

BALANÇO GERAL DO ESTADO N. 1040601

Procedência: Governo do Estado de Minas Gerais
Exercício: 2017
Responsável: Fernando Damata Pimentel
Controlador-Geral do Estado: Eduardo Martins de Lima
Advogado-Geral do Estado: Onofre Alves Batista Júnior
Procuradores: Antônio Olímpio Nogueira – OAB/MG 40.724 e Renata Couto Silva de Faria – OAB/MG 83.743
MPTC: Procuradora Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO
REVISOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ

EMENTA

BALANÇO GERAL DO ESTADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017. Introdução. Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE. Planejamento Governamental e Orçamento. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG. Participação Popular na Revisão do PPAG. Responsabilidade Social na Gestão Pública do Estado. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. PLOA para o exercício de 2017 e o Déficit Orçamentário. Lei Orçamentária Anual – LOA. Execução da Lei Orçamentária Anual – LOA. Execução Orçamentária dos Programas e Ações, por Eixos de Governo. Execução Orçamentária dos Programas do PPAG, por Tipo de Ação. Ações de Acompanhamento Intensivo. Execução Orçamentária da Despesa, por Território de Desenvolvimento do Estado. Orçamento Fiscal. Créditos Adicionais. Previsão e Execução da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário. Despesa Fiscal – Fixação e Realização. Despesas com Serviços Terceirizados. Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado. Gestão Fiscal. Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita (LRF - artigos 8º, 9º e 13). Metas Bimestrais de Arrecadação de Receitas Estaduais. Programação Orçamentária e Financeira – Poder Executivo. Receita Corrente Líquida – RCL. Renúncia de Receita. Renúncias concedidas em 2017. Dívida Consolidada Líquida. Composição da Dívida Consolidada ou Fundada. Dívida por Contratos. Dívida com a União. Alterações dos Indexadores. Leis Complementares ns. 148/14, 151/15 e 156/16. Considerações a respeito do teto de 13% da RLR. Resultado Primário e Resultado Nominal. Restos a Pagar. Dívida Ativa. Despesas com Pessoal. Limites por Poder e Órgão. A Utilização dos Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial no Cálculo da Despesa com Pessoal. Previdência Social do Servidor Público. Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal. Educação. Saúde. Amparo e Fomento à Pesquisa. Despesas com Publicidade. Despesas Aplicadas com a Fonte de Recursos 32 – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. Função Segurança Pública / Eixo Segurança Pública. Função Gestão Ambiental / Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico. Demonstrações Contábeis. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVAS. ART. 45, INCISO II, DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno – 05/12/2018

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos das contas de governo relativas ao exercício de 2017, terceiro ano do mandato do Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais Fernando Damata Pimentel, enviadas a este Tribunal em 02/04/18 para fins de emissão de Parecer Prévio conforme o disposto no art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, e posterior julgamento pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, também no exercício de sua competência constitucional contida no inciso XX do art. 62.

Na apreciação das contas de governo exercício de 2017, foram considerados, