ano seguinte na forma prevista na lei. Assim, a receita que permaneceu no caixa na abertura do exercício seguinte já está comprometida com o empenho que foi inscrito em restos a pagar e, portanto, não poderia ser utilizada para abertura de novo crédito.

Dessa forma, para atendimento da Lei nº 4.320/1964, é necessário o reconhecimento do passivo financeiro, mesmo não se tratando de uma obrigação presente por falta do implemento de condição.”

Expõe que, como o Governo previu um déficit, desconsiderar os RPNP no índice constitucional por falta de capacidade financeira é dissonante, tanto do ponto de vista contábil financeiro quanto da evidenciação dos pagamentos nos meses subsequentes ao encerramento do exercício financeiro, uma vez que o Estado vem honrando seus compromissos.

A SEF conclui, ao final, que a análise das despesas integrantes do índice constitucional da Educação e respectiva disponibilidade de caixa do Poder Executivo em 2016, não devem ser feitas com base no art. 42 da LRF.

Análise da Cfamge

Esta unidade técnica entende necessários esclarecimentos preliminares, uma vez que foram mencionados gastos com MDE e índice constitucional diferentes dos apurados pela Cfamge e da própria apuração estadual, constantes no RREO, 6º bimestre de 2016, publicado no DOE/MG, em 30/1/17 e no website da Secretaria de Estado da Fazenda: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/14-2016/bimestre6/anexo8.pdf

O valor despendido com MDE e o índice constitucional apurados pelo Estado e publicados no RREO para o exercício de 2016 foram:

TABELA
Índice MDE apurado pelo Estado

Exercício de 2016	Em R\$
Ocorrências	Valores
Gastos com MDE	8.916.350.930,02
RPNP incluídos nos gastos com MDE	1.089.768.843,49
Perda com o Fundeb	972.995.876,46
Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb	(74.530.464,39)
Cancelamento de RP, em 2016, q/ compuseram o índice em exerc. anteriores	(56.326.386,45)
Total dos gastos MDE apurado (A)	10.848.258.799,13
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	43.307.602.209,09
Percentual aplicação em MDE (A / B)	25,05%

FONTE: Anexo 8 do RREO do 6º bimestre 2016.

Depreende-se, ao analisar a tabela, que o Estado, ao citar os valores gastos com MDE – R\$ 10.979.115.649,97 – e o índice constitucional – 25,35% –, simplesmente desconsiderou as deduções legais, quais sejam, as receitas de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb – R\$ 74.530.464,39 – e os cancelamentos de restos a pagar ocorridos em 2016 e que compuseram o índice da Educação em exercícios anteriores – R\$ 56.326.386,45.

Os rendimentos decorrentes de aplicação financeira dos recursos do Fundeb devem ter a mesma destinação, ou seja, devem ser aplicados em MDE. Contudo, constituem gasto extra, uma vez que a Constituição determina a aplicação de 25%, no mínimo, dos recursos provenientes de impostos e transferências – e tais rendimentos não têm essa origem, não se constituem em esforço do Estado com arrecadação. É assim normatizado, inclusive, nas edições dos Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, notadamente na 6ª edição, pág. 320/item 37 do RREO, Anexo 8.

Quanto aos restos a pagar cancelados, constituem-se em valores que compuseram o índice constitucional da Educação em exercícios anteriores, logo devem ser decotados das despesas com MDE no exercício em que ocorrer o cancelamento, objetivando uma compensação (MDF 6ª edição/pág. 323/item 41).

É mister ressaltar que os números divergem, inclusive, dos que o próprio Estado publicou em atendimento aos moldes legais, daí a necessidade de esclarecimento.

Feitas essas considerações, passa-se adiante. A defesa destaca trechos do MCASP, 6ª edição, item 4.7; contudo, subtrai outros, que são parte integrante e devem ser vistos de forma conjunta, senão vejamos.

No mesmo item 4.7, em clara menção ao art. 1º, § 1º da LRF, é observado que:

A inscrição de restos a pagar deve observar as disponibilidades financeiras e condições de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido pela LRF.

Tem-se, ainda, O MDF, 6ª edição, item 03.07.05.0 – Restrições Institucionais, pg. 246, dispondo:

Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 limitar-se aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas⁶, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. Como regra geral, 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 contração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa **em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato**. (grifou-se).

Consideram-se, pois, equivocadas as análises das inscrições em Restos a Pagar baseando-se apenas no art. 42 da LRF e referenciando-se normativos da STN em partes e sem integração.

Especificamente com relação aos RPNP incluídos nos gastos com MDE sem a correspondente disponibilidade de caixa, entende a Cfamge que o foco dado à questão é de suma importância para que o entendimento deste Egrégio Tribunal possa vir a contribuir com o zelo pelo equilíbrio das contas públicas.

A LRF, já em seu art. 1º, dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ações planejadas e transparentes para se prevenirem riscos e corrigirem desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. A equalização entre receitas e despesas se estabelece, então, como pilar da gestão fiscal responsável. O planejamento é ferramenta imprescindível e consiste em definir os objetivos que devem ser

6 Art. 1º, § 1º, LRF: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

alcançados e prever, permanente e sistematicamente, os acontecimentos que poderão interferir no seu cumprimento.

Tem-se, ainda, na esteira da transparência, o art. 50, I, da mesma lei, que prevê que a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, com os recursos identificados, de forma individualizada, e vinculados a órgão ou despesa obrigatória; e, por fim, 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.

Cumprir lembrar que a IN/TCEMG 13/08, com as alterações introduzidas pela IN/TCEMG 05/12, permite o cômputo dos RPNP nos gastos com MDE, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, em consonância com a LRF e com o MDF, 6ª edição, da STN.

Com essas premissas, citados os dispositivos legais que discorrem sobre a matéria, trata-se agora de caso concreto, que foi o cômputo, para efeito de apuração do percentual mínimo com MDE, das despesas empenhadas e não liquidadas (RPNP) inscritas no exercício de 2016, que alcançaram o montante de R\$ 1,090 bilhão.

O Estado de Minas Gerais, a despeito das exigências da LRF, não possui mecanismos que evidenciem a vinculação da destinação dos recursos disponíveis. No caso dos RPNP da Educação, só é possível a vinculação de parte deles - aqueles oriundos do Fundeb -, o que não ocorre com os oriundos dos recursos ordinários. Salienta-se, no entanto, que este Tribunal vem aceitando, na composição do índice de MDE, o cômputo de todos os RPNP, independente de vinculação da destinação dos recursos, considerando apenas a disponibilidade de caixa, comportando as inscrições em Restos a Pagar.

Ocorre que, no exercício de 2016, não houve disponibilidade de caixa do Poder Executivo, conforme demonstrado no anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2016, publicado no DOE de 30/1/17. As disponibilidades atingiram R\$ 2,848 bilhões, enquanto as obrigações somaram R\$ 7,459 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 4,611 bilhões. Apesar disso, foram inscritos R\$ 4,530 bilhões de RPNP, dos quais R\$ 1,090 bilhão refere-se aos gastos com MDE, gerando uma insuficiência total, após as inscrições de RPNP, de R\$ 9,141 bilhões.

Ressalta-se que, do valor de R\$ 1,090 bilhão de RPNP inscrito e que compõe os gastos com MDE, o montante de R\$ 100,626 milhões está vinculado ao Fundeb, podendo ser considerado na apuração do índice constitucional. Portanto, tem-se um valor a ser expurgado dos gastos com Educação, de R\$ 989,142 milhões, não vinculado a qualquer despesa obrigatória e sem disponibilidade financeira a garantir suas liquidações e pagamentos posteriores, ressaltando-se que esse valor foi 20,32% maior que o registrado em 2015.

Enfatiza-se que, diante do exposto, não devem prosperar as alegações da defesa, que aludem à validade do impedimento para se inscrever Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa apenas no último ano de

mandato do titular de Poder. Tampouco deve ser considerada a assertiva de que o Estado vem honrando seus compromissos que ficaram inscritos em Restos a Pagar, senão vejamos.

**TABELA
RPNP inscritos em 2016 e movimentação até 07/6/17**

Exercícios de 2016 e 2017		Em R\$						
Unidade Orçamentária	Fonte Recurso	Subfunção	Inscrito não Processado	Cancelado não Processado	Restabelecido não Processado	Pago Não Processado	Saldo Restos a Pagar não Processado	Despesa Liquidada
1261 - Secretaria de Estado de Educação	Fundeb	Administração Geral	326.383,48	-	-	48.350,52	278.032,96	48.350,52
		Ensino Fundamental	82.400.000,00	1.300.000,00	-	-	66.500.000,00	14.600.000,00
		Formação de Recursos Humanos	17.900.000,00	-	-	-	17.900.000,00	-
Subtotal			100.626.383,48	1.300.000,00	-	48.350,52	84.678.032,96	14.648.350,52
1261 - Secretaria de Estado de Educação	Fundo Estadual	Ensino Médio	44.667.164,18	2.644,85	-	31.117,61	44.628.968,20	35.551,13
2151 - Fundação Helena Antipoff	Erradicação Miséria	Ensino Fundamental	423.936,62	14.633,85	-	348.983,37	-	409.302,77
2421 - Instituto de Desenv. Norte e Nordeste de Minas Gerais		Educação de Jovens e Adultos	3.774,65	3.774,65	-	-	-	-
Subtotal			45.094.875,45	21.053,35	-	380.100,98	44.628.968,20	444.853,90
1251 - Polícia Militar do Estado de Minas Gerais		Ensino Fundamental	507.209,34	12.860,99	-	240.859,60	210.092,43	284.255,92
		Ensino Médio	122.335,65	30.643,97	-	51.163,62	40.416,98	51.274,70
		Administração Geral	17.129.035,95	2.375.424,27	12.158,80	4.227.699,35	6.873.900,55	7.891.869,93
1261 - Secretaria de Estado de Educação		Educação Especial	5.597.087,99	77.935,99	-	-	3.192.756,00	2.326.396,00
		Ensino Fundamental	369.287.336,23	1.201.013,38	-	21.903.105,84	296.490.017,85	71.596.305,00
		Ensino Médio	99.342.155,56	675.528,81	-	10.842.146,48	56.614.276,76	42.052.349,99
		Ensino Profissional	172.058,88	-	-	15.899,98	17.058,90	154.999,98
		Formação de Recursos Humanos	1.342.318,74	-	-	-	62.180,92	1.280.137,82
1511 - Polícia Civil do Estado de Minas Gerais		Transporte Rodoviário	388.423.752,31	2.732.135,01	-	90.270.739,13	254.025.639,62	131.665.977,68
		Ensino Fundamental	-	-	-	-	-	-
2151 - Fundação Helena Antipoff	Recursos Ordinários	Administração Geral	433.134,15	28.458,00	-	312.672,49	36.306,66	368.369,49
		Assistência Comunitária	-	-	-	-	-	-
2281 - Fundação de Educação p/ Trabalho de Minas Gerais		Ensino Fundamental	172.431,04	-	-	56.380,00	13.121,04	159.310,00
		Empregabilidade	34.428,14	-	-	29.249,02	4.429,14	29.999,00
2311 - Universidade Estadual de Montes Claros		Administração Geral	3.198.858,68	174.522,98	-	1.527.950,40	1.394.039,31	1.630.296,39
		Diffusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	80.652,28	12.866,01	-	63.150,04	4.636,23	63.150,04
		Ensino Profissional	7.668,50	318,00	-	7.350,50	-	7.350,50
		Ensino Superior	26.725.461,94	48.630,87	-	2.296.444,28	23.764.935,95	2.911.895,12
		Formação de Recursos Humanos	7.395,00	-	-	7.395,00	-	7.395,00
		Administração Geral	59.566,81	14.471,43	-	1.446,74	43.648,64	1.446,74
		Ensino Superior	31.404.697,37	989.949,17	-	15.775.483,04	10.737.259,35	19.677.488,85
Subtotal			944.047.584,56	8.374.758,88	12.158,80	147.429.135,51	653.524.716,33	282.160.268,15
Total Geral			1.089.768.843,49	9.695.812,23	12.158,80	147.857.587,01	782.831.717,49	297.253.472,57

FONTE: Armazém de Informações - Siafi.

Vê-se que o Estado, do total dos RPNP inscritos em 2016 - R\$ 1,090 bilhão -, até 07/6/17 pagou apenas R\$ 147,858 milhões, cerca de 14% do valor inscrito, tendo cancelado R\$ 9,696 milhões e reestabelecido R\$ 12,159 mil, restando um saldo de R\$ 782,832 milhões a liquidar, cerca de 72%, e despesas liquidadas - R\$ 297,253 milhões, ressaltando-se que no saldo de despesas liquidadas encontra-se o valor que foi pago, pois só se efetua pagamento de despesa liquidada e, portanto, o valor de despesas liquidadas pendentes de pagamento é de R\$ 149,396 milhões, cerca de 14%.

Importante observar que, conforme o art. 6º do Decreto 47.064/16, que dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro de 2016, as despesas inscritas em RPNP que não forem liquidadas até 30/6/17 deverão ser obrigatoriamente canceladas pela unidade executora. Portanto, quando da realização da consulta demonstrando a movimentação em 2017, observa-se que faltam poucos dias para que as despesas sejam liquidadas ou canceladas.

Ratificam-se, pois, os entendimentos exarados no relatório inicial, 6.1.2, fls. 365-373.

Para finalizar, considerando os argumentos colocados no item 6.2, fls. 388-391, esta unidade técnica entende que devem ser computados nos gastos com educação, o valor da despesa liquidada despendida com a gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, subfunção Ensino Superior - R\$ 30.432.883,53, apurando-se (valor ajustado), conforme tabela abaixo, **percentual de aplicação com MDE em 22,84%**.

TABELA
Gastos com MDE - Valor Ajustado

Exercício de 2016	Em R\$
Ocorrências	Valores
Gastos com MDE, incluídos RPNP - Anexo 8, RREO, 6º bim	10.006.119.773,51
Perda com o Fundeb - Anexo 8, RREO, 6º bim	972.995.876,46
Vrs. expurgados de ASPS e reclassificados em ações MDE	30.432.883,53
Receita de aplicação financeira dos recursos do Funbeb - Anexo 8, RREO, 6º bim	(74.530.464,39)
Cancelamento de RP, em 2016, q/ compuseram o índice em exercícios anteriores - Anexo 8, RREO, 6º bim	(56.326.386,45)
Restos a Pagar, inscritos em 2016, sem disponibilidade de caixa	(989.142.460,01)
Valor dos gastos MDE Ajustado (A)	9.889.549.222,65
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	43.307.602.209,09
Percentual aplicação em MDE (A / B)	22,84%

FONTE: Armazém de Informações - Siafi.

Apontamento Técnico - Item 33 da Conclusão

33. Aplicação de 8,71% em gastos com ASPS - item 6.2.1.4

Esclarecimentos Prestados

Sobre o citado apontamento, a SEF consignou, às fls. 721-723 da peça defensiva, os argumentos transcritos a seguir.

A Emenda Constitucional nº 29 que regulamenta o inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88 disciplina a aplicação mínima, em ASPS, de 12% do produto da arrecadação dos impostos e recursos ali especificados.

O Governo de Minas, no exercício de 2016, aplicou em Saúde 12,38% considerando nesse indicador as despesas inscritas em restos a pagar não processados. A Lei Orçamentária Anual nº 21.971/16 para o exercício de 2016 dispunha que o Estado deveria aplicar o montante de R\$ 5,121 bilhões em ações e serviços públicos de saúde, fato constatado ao final do exercício financeiro, cuja despesa foi da ordem de R\$ 5,360 bilhões, portanto, superior ao valor destacado no orçamento, muito embora nesse valor estejam considerados os restos a pagar não processados.

Sobre o fato de incluir no índice os restos a pagar não processados, as considerações feitas no item anterior sobre o índice da educação são argumentos também presentes para considerar as despesas empenhadas no índice da saúde.

Sobre o cancelamento de restos a pagar a SEPLAG assim esclarece:

“Quanto ao entendimento da aplicação dos cancelamentos de restos a pagar relacionados às ações e serviços públicos de saúde (ASPS) exarados pelo Poder Executivo e exposto ao TCEMG, no qual entende-se que será reaplicado o valor de restos a pagar cancelados, quando o mínimo constitucional previsto no ano de origem do empenho cancelado, for comprometido no valor obrigatório de aplicação em ASPS, informamos o controle anualizado dos cancelamentos realizados no ano de 2016.

Controle do cancelamento de Restos a Pagar ocorridos a partir da LC 141/2012

A Tabela 1 apresenta a execução das despesas com ASPS no período 2012-2016 bem como os posteriores cancelamentos de Restos a Pagar afetos a essa execução. Ressalta-se que este controle deve iniciar-se a partir do exercício 2012, em virtude do início da vigência da citada lei complementar (janeiro de 2012).

TABELA 1 – Apuração da Margem de Cancelamento de Restos a Pagar nos Exercícios de 2012-2016 (R\$)

ANO DE EXERCÍCIO	BASE DE CÁLCULO	VALOR APLICADO	ÍNDICE APLICADO	TAG	MARGEM DE CANCELAMENTO	ANO CANCELAMENTO	RP CANCELADO	NOVO ÍNDICE	VALOR A APLICAR
2012	31.538.358.582	3.826.925.967	12,13%	9,68%	774.012.856	2013	34.277.214	12,03%	
						2014	132.237.872	11,61%	
						2015	667.391	11,60%	
						2016	145.513	11,60%	
						Total	167.327.990	11,60%	
2013	35.134.759.273	4.294.403.427	12,22%	10,84%	485.795.522	2014	115.998.741	11,89%	
						2015	21.599.014	11,83%	
						2016	26.836.573	11,75%	
						Total	164.434.328	11,75%	124.681.064
2014	38.055.929.988	4.623.891.696	12,15%	12,00%	57.180.097	2015	51.564.948	12,01%	
						2016	130.296.233	11,67%	
						Total	181.861.181	11,67%	
2015	39.098.329.481	4.807.712.214	12,30%	12,00%	115.912.676	2016	91.425.683	12,06%	
						Total	91.425.683	12,06%	
2016	43.307.597.994	5.361.411.990	12,38%	12,00%	164.500.231				

FONTE: Armazém de Informações - Siafi

Elaboração: SCPPO/Seplag.

Uma importante ressalva deve ser feita em relação à apuração dessa despesa. Em 2012 foi celebrado um Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no qual foi pactuada uma adequação gradual da aplicação em ASPS até o exercício de 2014. A progressão pactuada foi de: 9,68% em 2012; 10,84% em 2013; e 12% em 2014. Portanto, o valor mínimo de aplicação para os anos de 2012 e 2013 deve considerar este instrumento.

Neste sentido, os dados da Tabela 1 mostram que, até o presente momento, os cancelamentos de Restos a Pagar que tenham como ano de origem os exercícios de 2012 e 2013, deixaram a execução em ASPS daqueles exercícios em 11,60% e 11,75%, respectivamente, percentuais acima do pactuado no referido TAG.

Ademais, tendo em vista o retorno da aplicação mínima aos 12% no exercício de 2014, os cancelamentos ocorridos em 2015 e 2016 referentes a Restos a Pagar daquele ano deixaram a aplicação final com ASPS do exercício em 11,67%. Ou seja, considerando-se o cancelamento de R\$ 181.861.181 de Restos a Pagar de 2014 frente a uma margem para cancelamento de apenas R\$ 57.180.097, é necessário que o Estado realize a execução de uma despesa adicional com ASPS referente aos R\$ 124.681.084 (0,33%) necessários para recompor a aplicação mínima exigida para o exercício; recomposição esta que deve ocorrer no exercício de 2017, nos termos da LC 141/2012.

Quanto as despesas realizadas à conta de recursos ordinários pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) na Atividade 4574 - Gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, entendemos que as mesmas devem ser computadas na apuração do índice constitucional da Saúde por estes gastos tratarem-se, majoritariamente, de uma atividade específica do Hospital afeta à prestação de serviços de saúde à população. Ademais, destaca-se que as outras despesas realizadas pela Unimontes, tais como manutenção do seu quadro de pessoal, estão claramente vinculadas à atividade educacional do órgão, tendo sido computadas no índice constitucional próprio à este fim (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino). Assim, entende-se que não há qualquer confusão entre a natureza dessas despesas ou seu cômputo em duplicidade na apuração de dois constitucionais distintos. Ressalta-se, ainda, que o cômputo dessa despesa nos

gastos com Saúde em 2016 não trata-se de um evento inédito, já havendo ocorrido em exercícios anteriores.

Finalmente, reconhece-se certa confusão acerca da desagregação entre as naturezas de despesas afetas à saúde e educação no que se refere à execução no âmbito de um Hospital Universitário. No entanto, o Poder Executivo está tomando o devido cuidado na segregação dos gastos relacionados à Instituição de modo a cumprir os preceitos legais definidos na LC 141/12.”

Análise da Cfamge

Inicialmente, cabe destacar que em sua manifestação o defendente assevera que as justificativas relativas à inclusão dos Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, por serem correlatas tanto no cálculo do índice de aplicação em MDE como em ASPS, foram apresentadas no item 7.2 dos autos (fls. 719 a 721), tendo esta unidade técnica se manifestado a respeito no mencionado item relativo à Educação. Acrescenta-se, tão somente, que todas as análises elaboradas no relatório técnico encontram-se de acordo com as determinações constitucionais e legais que regulamentam a matéria, no caso, o estabelecido na LC 141/12, art. 24, inciso II c/c o art. 4º, § 1º, inciso II, da Instrução TCEMG 05/12.⁷

Em 2016, de acordo com o Anexo 5 do RGF – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, o Poder Executivo apresentou **insuficiência financeira** (nos mesmos moldes do ocorrido em 2015), de R\$ 4,611 bilhões, tendo as obrigações, no montante de R\$ 7,460 bilhões, superado as disponibilidades existentes, de R\$ 2,848 bilhões. Mesmo assim, houve a inscrição de R\$ 4,530 bilhões de RPNP, resultando em uma **insuficiência total** de R\$ 9,141 bilhões.

Ressalte-se que a *mens legis* a inspirar a criação de tal regramento é assegurar a existência de recursos para acobertar referidas despesas, ainda não liquidadas, e que o numerário seja empregado em ações dessa natureza mesmo em caso de eventual cancelamento dos RPNP.

O que se tem verificado é que vêm se avolumando os montantes a serem aplicados em ASPS, em decorrência da inclusão, no cálculo das aplicações, de Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira, e, também, face aos seus posteriores cancelamentos.⁸ Persistindo, tal situação poderá comprometer o orçamento do Estado em detrimento da implementação de necessárias (e essenciais) políticas públicas.

⁷ LC 141/2012. Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - omissis

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

Instrução TCEMG 05/12. Art. 4º, § 1º, inciso II. Para efeito do cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de Saúde, serão consideradas:

I - omissis

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

⁸ LC 141/12. Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - omissis

Nesta oportunidade, faz-se referência, aqui, às orientações aos Tribunais de Contas, contidas na nova versão do Manual de Instrução de Pleitos – MIP, em relação aos atestes a respeito dos gastos com Saúde (art. 198 da CR/88, quando do processo de contratação e execução de operações de crédito. Segundo entendimento da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – PGFN, caso se constate aplicação inferior ao mínimo no exercício anterior ao último exercício fechado, a certidão deve atestar que a parcela faltante foi aplicada no último exercício fechado, conforme previsto no art. 25 da LC 141/2012. Caso haja aplicação inferior ao mínimo no último exercício fechado, a garantia da União só poderá ser concedida caso se comprove que a parcela faltante já tenha sido efetivamente gasta no exercício em curso como compensação a essa falta.

Diante do exposto, esta equipe ratifica o seu entendimento de que, no exercício de 2016, diante da insuficiência financeira apresentada pelo Estado, os valores de Restos a Pagar Não Processados não podem compor o montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento da EC 29/00.

Relativamente ao Controle dos Cancelamentos de Restos a Pagar, apresentado na Tabela de número 1, desconsidera esta equipe técnica os cálculos efetuados pela SEF, por não concordar com o posicionamento assentado em sede de defesa. Entende-se que, ao aplicar em ASPS, no exercício de 2012, o percentual de 12,02%(apurado por decisão desta Casa), superior, portanto, ao mínimo constitucional, o Estado deixou de utilizar as prerrogativas firmadas no Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, de aumento gradual de aplicação em ASPS, até o exercício de 2014. Dessa forma, o referido termo perdeu, à época, sua eficácia.

Por conseguinte, também discorda de todos os valores denominados Margem de Cancelamento, apresentados na Tabela de número 1. Reafirma, mais uma vez, a inexistência de regras na LC 141/12 que permitam a utilização de eventuais excessos sobre o valor mínimo constitucional, para compensar cancelamentos de Restos a Pagar nos exercícios subsequentes.

Ratificam-se, assim, as informações consignadas a fls. 396-397 do relatório técnico, de que, conforme decisão do Colegiado desta Casa, em sessão plenária de 21/11/16, quando da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2015, o Estado deverá aplicar, a partir de 2017, as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2014 e 2015, nos montantes de R\$ 288.247.638,12 e R\$ 73.906.394,08, respectivamente. Além disso, considerando a decisão exarada por esta Corte, na mesma oportunidade, também deverá aplicar, a partir de 2017, o valor de

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

§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

§ 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.**
(grifou-se)

R\$ 1.227.320.543,17, referente aos RPNPs sem disponibilidade financeira, computados como ASPs, naquele exercício.

Esta unidade técnica corrobora o seu entendimento de que, no exercício de 2017, além do montante de R\$ 1,427 bilhão referente à diferença entre a despesa liquidada em 2016 e o limite mínimo constitucional (12%), deverá o Estado aplicar a disponibilidade financeira resultante dos cancelamentos dos Restos a Pagar ocorridos em 2016, no total de R\$ 248.932.769,21. Somados, tais valores totalizam R\$ 1.675.862.093,06, devendo, de acordo com o disposto no art. 25 da LC 141/12,⁹ ser acrescidos ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência (12%) e das sanções cabíveis.

Por fim, quanto à exclusão das despesas realizadas pela Unimontes, na Atividade 4574 – Gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, esclarece esta equipe técnica que tal metodologia observa os parâmetros definidos na LC 141/12, arts. 2º e 3º, e, também, à recentíssima decisão do TCU,¹⁰ que entendeu pela impossibilidade de contabilização das despesas com Hospitais Universitários – HUs no cômputo do mínimo constitucional com ações e serviços públicos de saúde.

Sendo assim, as despesas liquidadas nessa atividade, no total de R\$ 30.432.883,53, serão acrescidas aos montantes realizados com MDE, para aferição do percentual aplicado, no exercício de 2016.

Apontamento Técnico – Item 34 da Conclusão

34. Necessidade de padronização para as publicações referentes aos gastos com publicidade – item 6.4

[...] seria necessário que o Estado adotasse uma padronização para as publicações, como, por exemplo, definir um modelo único de demonstrativo de gastos com publicidade, em que constem as informações dispostas na lei estadual. A adoção de um modelo único e definitivo para todos os órgãos e entidades da Administração Pública traria maior garantia de transparência na aferição dos gastos com publicidade em cada exercício. No relatório técnico da prestação de contas do governador, exercício 2014, o Exmo. Sr. Conselheiro Relator recomendou que fossem padronizados, para o exercício de 2016, todos os demonstrativos referentes à despesa com publicidade da Administração Direta e Indireta, incluindo as empresas, que devem conter, no mínimo, as informações exigidas no art. 7º da Lei 13.768, de 2000, quais sejam: órgão executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculação. Informa-se que tal padronização não ocorreu no exercício em análise. Tais recomendações objetivam conferir maior transparência dos gastos com publicidade no Estado de Minas Gerais.

⁹ LC 141/12. Art. 25. **Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos** previstos nesta Lei Complementar **deverá**, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, **ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença**, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis. (G.N.)

¹⁰ TCU - ACÓRDÃO 31/2017 – PLENÁRIO – Relator Ministro: AUGUSTO SHERMAN – Processo 046.061/2012-6 - CONSULTA - Data da sessão: 18/1/17.

Esclarecimentos Prestados

Conforme OF/GAB.ADJ/SEGOV/Nº.173/2017, 22/05/2017, a Secretaria de Estado de Governo apresentou as seguintes ponderações:

- Considerando que a Corte de Contas do Estado de Minas Gerais recomendou a padronização das publicações referentes aos gastos com publicidade no Poder Executivo para todos os órgãos da Administração Pública, englobando, tanto os órgãos da Administração Direta e Indireta, quanto as Empresas Públicas;
- Considerando que o processo de despesas das Empresas Públicas apresenta especificidades em relação ao processo de despesas da Administração Direta e Indireta;
- Considerando que já foram providenciados modelos de publicação de despesas de publicidade para os órgãos supracitados, que atendem às diferenças (especificidades) dos processos de despesas destes órgãos, bem como atendem ao disposto no artigo 17 da CE/89 e do art. 7º da Lei Estadual nº 13.768/00;
- Considerando que desde o primeiro trimestre de 2015 essa Secretaria de Governo, imbuída de sua competência de coordenar a política de comunicação social do Poder Executivo nos termos do Decreto nº 47.047, de 16 de setembro de 2016, atende às recomendações anteriores exaradas pelo Egrégio Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no sentido de padronização das publicações de gastos trimestrais com publicidade, tanto para a Administração Direta e Indireta quanto para as Empresas Públicas;
- Considerando que a SUBSECOM/SEGOV vem cobrando insistentemente junto às Empresas Públicas a adequação da publicação das despesas com publicidade aos modelos propostos;
- E por fim, considerando que a SUBSECOM/SEGOV entende que os modelos atuais de publicação das despesas de publicidade sugeridos pela CGE/MG atendem integralmente a legislação vigente;

Entendemos que a padronização das publicações referentes aos gastos com publicidade se encontra devidamente implementada no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, atendendo ao disposto na legislação vigente, e que esta Secretaria de Governo tem envidado esforços para que as Empresas Públicas (cujos processos de despesas são diferenciados dos demais órgãos da Administração Direta e Indireta), adequem suas publicações de despesas de publicidade ao modelo sugerido pela CGE/MG.

Análise da Cfamge

Ressalta-se que nem todos os órgãos e entidades deixam de observar as determinações legais que regem a matéria; entretanto, não se pode deixar de considerar que, quando alguns poucos não publicam de forma adequada, a transparência resta prejudicada, como é o caso das empresas públicas, cuja apuração dos gastos deixa de ser fidedigna, pois, para tal, consideram-se somente os ofícios enviados a este Tribunal, bem como as publicações no Diário Oficial do Estado.

Esta unidade técnica reconhece os esforços envidados pelo Estado no sentido do cumprimento do disposto na legislação vigente sobre o tema, mas reforça o entendimento de se fazer uma melhor padronização dos gastos com publicidade, objetivando maior transparência, o que, seguramente, permitirá um acompanhamento mais efetivo por parte desta Corte de Contas nos próximos exercícios.

Apontamento Técnico – Item 35 da Conclusão

35. Necessidade de plano específico de integração e assistência aos municípios mineradores - item 6.5

Esclarecimentos Prestados

Por meio da NOTA TÉCNICA SCPPO Nº 014/2017, de 26/05/2017, a Seplag esclarece:

Os apontamentos do Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais – Exercício 2016, elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – CFAMGE, apresentam a determinação do Tribunal de Contas, já incluída no Parecer das Contas de 2015, ao Estado de Minas Gerais para que, no prazo de 90 (noventa) dias, seja apresentado o Plano Estadual de Mineração e Transformação Mineral, no qual conste, de forma detalhada, o planejamento da aplicação dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, nos setores elencados na legislação específica.

Assim sendo, foi solicitado encaminhamento, até o dia 31/05/2017, por parte da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão manifestação a respeito, de forma pormenorizada, quanto às ações ou medidas que estejam sendo implementadas para a concretização do referido Plano.

Até o ano de 2015, no tocante à coordenação institucional, a lei estadual nº 10.635/1992 (já revogada) conferia a administração dos recursos da CFEM à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE, com a finalidade de aplicar os recursos em ações de desenvolvimento econômico e de impacto social no Estado. Com efeito, imputava-se à SEDE a responsabilidade de assegurar a elaboração do Plano Estadual de Mineração e Transformação Mineral, que, contudo, não foi elaborado.

Destarte, a partir de 2016, com o advento do novo marco legal da Administração Pública do Poder Executivo, consubstanciado na Lei nº 22.257/2016 - Reforma Administrativa, as atribuições da antiga SEDE ganharam nova roupagem institucional e suas competências legais foram desmembradas e concomitantemente direcionadas para 3 (três) Secretarias de Estado, quais sejam: Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SEDECTES, resultante da fusão da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE com a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTES, e Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais – SEEDIF, esta última criada no seio da Reforma Administrativa de 2016 com o objetivo de atuar dentro da lógica do Governo de Minas Gerais de desenvolver políticas públicas para os 17 territórios de desenvolvimento do Estado.

Assim, das competências da extinta SEDE passaram à conta da SEF toda parte referente à prospecção de oportunidades de operações de crédito externas, notadamente as atividades de identificação e atualização das opções de financiamento para projetos estratégicos do Estado, tais como linhas de crédito reembolsável, não reembolsável e arranjos financeiros disponíveis em instituições internacionais, públicas e privadas, multilaterais e bilaterais. Ademais, também foi assumida pela SEF a coordenação e o assessoramento dos órgãos e entidades do Estado na contratação e gestão de projetos de Parcerias Público-Privadas – PPP.

Já à SEDECTES ficaram as atribuições referentes à integração das políticas públicas estaduais sob a perspectiva econômica; ao planejamento, coordenação e execução das ações governamentais relativas ao desenvolvimento de sistemas de produção, transformação, expansão, distribuição e comércio de bens minerais e energéticos; à promoção e ao fomento da indústria e do comércio exterior em Minas Gerais; à articulação com o setor público e entidades representativas do setor empresarial, visando ao ordenamento econômico e à instalação de empreendimentos nas várias regiões do Estado; e ao fomento da política locacional dos empreendimentos do setor empresarial, observados os critérios de equilíbrio regional.

Por fim, na esfera de atuação da SEEDIF, temos a competência de planejar, organizar, coordenar, executar, controlar e avaliar algumas ações setoriais a cargo do Estado, com destaque para o desenvolvimento dos Arranjos Produtivos Locais - APLs, do cooperativismo e do artesanato. A SEEDIF surge também com a finalidade de promover a governança e execução das ações dos Fóruns Regionais de Governo, em articulação com diferentes órgãos do governo estadual.

Importa esclarecer que esse movimento de reestruturação organizacional não se deu de maneira casual na administração pública mineira, uma vez que a Reforma Administrativa de 2016 pautou-se numa nova perspectiva de aumento da capacidade de adaptação do aparelho estatal para o atendimento das demandas captadas por meio dos instrumentos de participação social nele previstos.

Todavia, conforme já informado, no orçamento de 2017 foram previstas despesas com recursos da CFEM no montante de R\$ 78,26 milhões, que serão prioritariamente locados nas ações de conservação, recuperação e manutenção rodoviária da malha sob administração das Coordenadorias Regionais do DEER que possuem municípios mineradores nas suas respectivas áreas de abrangência.

Análise Cfamge

Esta unidade técnica entende que, em que pese os esclarecimentos prestados pela Seplag, há necessidade de elaboração de peça técnica de planejamento e sua respectiva transformação em lei do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, em observância aos parágrafos 1º e 3º da Constituição Estadual, bem como a criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

Cabe rememorar a decisão da 2ª Câmara deste Corte de Contas do dia 2/8/2016, nos autos da Auditoria nº 932.831, da lavra do Conselheiro Relator Wanderley Ávila, acerca da importância do planejamento na utilização da Cfem para a “eficácia e concretização dos direitos fundamentais”, observada a transparência dos respectivos gastos públicos em prol de toda a sociedade.

Assim, sugere que dê ciência ao Governo do Estado para que envide esforços no sentido da normatização do Plano de Integração e de Assistência aos Municípios Mineradores e da criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

Apontamento Técnico – Item 36 da Conclusão

36. Necessidade da criação de conta própria para gerenciamento e controle dos recursos da Cfem – item 6.5

quanto à recomendação deste Tribunal para que fossem instituídos mecanismos para o controle da aplicação da Cfem, por meio do gerenciamento dos seus recursos em conta bancária específica, já existente, esta unidade técnica constata que houve um aprimoramento, a partir do exercício financeiro de 2016, tendo em vista a contabilização dos registros da Cfem também em conta de Controle Interno Escritural/Transferências Vinculadas, do órgão gestor. Ressalta-se, porém, que os recursos da compensação não aplicados no ano em análise (R\$ 196,416 milhões) permaneceram no Caixa Único do Estado e, por isso, entende-se que a recomendação deste Tribunal foi parcialmente atendida, reiterando-se que os recursos dessa compensação têm a sua destinação vinculada à norma constitucional mineira, não devendo ser transferidos para o Caixa

Único, mas sim gerenciados em conta própria do órgão gestor “observada a transparência dos respectivos gastos públicos em prol de toda a sociedade”¹¹

Esclarecimentos Prestados

Por meio do MEMO/SCAF/GAB/136/2017, a Superintendência Central de Administração Financeira da SEF presta os seguintes esclarecimentos:

Quanto a manutenção dos recursos da Cfem no Caixa Único, o entendimento da Secretaria de Fazenda é de que tal instituto é obrigatório, conforme estabelecido na lei nº 4.320/64:

Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

A Secretaria de Fazenda continuará mantendo segregado os valores da Cfem em conta escritural, controle iniciado em 2016, permitindo o acompanhamento da movimentação desses recursos por meio de extratos emitido pelo SIAFI.

Por fim, gostaria de salientar que o princípio de unidade de tesouraria e todos os controles e procedimentos dele decorrentes não são impeditivos da alocação das rendas que o integram, nem tampouco orientam o sentido de prioridade em relação à execução e ao financiamento de determinadas políticas públicas.

Análise da Cfamge

Constata-se que houve avanço, a partir do exercício de 2016, na contabilização dos recursos da Cfem, por meio dos registros na Conta de Controle Interno Escritural/Transferências Vinculadas do órgão gestor. Entretanto, salienta-se que nessa referida conta não é possível realizar controle, uma vez que os recursos da compensação são transferidos para o Caixa Único, cabendo lembrar que o Estado ainda não possui controle paralelo com registro da origem de cada valor depositado em conta bancária, assim como de cada movimento realizado, ou seja, não há registro, por fontes de recursos no Caixa Único, em que se possa identificar o beneficiário de cada ingresso e o responsável por cada ordem de pagamento ou saque.

Portanto, diante da atual sistemática do Caixa Único e embora cientes da legislação que o rege, não se pode realizar o controle de aplicações por meio do gerenciamento desses recursos e, até que sejam criados mecanismos que permitam o registro por fontes de ingressos e de suas aplicações, ratifica-se o entendimento inicial desta equipe técnica de que deverão os mesmos ser gerenciados em conta própria do órgão gestor, considerando-se que a Cfem tem a sua destinação vinculada à norma constitucional mineira.

Apontamento Técnico – Item 37 da Conclusão

37. Necessidade de observância das metas do Plano Nacional de Educação – item 7.2.1.1

11 TCEMG. Processo de Auditoria 932.831.

Esclarecimentos Prestados

A SEF reportou as respostas dadas pela SEE, relatando o andamento das metas no Estado, a saber:

No item 7.2.1.1 do Relatório, a Cfamge alerta quanto “à necessidade de observância às metas instituídas pelo Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei 13.005 de 25/6/14, o qual traça as diretrizes e metas a serem atingidas na sua vigência ou, em alguns casos definidos, em prazo inferior”.

No OFÍCIO GCA Nº 1435/17, de 01/06/2017, a Secretaria de Estado da Educação apresentou as seguintes alegações:

“Em observância às metas do Plano Nacional de Educação, considerando os apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas do Estado, apresenta-se, quanto as metas, o seguinte:

1. Universalizar o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência do PNE.

A Secretaria desenvolve ações para garantir tanto o acesso quanto a permanência dos estudantes da rede estadual no ensino fundamental. Uma delas é a oferta do Transporte Escolar para aqueles que residem em zonas rurais e têm de percorrer longas distâncias para chegar à escola. Em 2016 foram repassados aos municípios mineiros em que esses estudantes residem R\$ 186.358.930,11 para o atendimento de 237.656 alunos da rede. A outra ação é a oferta de Alimentação Escolar para todos os estudantes das escolas estaduais, visando suprir sua necessidade nutricional no período em que estão na escola. Assim, o aprendizado é favorecido e coopera para o fluxo regular de escolarização. Em 2016 foram repassados às caixas escolares R\$ 266.910.865,41 para o atendimento dos 2.074.069 estudantes da rede.

Também está voltada para a regularização do fluxo escolar a ação de Acompanhamento Pedagógico Diferenciado, que desenvolve atividades de reforço escolar com metodologias diferenciadas, buscando nivelar o aprendizado dos estudantes do Ensino Fundamental e elevar os que estão em distorção idade-ano à série regular. Em 2016 15.037 estudantes foram atendidos pela ação.

O macrocampo Acompanhamento Pedagógico da Educação em Tempo Integral também é desenvolvido obrigatoriamente em todas as escolas que participam do projeto. Assim, no contraturno, os estudantes do Ensino Fundamental são atendidos com o reforço em Língua Portuguesa e Matemática. Em 2016 2.072 escolas da rede ofertaram Educação em Tempo Integral e, conseqüentemente, o Acompanhamento Pedagógico no contraturno. Isso representa 57% das escolas da estaduais.

Ressalta-se, portanto, que os esforços empreendidos, e que se refletem no número de estudantes matriculados nos anos finais do Ensino Fundamental nas escolas públicas estaduais em 2016 (762.790), comparado com o número total de matrículas no Ensino Fundamental, no mesmo ano (1.148.060), apresenta tendência a alcançar a meta prevista no PNE até o final de 2024.

2. Universalizar até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência do PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

Apesar da lenta evolução no período apresentado, 2013 a 2015, estão em andamento ações de “chamamento” dos jovens entre 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos a retornarem às escolas públicas, como a Campanha VEM, que em 2016 resultou na matrícula de 6.359 jovens para retomar os estudos em 2017.

Estão sendo realizadas, também, Rodas de Conversa com a Juventude nos territórios de desenvolvimento para fomentar o protagonismo juvenil e construir com a juventude uma proposta pedagógica que atenda ao seu projeto de vida. A Rede de Educação Profissional, por meio da qual pretende-se conciliar a escolarização dos jovens à formação para o mercado de trabalho, pretende fazer frente a uma das razões pelas quais os jovens abandonam o Ensino Médio – a busca de experiência profissional para o primeiro emprego. Em 2016 foram atendidos 17.615 estudantes com oferta de cursos

profissionalizantes e 17.827 com oferta de curso normal para atuação na educação infantil. Com essas ações busca-se atingir a meta de taxa líquida de matrículas no Ensino Médio até o final de 2024.

3. Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

Para o alcance dessa meta as Superintendências de Avaliação Educacional (SAE) e de Ensino fundamental e Educação Infantil (SIF) trabalho articuladas para identificar os estudantes com rendimento abaixo do recomendado em componentes descritores de língua portuguesa nas avaliações externas, e para alcançar o nivelamento da proficiência em leitura e escrita dos estudantes matriculados no ciclo de alfabetização. Há, portanto, duas ações desenvolvidas em 2016, e que estão previstas no PPAG 2017 – 4594 (Avaliação Educacional para Redução das Desigualdades) e 4598 (Apoio Pedagógico Complementar), que focalizam a avaliação dos estudantes no ciclo de alfabetização e o desenvolvimento da sua proficiência em leitura e escrita. E, quanto à matemática existe uma atividade desenvolvida no escopo da ação 4598 - Circuitos de Aprendizagem, que visa a superação da defasagem dos estudantes tanto no desenvolvimento de proficiência nos componentes descritores de língua portuguesa quanto nos de matemática. Foram atendidas 424 escolas em 2016, estando planejado um atendimento de 500 escolas estaduais em 2017.

4. Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

A oferta de Educação Integral no estado, até 2016, era realizada para o Ensino Fundamental, passando, em 2017, a ser ampliada para o Ensino Médio. As ações 4659: Educação em Tempo Integral - Ensino Fundamental e 4660: Educação em Tempo Integral - Ensino Médio, que compõem o PPAG 2017, têm como objetivo trabalhar para ampliar o número de estudantes nessas escolas que já ofertam Educação Integral, para atingir até o final de 2024 também a meta de 25% dos estudantes. Em 2016 foram atendidos 12,88% dos 1.148.060 estudantes matriculados no Ensino Fundamental. A proposta para 2017 é atender 17,48% dos estudantes matriculados no Ensino Fundamental e 11,28% dos matriculados no ensino médio. Desse modo, o percentual do total de alunos atendidos com Educação Integral em relação ao total de alunos matriculados em 2016, de acordo com o Censo (1.877.584), será 15,07%. A estratégia de ampliação, contudo, depende do financiamento do FUNDEB, ainda indefinido para este ano.

5. Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

A Ação 4598 (Apoio Pedagógico Complementar), prevista no PPAG 2017, também desenvolve atividades que podem impactar na qualidade da educação básica por meio das subações, listadas a seguir, buscando responder a defasagem e corrigir a distorção idade-ano dos estudantes:

- TELESSALAS

Atendimento a estudantes do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental em situação de distorção idade/série por 2 anos ou mais (entre 15 e 17 anos), com previsão de 1.000 turmas em 2017.

- CIRCUITOS DE APRENDIZAGEM

Seleção de 35 mil estudantes, com foco no 9º ano do Ensino Fundamental, com desenvolvimento das habilidades e competências em Língua Portuguesa e Matemática abaixo do esperado para a etapa (resultados apurados pelo PROEB 2015) para receberem acompanhamento pedagógico com extensão da carga horária no turno de matrícula.

- ACOMPANHAMENTO PEDAGÓGICO DIFERENCIADO

Seleção de 500 escolas da rede estadual com estudantes que apresentaram dificuldades no domínio de leitura e escrita e nos conhecimentos básicos de matemática, conforme avaliado no PROALFA 2015, para receberem um professor de matemática e um professor

alfabetizador, com foco, principalmente, nos estudantes do 6º ano do Ensino Fundamental. Previsão de atendimento de 20 mil estudantes em 2017.

Outras ações e atividades também estão previstas para o atendimento dessa meta:

- ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO (SALAS DE RECURSOS)

Disponibilização de 1.852 salas multifuncionais nas escolas onde se possa realizar o atendimento educacional especializado para alunos com necessidades especiais, por meio de estratégias de aprendizagem centradas em um novo fazer pedagógico que favoreça a construção de conhecimentos por esses alunos.

- EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

Curso Presencial (em escolas estaduais e prisionais).

Curso Não Presencial e Exame de Certificação de Conclusão dos Ensinos Fundamental e Médio, oferecido em Centros Estaduais de Educação Continuada (CESEC).

A Ação 4594 (Avaliação Educacional para a Redução das Desigualdades), por sua vez, ao ampliar as séries avaliadas para contemplar o 7º ano do Ensino Fundamental e 1º ano do Ensino Médio, contribui para a identificação de problemas de aprendizagem e promove a intervenção corretiva favorecendo a melhoria do aprendizado e, conseqüentemente, do fluxo.

6. Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Para o ano de 2017, a ação 4616 (Reestruturação da Educação de Jovens e Adultos) foi pensada buscando fortalecer tais atividades e, conseqüentemente, alcançar a meta proposta. A ação pretende alcançar, inclusive, os estudantes que estão em unidades prisionais distribuídas no Estado. Além disso, conta com uma banca de certificação itinerante que facilita o processo de conclusão das etapas da educação básica pelos estudantes mineiros.

7. Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

Algumas ações estão em construção como resposta ao baixo percentual, de apenas 4,83% de estudantes da EJA matriculados na forma integrada à educação profissional.

De acordo com a Lei n. 2.943/16, foi feita a proposta de Formação Inicial Continuada (FIC) - modalidade de curso de Educação Profissional e Tecnológica de livre oferta, de caráter teórico e/ou prático. Com carga horária de 160 horas, em conformidade com o Guia Pronatec Cursos FIC, a proposta é orientada à formação de trabalhadores com o objetivo de aproximar o mundo do trabalho ao universo da educação. Outro curso ofertado será a Qualificação Profissional, que é uma formação profissional de curta duração com objetivo de aprimorar as capacidades dos estudantes e de pessoas da comunidade para executarem funções específicas demandadas pelo mundo do trabalho que deverão ter uma carga horária presencial de no mínimo 20 horas e no máximo 40 horas.

Essas propostas aguardam aprovação do MEC, devendo ser implementadas no segundo semestre de 2017, contribuindo para atender a meta até o final de 2024.

8. Triplicar as matrículas de Educação Profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

Apesar do decréscimo em 2015, a SEE tem buscado aumentar progressivamente a oferta de Educação Profissional. Em 2016, com o início da Rede Estadual de Educação Profissional, foram atendidos 17.615 alunos em 27 cursos profissionalizantes.

A perspectiva é atender 85.000 alunos no biênio 2017-2018, sendo 40.000 alunos em 2017 e o restante no ano seguinte. Esses alunos serão atendidos em 32 cursos técnicos, oferecidos em aproximadamente 300 escolas estaduais e com financiamento do tesouro estadual.

9. Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos, com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

Em 2016, foi atendido um total de 55.226 estudantes na perspectiva da educação especial inclusiva, considerando as matrículas nas escolas exclusivas, regulares e no Atendimento Educacional Especializado (AEE), realizado no contraturno. Tendo em vista que o Censo Escolar 2016 apurou 35.244 matrículas na educação especial inclusiva e 3.109 na exclusiva, em escolas estaduais, foram atendidos todos os estudantes matriculados. O número maior evidenciado com o atendimento se deve ao fato de que ele esse refere ao número de atendimentos e não ao de matrículas, isto é, um estudante e contado uma vez quando é atendido em sala de aula no turno regular, e outra vez quando é atendido no AEE.

Quanto ao provimento de pessoal para o atendimento da educação especial, em 2016 atuaram como Intérprete de Libras 630 profissionais; 7.433 na função de Apoio à Comunicação, Linguagens e Tecnologias Assistivas; 1.506 profissionais nas Salas de Recursos e 20 Guias Intérpretes.

Para 2017, a adequação do quadro de profissionais com atenção às deficiências a serem atendidas, tanto por concurso quanto por exercício temporário, recebeu atenção, para contribuir ao atendimento da meta até o final de 2024.

10. Elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência do PNE, para as populações do campo, da região de menor escolaridade do país e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Estão em andamento ações, como a Campanha VEM e Rodas de Conversa com a Juventude, que se destinam a incentivar a permanência dos jovens na escola. Além disso, o Estado está ampliando a oferta na Rede de Educação Profissional que representa a oferta de oportunidades para o projeto de vida dos jovens. Vale destacar que o Governo inicia a implementação da Educação Integral no Ensino Médio que contribui para o incremento da permanência desses na escola.

Em relação ao atendimento dos estudantes residentes no campo, incluindo indígenas e quilombolas, a SEE tem atenção especial às suas especificidades e procura adequar o currículo para ofertar uma proposta pedagógica que respeite sua cultura e dialogue com seu ambiente de vida. No total existem na rede cerca de 627 escolas do campo, indígenas e quilombolas que têm em seus quadros professores habilitados a trabalhar os conteúdos específicos de seus dialetos e de sua cultura, além de, nas escolas do campo, ser adotado o regime de alternância, que respeita o período de plantio e colheita, em que os estudantes necessitam trabalhar na atividade que garante a subsistência de suas famílias.

Na perspectiva do desenvolvimento da afroconsciência, a Secretaria desenvolve ações de fomento ao cumprimento das leis 10.639/2003 e 11.645/2008 no cotidiano das escolas estaduais e ainda incentiva a criação de grupos de iniciação científica para estudos da cultura africana e da diáspora. Também são realizadas formações com os profissionais da educação para a conscientização sobre a anemia falciforme, uma doença que afeta especialmente a população negra e que exige uma adaptação do regimento disciplinar da escola para a assistência das aulas pelos estudantes.

Essas ações foram pensadas tendo em vista a necessidade de promover acesso e permanência para os estudantes que foram por tanto tempo preteridos no processo de escolarização. E, nesse sentido, elas visam gerar conhecimento e promover o respeito e a tolerância no ambiente escolar.

11. Garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência do PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

Tanto os novos concursos quanto o ingresso por meio de exercício temporário da função pública de PEB tem garantido a habilitação específica, obtida em curso superior. O governo do Estado só nomeia para cargo de PEB profissionais que sejam habilitados nas disciplinas que irão lecionar, mediante a apresentação de diploma de licenciatura, ou de comprovante de complementação de estudos com as disciplinas pedagógicas para os bacharéis.

Na resolução de designações para o ano de 2017, assim como nos anos anteriores, o primeiro critério para seleção de um candidato ao cargo de PEB foi que este deveria ser aprovado em concurso e, portanto, habilitado para lecionar a disciplina. Na sequência, ele deveria ser habilitado, mas sem aprovação em concurso, ou bacharel em alguma área que o permita lecionar a disciplina para a qual se candidatou (autorizado). Em 2016 foi desenvolvido o sistema de designação online, que permitiu maior transparência e fidelidade no cumprimento dos critérios estabelecidos na resolução.

Quanto à disponibilização de recursos para a obtenção da habilitação pelos profissionais que não possuem a formação pedagógica, o Estado oferta, por meio da UTRAMIG, o curso de complementação pedagógica para bacharéis, possibilitando que estes se adequem ao que requer a meta.

12. Formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência do PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Não há complementação à resposta já informada ao Ofício nº09 do TCE.

13. Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais da educação com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência do PNE

Não há complementação à resposta já informada ao Ofício nº09 do TCE.”

Análise da Cfamge

As alegações da SEE são no sentido de que o Estado está avançando no atingimento das metas, com o desenvolvimento de ações para garantir o acesso e a permanência dos estudantes no ensino fundamental, registrando que, em 2016, 57% das escolas estaduais, desse nível de ensino, ofertaram educação em tempo integral; e, para atrair os alunos do ensino médio, ações para aumentar o número de escolas integrais ofertadas para esse segmento; ainda, melhorar a qualidade da educação ofertada, exigindo formação específica de nível superior para os professores da educação básica; etc.

Esta unidade técnica entende atendidas as solicitações desta Casa, contudo, assevera a necessidade de acompanhamento permanente e efetivo do implemento de tais ações.

Apontamento Técnico – Item 38 da Conclusão

38. Necessidade de observância ao PMDI 2016-2027 quanto ao ensino médio profissionalizante - item 7.3

Esclarecimentos Prestados

A SEF reportou as respostas dadas pela SEE, a saber:

No item 7.3 do Relatório, a Cfamge conclui que “a estrutura da educação pública em Minas Gerais, apesar de atingir todos os níveis, cumpre a legislação ao focar as duas últimas etapas do ciclo básico, sendo assecuratória no ensino fundamental e prioritária no ensino médio”. Relata, ainda, que “no ensino médio observa-se maior concentração nos cursos tradicionais sob a responsabilidade da SEE e pequena participação dos cursos de formação técnica, aqueles com direcionamento efetivo ao mercado de trabalho”.

RESPOSTA

A Secretaria de Estado da Educação, no OFÍCIO GCA Nº 1435/17, de 01/06/2017, relata:

Em 2016, com o início da Rede Estadual de Educação Profissional, foram atendidos 17.615 alunos em 27 cursos profissionalizantes. A perspectiva é atender 85.000 alunos no biênio 2017-2018, sendo 40.000 alunos em 2017 e o restante no ano seguinte. Esses alunos serão atendidos em 32 cursos técnicos, oferecidos em aproximadamente 300 escolas estaduais e com financiamento do tesouro estadual.

Análise da Cfamge

Parte desta questão foi abordada no item anterior, tendo a SEE informado que há uma perspectiva de atendimento, no biênio 2017-2018, a 85.000 alunos, pela disponibilização de educação profissionalizante, com a oferta de 32 cursos técnicos.

Esta unidade técnica entende atendidas as solicitações deste Tribunal, contudo, como as ações devem evoluir no futuro, há que se acompanhar o resultado efetivo de tais intenções.

Apontamento Técnico – Item 39 da Conclusão

39. Necessidade de aderência entre o planejamento e a execução orçamentária no eixo Educação e Cultura - item 7.6

Esclarecimentos Prestados

A SEF reportou as respostas dadas pela SEE, a saber:

Quanto ao item 7.6 do Relatório da Cfamge, o TCE apontou em sua análise da execução física-financeira do eixo Educação e Cultura que “houve falhas no planejamento, levando a resultados, por vezes, insatisfatórios”. Frisou, também, “a necessidade de acompanhamento mais eficaz, pois tais ações compõem a linha fundamental de atuação governamental na área de Educação e Cultura”.

RESPOSTA

Por meio do mesmo OFÍCIO GCA Nº 1435/17, de 01/06/2017, a Secretaria de Estado da Educação expõe as seguintes justificativas:

“Na TABELA 208, os programas de código 19; 99; 107; 135 e 139 que exigem maior aderência entre o planejado e o executado, apesar de possuírem relações de parceria e convênio entre a Secretaria de Estado de Educação e os órgãos responsáveis por eles, não são de responsabilidade de execução financeira da SEE, mas dos demais órgãos que compõem o Eixo Educação e Cultura.

Já na TABELA 209, a execução das ações exige alguns esclarecimentos que, por vezes, podem não ter sido devidamente realizado no SIGPLAN:

- No Programa 10, a ação 4063 (Educação Especial – Ensino Médio), o que se identificou foi o recebimento de recursos orçamentários do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), fonte 36, no valor de R\$ 374.071,24, não previstos quando do

planejamento da ação. A parceria possibilitou a elaboração de cartilha com diretrizes da Educação Especial, que foram distribuídas a um grande número de escolas, levando ao aumento da execução física da ação. Já as ações 4075 (Educação Indígena) e 4079 (Educação Quilombola) vão apresentar, respectivamente, execução física de 211,11% e 244,44%, que pode ser justificada considerando o baixo número total de escolas tanto indígena quanto quilombola. São 19 escolas indígenas e 27 escolas quilombolas. Assim, o planejado, para ambas as ações, de atendimento a 9 escolas sofreu variação na execução física, sem sofrer alterações na execução financeira.

- Na ação 4130, do Programa 210, a SEE desenvolveu uma ferramenta digital para a divulgação online das diretrizes da educação do campo, conforme Resolução SEE nº 2820/2016. Com isso, foi possível ampliar o número de municípios atendidos. Com a mudança de diretriz, foi possível realizar a ação com custo relativamente baixo. Na Ação 4642 do mesmo programa, a meta física é estabelecida de acordo com o número de alunos constante no Censo Escolar do ano anterior. Porém, o atendimento é realizado de acordo com a adesão dos municípios ao Programa Estadual do Transporte Escolar, conforme estabelecido na Lei Estadual nº 21.777/2015. A divergência na execução financeira foi em decorrência da transferência de recursos financeiros da União para aquisição de ônibus escolares rurais para beneficiar municípios mineiros. O valor transferido pela União foi de R\$ 152.327.331,90, gerando uma contrapartida do Estado na ordem de R\$ 12.234.662,40. Cabe ressaltar que estes valores não estavam previstos inicialmente e precisaram ser suplementados ao orçamento fiscal. Além do mais, visando garantir os preceitos constitucionais, foi necessária a suplementação de aproximadamente R\$ 170 milhões de reais no custeio do programa, gerando assim, a incongruência na meta financeira.

- No Programa 211, a Ação 4645 apresenta uma meta física que atende basicamente obras, mobiliário e equipamento de tecnologia, vistoria de obras e conectividade (internet) e, por ser uma meta cumulativa, considera-se apenas um atendimento por escola, independentemente do objeto. Como todas as escolas Ensino Médio foram atendidas com conectividade (em média R\$ 4.800,00 por escola) a meta física estabelecida foi plenamente atendida. A meta financeira ficou comprometida, em função de que os valores consideráveis foram previstos para realização de obras e na aquisição de mobiliário e equipamento e, conforme informado no SIGPLAN, levando em consideração as dificuldades financeiras do Estado e os altos valores inscritos em restos a pagar, foram realizados apenas atendimentos pontuais e emergências.

- No Programa 214, a Ação 4653 (Desenvolvimento do Ensino Profissional) iniciou, em 2016, a Rede Estadual de Educação Profissional, em que foram atendidos 17.615 alunos em 27 cursos profissionalizantes. A perspectiva é atender 85.000 alunos no biênio 2017-2018, sendo 40.000 alunos em 2017 e o restante no ano seguinte. Esses alunos serão atendidos em 32 cursos técnicos, oferecidos em aproximadamente 300 escolas estaduais e com financiamento do tesouro estadual. Já na Ação 4657 (Desenvolvimento do Ensino Fundamental) representa um conjunto de subações de diferentes dimensões, com diferentes custos. Como não há diferença de peso dessas ações dentro da execução do produto PPAG, uma subação de baixo custo financeiro que atendeu todas as escolas da rede estadual de educação poderá determinar a plenitude do atendimento da meta física sem impactar de modo significativo a execução financeira. Ao mesmo tempo, algumas subações de maior impacto financeiro não puderam ser executadas pela indisponibilidade de recursos para tanto, ocasionando a baixa execução financeira. Finalmente, a ampliação da meta física se deve à forma de medição do atendimento da rede estadual de educação. O dado anterior (2.335 escolas) era um valor subestimado do atendimento global do Ensino Fundamental considerando uma divisão mais equilibrada entre o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, sendo o dado atual mais coerente com o real atendimento.”

Análise da Cfamge

Atenderam-se, em parte, as solicitações desta unidade técnica. A SEE afirmou que os Programas 19, 99, 107, 135 e 139 não são de sua responsabilidade. Tal fato é verdadeiro, contudo, as unidades orçamentárias responsáveis, respectivamente, Fucam, Faop/Iepha, Iepha, SEC/Faop e Idene não se manifestaram.

Já com relação ao Programa 10, Ações 4063, 4075 e 4079, a equipe entende que as justificativas corroboram o entendimento de que há que ser dada maior atenção ao planejamento.

Com relação à primeira ação, houve o recebimento de recursos não previstos, o que permitiu que mais escolas fossem atendidas; entretanto o descompasso entre as metas física e financeira é evidente, sendo que a física atingiu um percentual maior do que o planejado em 1.475%, muito superior ao atingido pela financeira – 75% superior –, indicando uma grande desproporção.

Já com relação às Ações 4075 e 4079, houve também descompasso entre as metas. A financeira quase atingiu 100% do planejamento, enquanto a meta física inicial foi superada em mais de 100%. Se o número de escolas indígenas é 19 (dezenove) e quilombolas é 27 (vinte e sete), e, ainda, se os recursos eram suficientes para atendê-las, não há razão para que, no planejamento do número de escolas a serem atendidas, tenham sido contempladas apenas 9 (nove) escolas de cada segmento.

Há ainda alegações relativas aos Programas 211 e 214, que esclareceram, apenas em parte, uma vez que suas metas físicas foram plenamente executadas, porém havendo referência à situação financeira do Estado como justificativa para as baixas execuções financeiras.

Vê-se, novamente, os efeitos do planejamento, com algumas metas sendo superestimadas e outras, subestimadas. Há que se fazer um planejamento mais coerente e próximo da realidade, uma vez que este consiste em importante instrumento para otimizar e adequar o orçamento disponível.

Apontamento Técnico – Item 40 da Conclusão

40. Baixo grau do Índice de Avaliação do Planejamento - IAP no eixo Educação e Cultura – item 7.7

Esclarecimentos Prestados

A SEF reportou as respostas dadas pela SEE, a saber:

No item 7.7 do Relatório, a Cfamge relata que “a análise das execuções físicas conjugadas com as financeiras das ações que compõe o Eixo de Educação e Cultura é feita por meio do cálculo do IAP – Índice de Avaliação do Planejamento. Ressalta, ainda, que das 106 ações, 36,79% apresentaram desempenho financeiro satisfatório (EFIN), com taxa de execução no intervalo entre 70% e 130%; 51,89%, desempenho físico satisfatório (EFIS); e 26,42%, Índice de equilíbrio entre as execuções física e financeira (IEEO) satisfatório, levando a um Índice de Avaliação do Planejamento (IAP) de 38,36, calculado a partir de

uma média simples das frequências, evidenciando um baixo grau de eficácia, visto que esse resultado está compreendido no intervalo de 20 (vinte) a 40 (quarenta)”.

RESPOSTA

A Secretaria de Estado da Educação faz os seguintes esclarecimentos constantes do OFÍCIO GCA Nº 1435/17, de 01/06/2017:

“Quanto ao Índice de Avaliação do Planejamento – IAP, o que se identifica são execuções física e financeira que exigem atenção, para manutenção de um desempenho satisfatório pela Secretaria de Estado de Educação.

No entanto, a Ação, 4353 – Apoio, Estímulo, Difusão e Internacionalização de Projetos Culturais do Setor Audiovisual, identificada com acentuado desequilíbrio é de responsabilidade executiva da Secretaria de Cultura e não diz respeito direto a SEE, ficando a cargo desta mais atenção quanto às ações de educação que apresentaram graus de desequilíbrio, conforme já tratados no Item 39 – tópico 7.6 do Relatório do TCE.”

Análise da Cfamge

Por razões semelhantes às expostas no item anterior e que levam à conclusão de que o planejamento deve ser mais trabalhado, permitindo a otimização do orçamento, esta equipe técnica entende ter sido parcialmente atendido este item.

Apontamento Técnico- Item 41 da Conclusão

41. Ampliação da aderência entre o planejamento e a execução orçamentária no eixo Saúde e Proteção Social - item 8.6

Esclarecimentos Prestados

Durante os trabalhos de acompanhamento, detectou esta equipe que, em que pese à execução do referido eixo ter se mostrado satisfatória sob um enfoque macro, ao se proceder à análise individualizada dos programas que o compõem, foram constatados desvios entre o programado e o realizado.

Em resposta a esse apontamento, foram encaminhadas, a fls. 731 (verso) a 738 (verso), justificativas, pelas unidades responsáveis pela execução dos programas, as quais encontram-se sintetizadas a seguir.

Por meio do OF/FHEMIG/PRESIDÊNCIA Nº 232/2017, de 25/5/2017, a Fhemig relatou:

Ação 1024 – Incorporações Tecnológicas

[...]

Seja pela falta de um sistema de coleta de informação sobre o uso e resolutividade da tecnologia incorporada, pela incapacidade do sistema de aquisição pública em estabelecer padrões racionais de complementariedade entre as diversas tecnologias utilizadas, a ausência de um processo sistemático e contínuo de acompanhamento ou mesmo pelas dificuldades enfrentadas diante da situação financeira do Estado - ratificadas pelo Decreto de Calamidade Financeira, fatores estes que dificultam e às vezes inviabiliza a tomada de decisão, relativas à incorporação, substituição e manutenção de tecnologia.

Mobilizar recursos públicos e manter o fluxo de investimento com objetivo de contornar tais distorções não foi possível até o momento dada à debilidade financeira do Estado. A alternativa vislumbrada foi à captação de recursos de investimento, fora do Setor Saúde,

mediante a elaboração de projetos de parceria com o setor privado. Estes projetos de parceria seriam estruturados para os serviços/tarefas onde o capital privado, hoje, atua na forma de terceirização ou contratações - serviços de apoio às atividades assistenciais (Bata Cinza).

Diante desta realidade surgiu a necessidade de realização de estudos técnicos, jurídicos e econômico-financeiros para a estruturação de potenciais projetos de parceria com o setor privado, por meio de concessões administrativas (Parceria Público Privadas - PPP), cujos escopos sejam equipar, manter e operar os serviços não clínicos de hospitais selecionados pela FHEMIG.

Ação 1025 – Obra e Reforma nas Unidades Prediais da Fhemig

A justificativa apresentada para paralisação das obras refere-se ao cenário financeiro deficitário desde o início do exercício de 2016, pois apesar da disponibilidade do crédito orçamentário previsto na Lei Orçamentária Anual - LOA – 2016, não foram repassados os recursos financeiros na proporção de valor e tempo compatível com as demandas da FHEMIG. Enfatizamos que o Decreto de Calamidade Financeira, nº 47.101, publicado pelo Governo do Estado de Minas Gerais em 05/12/2016, só veio a confirmar a situação crítica vivenciada durante todo este exercício. Além disso, deve-se considerar os estudos que estão sendo realizados com objetivo de estruturar potenciais projetos de parceria com o setor privado, com potencialização de inclusão de obras prediais das unidades da FHEMIG através de uma nova modelagem por meio de concessão administrativa em parceria-público privada.

[...]

A ESP/MG encaminhou o OFÍCIO GAB Nº 091.2017, esclarecendo:

Ação 2077 – Ações Educacionais na Área da Saúde

[...]

Na elaboração do orçamento, foram alocados recursos das áreas técnicas da SESMG para realização de ações educacionais e que não foram mais consideradas estratégicas ou estão em processo de revisão e/ou elaboração junto à SESMG.

[...]

Diversos impedimentos e dificuldades na liberação de recursos, contratação de docentes e contratação de instituições parceiras para ações descentralizadas.

Ação 4628 – Educação Permanente dos Profissionais da Atenção Primária em Saúde

[...] os processos de credenciamento e contratação das Instituições de Ensino Superior (IES) parceiras para a execução da ação ainda não tinham sido concluídas. Esse processo demorou mais que o planejado, por se tratar de um modelo novo de processo de credenciamento, com abrangência em todo o Estado de Minas Gerais, que foi construído de maneira conjunta em diversas áreas da ESP e da SESMG. Todo o processo envolveu diversas e complexas etapas como: elaboração do Edital de Credenciamento para seleção das IES, sua submissão à ampla consulta pública e revisão de diversos pontos no Edital; realização de oficinas com profissionais de todo Estado para discussão do acompanhamento e monitoramento do Programa em nível regional; publicação do Edital de Credenciamento, abertura de inscrições, recebimento de propostas e homologação do resultado em outubro. Assim, foi iniciado o processo de contratação que envolveu a análise criteriosa de documentação, análise jurídica e de auditoria e não foi possível sua conclusão em 2016.

Atualmente, o processo de contratação das 11 instituições de ensino credenciadas está bastante avançado, com previsão de publicação dos contratos e início da execução dos serviços para as primeiras semanas julho/2017.

Ação 4324 – Produção Científica no Campo da Saúde

As disparidades entre o planejado e o executado citadas no relatório em questão, foram causadas principalmente pelas dificuldades já relatadas na execução das ações

programadas, em especial dos processos de contratação de docentes e de instituições parceiras, que ainda são consideradas grandes obstáculos para o andamento das ações.

Outro fator importante são as demandas de ações educacionais da ESPMG, que no momento da elaboração da peça orçamentária, em julho/agosto do ano anterior, foram consideradas importantes, e na execução, não serem consideradas mais estratégicas para as equipes demandantes da SES-MG.

Por fim, ressalto que a ESPMG vem buscando, durante os últimos anos, sempre melhorar os instrumentos de planejamento, com objetivo de aproximar o planejado e executado, trabalhando com diversos grupos que visam solucionar os problemas de contratações, de identificação de demandas dentre outros, visando buscar melhorias e celeridade nos processos de trabalho.

Conforme Nota Técnica Sistema Sedinor / Idene nº 004/2017, a Sedinor teceu as seguintes considerações:

Ação 1056 – Implantação de Barraginhas ou Pequenas Barragens

[...] tal convênio foi suspenso devido a ineficiência da efetividade da execução das pequenas barragens “barraginhas”. Não foi possível alcançar a meta de construção 630 barraginhas, visto que a tecnologia se mostrou ineficiente. [...]

Ação 1057 – Implantação de Barramentos

[...]

A Sedinor está definindo nova formatação a ser adotada para continuidade do convênio, quanto a definição da empresa fiscalizadora e interveniente executora. O convênio encontra-se em vigência, porém, sem execução física e financeira, devido a extinção da interveniente executora Rural Minas em setembro de 2016.

[...]

Ação 1059 – Implantação de Cisternas de Consumo

[...] O descompasso entre o avanço físico e financeiro apresentado no referido relatório é decorrente do atraso da liberação das parcelas referente ao convênio, sendo assim, a execução financeira (pagamentos realizados) em 2016 é decorrente a execução física do ano exercício anterior (2015).

Ressaltamos que para todos os convênios foram solicitados aditivos de prazo para conclusão do recebimento das obras e prestação de contas pela Sedinor.

[...]

Ação 1060 – Implantação do Sistema Simplificado de Abastecimento de Água

[...]

Essa ação foi dividida em 10 lotes onde as empresas dos lotes 3, 5 e 8 tiveram seu contrato suspenso por problemas cadastrais ou baixo desempenho técnico, a empresa para o trabalho social teve seu contrato encerrado porque está com seu cadastro de fornecedor negativado. Já está em processo de licitação as obras remanescentes dos lotes 3, 5 e 8 e para o trabalho social.

[...]

Atualmente vários SCAA estão com o poço perfurado, obras em estágio avançado e concluídas com energização pendente, onde devido à complexidade e particularidade de cada comunidade ocorrem diversos conflitos sociais e construtivos para entrega definitiva à comunidade.

[...]

Estão sendo realizadas várias tratativas entre Cemig, Copasa e Sedinor para viabilizar e agilizar as pendências para conclusão dos sistemas coletivos, entrega a comunidade e aumento da meta física.

[...]

Ação 1061 – Obras de complementação da Barragem Mato Verde no município de Mato Verde

No segundo semestre de 2016 as obras tiveram ritmo reduzido devido ao atraso de repasses oriundos do Governo Federal, sendo retomadas com maior efetividade em setembro/2016. Com isso a obra foi replanejada com prorrogação do prazo de vigência do Termo de Compromisso para junho/2018, os repasses ocorreram nos meses de setembro e dezembro/2016, justificando a baixa execução física e orçamentária no período.

[...]

Ação 1062 – Ampliação do Sistema de Abastecimento de Montes Claros

No ano exercício de 2016 as obras tiveram seu ritmo de execução reduzido em abril e foram paralisadas nos meses de maio a agosto, sendo retomadas as obras em setembro/2016. Devido ao atraso de repasses oriundos do Governo Federal, a obra foi replanejada com prorrogação do prazo de vigência do Termo de Compromisso para junho/2018, justificando a baixa execução física e orçamentária no período.

[...]

Análise da Cfamge

A despeito de as justificativas apresentadas serem procedentes, esta equipe técnica recomenda que seja realizado, por parte das unidades responsáveis, um acompanhamento sistemático dessas ações, objeto de desvios entre programação e realização. Caso persistam tais ocorrências, ratifica-se o entendimento de que as mesmas deverão ser reavaliadas (ajustadas) quando da revisão do PPAG, oportunidade ímpar de correção das falhas de planejamento.

Apontamento Técnico – Item 42 da Conclusão

42. Baixo grau do Índice de Avaliação do Planejamento – IAP no eixo Saúde e Proteção Social - item 8.7

Esclarecimentos Prestados

Quando da elaboração do Índice de Avaliação do Planejamento – IAP, referente ao Eixo Saúde e Proteção Social, detectou esta equipe técnica que 5 (cinco) ações apresentaram desequilíbrio crítico de execução, por exibirem realização financeira superior a 130% do previsto na LOA e física inferior a 70%.

A respeito desse apontamento, foram encaminhadas pelas unidades orçamentárias responsáveis as justificativas de fls. 738 (verso) a 741, as quais estão transcritas, em parte, a seguir.

Por meio do OF. GAB. SEC. SEDPAC Nº 322 /17, a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania – Sedpac esclarece que:

Ações 4043 – Programa de Proteção à Criança e Adolescente Ameaçados de Morte – PPCAAM e 4044 – Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas – Provita

[...]

Evidencia-se, também que, em relação às recomendações produzidas pelo Tribunal de Contas de realização dos ajustamentos no momento da revisão do PPAG, informamos que foram realizadas as revisões das metas físicas e financeiras nas duas ações, considerando as demandas de inclusão aos programas e os recursos orçamentários disponíveis, conforme disposto na Lei nº 22.475, de 29 de dezembro de 2016 – revisão 2017.

Resta ainda esclarecer que, a distorção orçamentária nas duas ações poderá ocorrer novamente no exercício de 2017, considerando o disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 22.254, de 25/07/2016. Tal distorção deve-se ao fato da dinâmica própria de execução do PROVITA e PPCAAM que contam, para sua manutenção, com recursos provenientes de orçamento externo ao Governo do Estado de Minas Gerais, qual seja da União. Tal forma de execução faz com que, na maior parte das vezes, não seja possível garantir a celebração do instrumento jurídico entre as partes envolvidas – Governo do Estado de Minas Gerais e União – e, caso seja celebrado, que o repasse financeiro a ser realizado pela União ocorra conforme previsto no referido instrumento. Ainda a este respeito, cabe evidenciar também que, a contrapartida de recursos ordinários do Tesouro Estadual a convênios de entrada é consignada na dotação “Encargos Geral do Estado”, a cargo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - Seplag, e, a alocação de créditos aos órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução dos convênios, ocorre por meio de suplementação orçamentária conforme cronograma de desembolso aprovado nos instrumentos de transferência de recursos.

Em seu ofício OF.PRES.UTRAMIG n. 70/16, a Utramig apresentou as seguintes considerações:

Ação 4434 – Formação Técnica Profissional para Inserção no Mercado de Trabalho

Houve suplementação orçamentária na ação 4434, portanto, a Programação Física Inicial (LOA) está distinta da execução, impactando no desempenho orçamentário. Com relação ao desempenho físico, ressalte-se que houve um erro formal na quantificação inicial da proposta de meta física aprovada, que ficou como 10.000, mas deveria ter sido de 1.000, tendo ainda um número considerável de evasões de alunos ocorridas durante o ano de 2016.

[...]

De acordo com o MEMO SUB.VPS/SES-MG Nº 89/2017 da Subsecretaria de Vigilância e Proteção à Saúde, a Secretaria de Estado de Saúde esclarece:

Ação 4464 – Emergências em Saúde Pública

[...] nesse ano o Estado de Minas Gerais encontra-se em epidemia de Dengue, tanto que no 6º bimestre os créditos orçamentários iniciais foram suplementados para repasse de incentivo financeiro aos 853 municípios mineiros por meio de transferência do Fundo Estadual de Saúde para os Fundos Municipais de Saúde, regulamentada pela Resolução SES/MG nº 5.558, de 23 de dezembro de 2016, que institui incentivo financeiro, de forma complementar, para apoio diagnóstico assistencial e laboratorial, assistência farmacêutica e qualificação da informação de doenças de interesse epidemiológico classificadas como emergências em saúde pública, no âmbito do Estado de Minas Gerais.

[...]

Análise da Cfamge

As justificativas encaminhadas pelo defendente esclarecem quanto ao referido apontamento. No entanto, sugere-se aprimoramento na concepção do planejamento, de forma que sejam estabelecidas, pelas unidades responsáveis, metas físicas e financeiras compatíveis com suas capacidades de execução.

Apontamento Técnico – Item 43 da Conclusão

43. Elevação das taxas de Crimes Violentos em Minas Gerais – item 9.3

Esclarecimentos Prestados

Sobre esse apontamento, a Seplag informou, a fls. 741 (verso), que a Secretaria de Estado de Segurança Pública – Sesp apresentou o Plano Estratégico SESP/2017-2019 e o Catálogo de Serviços (Anexos 4 e 5 deste Relatório de Abertura de Vista), bem como as seguintes considerações, constantes das fls. 741 (verso) a 754, as quais passamos a relatar resumidamente.

Esclareceu que os indicadores apresentados no Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais referem-se à metodologia praticada até 2014, conforme os PMDIs de 2007-2023 e 2011-2030, e que em 2015 essa metodologia foi revisada, dando lugar ao PMDI de 2016-2027, que concretizou uma mudança na lógica do planejamento. No tocante aos indicadores de criminalidade, ficou a cargo da Sesp aprimorar a apuração e o monitoramento. Nesse sentido, passou a acompanhá-los e publicá-los de forma desagregada, trazendo maior transparência e efetividade na aferição dos resultados.

Segundo a Sesp, o antigo indicador de Crimes Violentos era composto por tipos penais de naturezas muito diferentes, quais sejam: crimes contra a pessoa, crimes contra o patrimônio e crimes contra a dignidade sexual e que **o crime de roubo distorcia a proporcionalidade do resultado final, uma vez que ele era responsável por 90% do total de crimes do indicador** (grifo nosso).

Considerando que as ações de prevenção e repressão são distintas para cada crime, a desagregação das naturezas possibilitou a identificação particular de cada fenômeno, viabilizando a implementação de ações adequadas para cada tipo. Dessa forma, a Sesp passou a acompanhar os registros das diversas naturezas criminais, quais sejam: de Homicídios; Estupros; Sequestros e Cárceres Privados Consumados; Extorsões Mediante Sequestro Consumado; e Roubos Consumados, apresentados a fls. 742-745, na forma de tabelas e/ou gráficos, referentes aos exercícios de 2012 a 2016.

A Sesp destacou que, a partir dos dados apresentados, foi possível observar que em 2016 houve queda em todos os crimes violentos, comparativamente a 2015, exceto o crime de roubo.

Em face da evolução crescente do quantitativo de roubos consumados em Minas Gerais, o Governo buscou implementar, em 2016, estratégias para reversão dessa situação, tais como: incremento do efetivo policial, sendo 2.961 militares e 626 civis; aquisição de 47 viaturas para a Polícia Militar e 271 para a Polícia Civil; aquisição de 30 motos para a Polícia Militar; e aprimoramento da atuação dos órgãos de Segurança Pública.

Visando contribuir com essa atuação, a Sesp coordena o serviço de denúncias anônimas e sigilosas, o “181 – Disque Denúncia Unificado – DDU”. A título de exemplo, em 2016, com o auxílio da população que utilizou

esse telefone, 23.466 pessoas foram levadas à prisão, condução ou recaptura; 3 toneladas de drogas foram apreendidas; e 10 milhões em espécie, provenientes do tráfico, foram recolhidos.

A Secretaria coordena, também, a Força Integrada de Combate ao Crime Organizado de Minas Gerais – Ficco-MG, atuando na diminuição do tráfico de drogas e de armas; roubos; receptação de cargas e valores; lavagem de dinheiro; e ocultação de bens. Em 2016, por meio da Ficco, foram realizadas 8 operações, com a prisão de 18 pessoas e a apreensão de 11 veículos promotores de crimes, 545 quilos de drogas, 39 armas e 1.800 munições. Além desses resultados, em decorrência das atividades policiais regulares relacionadas à redução da criminalidade, 21.039 armas foram recuperadas; 55.148 ocorrências de apreensão de drogas foram efetuadas; 307.190 suspeitos foram conduzidos; e 19.271 mandados de prisão foram cumpridos.

Outra atribuição da Secretaria é o acompanhamento do quantitativo de jovens, na faixa etária de 12 a 24 anos, vítimas de homicídios consumados, os quais são monitorados de forma específica para o perfil etário do Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo!. A fls. 745, foi apresentada uma tabela com a evolução desses quantitativos, referentes ao período de 2012 a 2016. Mencionou-se, em seguida, que houve redução do número de homicídios de jovens em 2016, comparado a 2015.

Foram informadas, ainda, a fls. 745 (frente e verso), que no ano de 2016, por meio do citado Programa, foram atendidos, em média, por mês, 9.279 adolescentes e jovens, tendo sido oferecido aos mesmos 422 oficinas. Essas oficinas – estratégias de aproximação e atendimento a esse público que reside em territórios vulneráveis – são desenvolvidas nos 32 Centros de Prevenção à Criminalidade – CPCs, atendimentos esses que somaram 100.769, no ano de 2016. Ademais, foram elencadas atividades oferecidas a esse público, por meio do Programa Fica Vivo!, bem como os resultados alcançados.

Além do acompanhamento das diversas naturezas de crimes violentos já citadas, a Sesp monitora a evolução dos Registros de Acidentes de Trânsito, com e sem vítimas, em Minas Gerais. Segundo a Secretaria, houve redução desses registros no ano de 2016 em relação a 2015. As tabelas e gráficos a fls. 745 (verso) e 746 demonstram a evolução desse indicador, referente ao período de 2012 a 2016. Foram mencionadas, também, as operações realizadas no trânsito visando a redução de acidentes.

Por fim, a Secretaria fez constar dos autos as seguintes considerações finais:

Sem eximir a responsabilidade da SESP de coordenar as políticas de segurança pública, é relevante destacar que várias são as tentativas de explicação do fenômeno da criminalidade e da violência, sendo que os acadêmicos e operadores do tema salientam a sua complexidade e multiplicidade causal. Variáveis como desemprego e qualidade de vida das camadas mais pobres da população; o grau de contradições econômicas, políticas, religiosas, culturais, étnicas, entre outras, inseridas na sociabilidade cotidiana; a intensidade de exclusão da cidadania; a expectativa de integração social e econômica dos segmentos mais pobres; a presença relativa de jovens na composição demográfica; e o grau de urbanização; são algumas das condições externas que podem influenciar na dinâmica da criminalidade.

De toda forma, além das explicações apresentadas no decorrer deste documento, cabe mencionar que a SESP tem como missão promover segurança à população mineira, por

meio de ações de prevenção à criminalidade e ao uso nocivo de drogas, gestão do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo e integração dos órgãos de segurança pública. Nesse sentido, a SESP desenvolve as seguintes políticas: Política de Prevenção Social à Criminalidade; Políticas sobre Drogas; Política de Atendimento às Medidas Socioeducativas e Política de Integração de Segurança Pública.

Logo em seguida foram ressaltados, pela Secretaria, os resultados alcançados, em 2016, com a execução dessas políticas.

Análise da Cfamge

A elevação das taxas de crimes violentos em Minas Gerais deveu-se, segundo a Sesp, ao impacto dos registros de roubos consumados – natureza que representa 90% do total de crimes violentos que compõem esse indicador. Nota-se que em 2016 foram computados 131.227 mil roubos, aumento de 15,05% se comparado ao ano de 2015 (114.061). Vide tabela a fls. 744.

Conforme já mencionado, o Governo, em 2016, buscou implementar estratégias para a reversão dessa situação, o que, provavelmente, surtirá efeito ao longo dos exercícios subsequentes. Assim, entende esta equipe que os esclarecimentos prestados atendem satisfatoriamente ao apontamento arrolado, visto que, além dessas estratégias, outras estão sendo implementadas, notadamente junto aos jovens e adolescentes. Ademais, constam do Plano Estratégico 2017-2019, da Sesp, objetivos, ações e metas a serem alcançadas no período, que também serão objeto de acompanhamento por esta unidade técnica.

Apontamento Técnico – Itens 44 e 45 da Conclusão

44. Ampliação da aderência entre o planejamento e a execução orçamentária no Eixo Segurança Pública – item 9.6

45. Baixo grau do Índice de Avaliação do Planejamento – IAP no Eixo Segurança Pública – item 9.7

Esclarecimentos Prestados

Com relação ao primeiro apontamento, a Sesp apresentou os seguintes esclarecimentos:

A Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) está trabalhando para melhorar a aderência entre o planejamento e a execução orçamentária de suas ações. Em 2016, as estratégias do PMDI 2016-2027 foram desmembradas e detalhadas no Plano Estratégico da SESP, que está sendo acompanhado e monitorado de forma sistemática pela Assessoria de Planejamento da SESP.

Quanto ao segundo apontamento – baixo grau do IAP no Eixo Segurança Pública –, a Sesp apresentou, a fls. 747-752 (verso), justificativas complementares sobre o desempenho das ações críticas (execução financeira – EFIN acima de 130% e execução física – EFIS abaixo de 70%): 4602 – Municipalização e Descentralização das Políticas sobre Drogas; 1147 – Implantação e Operacionalização do Centro Integrado de Comando e Controle – Cicc; 4619 – Estruturação do Sistema Estadual de Inteligência de Segurança Pública de Minas

Gerias – Seisp – MG; e 1097 – Apoio à Estruturação e ao Reaparelhamento de Unidades Prisionais e Socioeducativas, as quais estão sob sua gestão.

Ainda, sobre este apontamento, a Sesp, em suas considerações finais, a fls. 754, manifestou-se nos seguintes termos:

Outrossim, reconhece-se que houveram [sic] desajustes pontuais de planejamento em momentos pretéritos, mas é importante salientar que a recém-criada SESP buscou, desde a sua concepção, em novembro de 2016, aprimorar o planejamento e gerenciamento de suas ações, projetos e processos.

Nessa perspectiva, foi elaborado um Catálogo de Serviços da SESP, o qual segue anexo. Este catálogo reúne os principais serviços prestados e ações realizadas diretamente à sociedade ou a órgãos municipais. A partir da sistematização das principais informações desses serviços e ações, este Catálogo visa contribuir para a transparência da atuação da Secretaria, como o objetivo de potencializar as articulações com outros serviços e órgãos e para facilitar o acesso do público aos serviços.

Além do Catálogo, a SESP buscou traçar um caminho a ser seguido para os próximos três anos, entre 2017 e 2019. Este caminho, materializado no Plano Estratégico da Secretaria de Estado de Segurança Pública – SESP, anexo a este documento, permitirá maior sistematicidade e racionalização das intervenções que buscam contribuir para a segurança objetiva e subjetiva da população de Minas Gerais.

Análise da Cfamge

Sobre essas justificativas, entende esta equipe técnica que são esclarecedoras. Contudo, há de se frisar que o IAP – Índice de Avaliação do Planejamento do Eixo Segurança Pública, quando da sua apuração, utilizou-se dos dados de todas as execuções físicas, conjugadas com as financeiras, das ações que compõem os programas desse Eixo, conforme metodologia descrita no item 4.1.5 – Análise Consolidada da Execução Física e Financeira das Ações do PPAG, do Relatório da Cfamge. Nesse contexto, verifica-se que a Sesp limitou-se a apresentar esclarecimentos sobre o desempenho específico de apenas 4 (quatro) ações consideradas críticas, identificadas por meio do cálculo do IAP.

Assim, embora o IAP do Eixo (40,16) tenha sinalizado um razoável cumprimento de metas, esta equipe sugere que se persista na busca de melhorias constantes do planejamento governamental, por entender que o aprimoramento é um processo contínuo e necessário, para se alcançar uma gestão responsável, pressuposto de ações planejadas e transparentes.

Apontamento Técnico – Item 46 da Conclusão

46. Necessidade de aprimoramento de informações complementares às Demonstrações Contábeis, explicitando quaisquer alterações e seus reflexos - item 10.3

Esclarecimentos Prestados

A SCCG/SEF não se manifestou especificamente acerca do apontamento descrito no item 10.3.

Análise da Cfamge

Esta unidade técnica ratifica o apontamento inicial.

Apontamento Técnico - Itens 47 e 48 da Conclusão

47. Divergência entre o Balanço Financeiro apresentado e o modelo proposto pelo MCASP, que dispõe a discriminação da Receita e da Despesa orçamentárias pelo mecanismo de fonte/destinação de recursos ordinários e vinculados – item 10.5

48. Ausência do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme determina o § 2º do art. 43 da Lei 4.320/64 – item 10.6.2.2

Esclarecimentos Prestados

Nos itens 10.5 e 10.6.2.2 do Relatório da Cfamge, o Tribunal de Contas solicita manifestação quanto às questões relacionadas a estrutura de apresentação do Balanço Financeiro e do quadro complementar de déficit/superávit financeiro no contexto das demonstrações contábeis.

A contabilidade governamental brasileira, vem, nos últimos anos, aprimorando suas informações no sentido de se adequar aos novos padrões contábeis decorrentes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público no contexto da convergência às *International Public Sector Accounting Standard (Ipsas)*. Diante da complexidade dos assuntos pertinentes, o Governo Federal e o Conselho Federal de Contabilidade vêm anualmente publicando novas legislações bem como alterando normas já vigentes no sentido de melhor qualificar as informações do setor público brasileiro.

Os desafios são grandes para todos os entes brasileiros, pois não se trata somente de alterar a contabilidade propriamente. É necessário que o ente tenha seus processos devidamente estruturados para fins de geração de informações tempestivas e fidedignas.

Entendendo tais situações a própria Secretaria do Tesouro Nacional editou a Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015, estabelecendo gradualmente prazos para obrigatoriedade de aplicação dos procedimentos contábeis patrimoniais, cujos prazos vão de 2015 a 2023 para União, Estados e Municípios.

Após as considerações iniciais deste tópico e no contexto da indagação do Tribunal de Contas sobre a estrutura do Balanço Financeiro é imperioso trazer à baila que o Governo de Minas apresentou, dentre outras demonstrações contábeis, o Balanço Financeiro, o Balanço Patrimonial e o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, instrumentos que permitem, associado aos relatórios sobre o comportamento da execução orçamentária, avaliar a situação financeira do Governo Estadual em 2016.

Muito embora o Manual de Contabilidade Aplicável ao Setor Público (MCASP), 6ª edição editado pela Secretaria do Tesouro Nacional mencione a elaboração do Balanço Financeiro de forma mais detalhada indicando a receita e despesa orçamentária por fonte e destinação de recursos, há que ressaltar que o

Conselho Federal de Contabilidade, entidade responsável pela edição das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, assim regulamenta na NBCT SP 16.6 (R1) no item 23, em vigência, sobre o Balanço Financeiro:

“O Balanço Financeiro evidencia as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte.”

Por outro lado é importante frisar que o próprio Manual de Contabilidade Aplicável ao Setor Público, 6ª edição menciona à página 317 que *“como a classificação por fonte/destinação de recursos não é padronizada para a Federação, cabe a cada ente adaptá-la à classificação por ele adotada”*. Diante disso, o Balanço Financeiro apresentado, no nosso entendimento, não está em desacordo com a NBCT vigente e atende as análises necessárias para tal demonstrativo.

Quanto ao item 48 sobre a ausência do quadro de déficit e superávit financeiro, tal fato não prejudica as análises sobre as questões financeiras do governo de Minas, conforme já citado anteriormente.

A informação consolidada ou individualizada dos órgãos e entidades sobre o resultado financeiro do exercício pode ser visualizada no Balanço Financeiro bem como no Relatório Contábil que acompanha as demonstrações contábeis.

Cabe destacar que a Lei Federal 4.320/64 disciplina no § 2º do art. 43 o conceito de superávit a saber: *“Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito e eles vinculadas”*

No entendimento desta Secretaria de Fazenda, tais informações estão dispostas no Balanço Patrimonial e quadros complementares da receita orçamentaria arrecadada no menor nível de detalhamento, bem como da despesa executada, que fornecem informações detalhadas suficientes para análise dos resultados do governo e conseqüentemente do resultado financeiro.

Por fim, salientamos que o Governo de Minas vem desenvolvendo o sistema GRP Minas objetivando melhor qualificação e modernização dos processos e fluxo de informações no Estado que refletirão, conseqüentemente nas demonstrações contábeis.

Análise da Cfamge

1 - Quanto à apresentação do Balanço Financeiro e ausência do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro anexo ao Balanço Patrimonial

No que tange ao apontamento desta unidade técnica, cabe destacar que a Secretaria do Tesouro Nacional, com o objetivo de padronizar os procedimentos contábeis no âmbito da Federação sob a mesma base conceitual, a qual busca assegurar o reconhecimento, a mensuração, a avaliação e a evidenciação de todos os elementos que integram o patrimônio público, publica regularmente o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. O Manual, de observância obrigatória para todos os entes da Federação, é alinhado às diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC T SP e às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – IPSAS e está de acordo com a legislação que dá embasamento à contabilidade patrimonial no setor público e à normatização da Contabilidade Aplicada ao Setor Público por parte da Secretaria do Tesouro Nacional e do Conselho Federal de Contabilidade.

Assim, nos termos do MCASP, o Balanço Financeiro deve demonstrar a receita e a despesa orçamentárias por fonte/destinação de recursos, discriminando as ordinárias e vinculadas, o que permite evidenciar a origem e a aplicação dos recursos financeiros referentes às receitas e despesas orçamentárias.

O detalhamento das vinculações é feito de acordo com as características específicas de cada ente, como, por exemplo, as vinculações para previdência social, transferências obrigatórias para outro ente e outras vinculações constitucionais e legais.

O MCASP, 6ª edição, às páginas a fls. 118, ainda conceitua e evidencia a importância e necessidade da classificação orçamentária por fontes/destinação de recursos como meio para identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos, de forma a atingir os objetivos das políticas do Estado.

O código fonte/destinação de recursos é um mecanismo integrador entre receita e despesa, de forma que o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa, para controle das fontes financiadoras da despesa orçamentária. Assim, esse mecanismo contribui para o atendimento ao parágrafo único do art. 8º da LRF e ao art. 50, inciso 1, da mesma lei:

Art. 8º

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

O Mcasp determina, também, como anexo ao Balanço Patrimonial, a publicação do Quadro Demonstrativo do Superávit / Déficit Financeiro por vínculo de recursos, atendendo também ao parágrafo único do artigo 8º e ao artigo 50 da Lei Complementar 101/2000.

Nesse quadro, podem ser apresentadas algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, de maneira que o total seja igual ao superávit/déficit financeiro apurado pela diferença entre Ativo Financeiro e Passivo Financeiro, conforme o Balanço Patrimonial.

Assim sendo, mediante as exigências da legislação, entende-se que hoje o superávit/déficit financeiro precisa ser apurado por fonte/destinação.

O controle por fonte/destinação demonstra, para a sociedade, a destinação da receita, desde a previsão até o efetivo pagamento das despesas constantes dos programas e ações governamentais. Facilita ainda a fiscalização quanto ao cumprimento da legislação, pois possibilita o atendimento da necessidade de transparência no gasto público e do controle das fontes de financiamento das despesas.

Cabe ressaltar que, conforme informado pela SCCG/SEF, está em curso o desenvolvimento do sistema GRP Minas, objetivando melhor qualificação e modernização dos processos e fluxo de informação no Estado. Espera-se que essa ação alcance a discriminação da receita e da despesa orçamentárias pelo mecanismo de Fonte/Destinação de Recursos ordinários e vinculados, possibilitando a elaboração do Balanço Financeiro na estrutura definida pelo MCASP, como também a elaboração do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro anexo ao Balanço Patrimonial.

Esta unidade técnica reconhece os esforços envidados pelo Estado na implementação gradual dos procedimentos contábeis definidos no MCASP, mas reforça a necessidade de se priorizar a adoção do mecanismo de controle das disponibilidades por fonte/procedência.

Apontamento Técnico não inserido na conclusão - Item 10.8 do relatório técnico

[...] o demonstrativo apura a geração líquida de caixa e equivalente de caixa, representando a soma dos fluxos mencionados no valor negativo de R\$ 496 milhões, e corresponde ao resultado financeiro do período, decorrente dos fluxos de caixa líquidos das operações, investimentos e financiamentos.

Por todo o exposto, constata-se que houve decréscimo de R\$ 3,875 bilhões em relação ao valor inicial, R\$ 4,371 bilhões, encerrando o exercício com saldo de caixa e equivalente de caixa de R\$ 496 milhões o que corresponde a uma variação negativa de 88,65% em relação ao saldo inicial (fl. 600 do relatório técnico).

Esclarecimentos Prestados

Quanto ao valor apresentado pelo Tribunal de Contas na sua conclusão relativo ao saldo de caixa e equivalente de caixa, no valor de R\$ 496 milhões, esclarecemos que o Demonstrativo de Fluxo de Caixa apresentado às páginas 24 e 25 do Volume de Demonstrações Contábeis evidencia um saldo final de Caixa

e Equivalentes de Caixa de R\$ 4.866.984.403,28 e não de R\$ 496 milhões, conforme afirmado, por equívoco, pelo TCE na sua conclusão, na qual alegou que “*encerrando o exercício com saldo de caixa e equivalente de caixa de R\$ 496 milhões*”. O valor correto foi mencionado pelo próprio TCE na Tabela nº 277 – Demonstrativo de Fluxo de Caixa, disposto à página 599 do relatório do Tribunal de Contas, ratificando o saldo final do exercício de caixa e equivalentes de caixa apresentado nas Demonstrações Contábeis.

Análise da Cfamge

Reportando à conclusão mencionada a fls. 600, esta equipe concorda com a assertiva do Estado, acatando as observações da SCCG/SEF.

Ressalta-se que os valores da tabela 277 – Demonstrativo de Fluxo de Caixa, disposta a fls. 599 do relatório técnico do TCEMG está em consonância com o Demonstrativo de Fluxo de Caixa apresentado às fls 24 e 25 do Anexo 04, Demonstrações Contábeis integrante da Prestação de Contas do Governador.

Isto posto, esta equipe acata os esclarecimentos apresentados visto que as alegações atenderam aos apontamentos destacados.

Conclusão

Em observância ao § 2º do art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, foi procedido o reexame técnico da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado de Minas Gerais referente ao exercício de 2016, que ora se encaminha ao Ministério Público junto ao Tribunal, em cumprimento ao despacho de fls. 663 da Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora Adriene Andrade.

Tribunal de Contas, 13 de junho de 2017.

Gustavo Vidigal Costa

Analista de Controle Externo TC - 2838-7

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

Selme Freitas de Souza

Analista de Controle Externo TC - 675-8

Suzana de Abreu Lemos

Analista de Controle Externo TC - 2275-3

Valéria Guimarães Garcia Goulart

Analista de Controle Externo TC - 1479-3

Suporte Operacional:

Alexandre Assunção Lima- TC -641-3 – Oficial de Controle Externo

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.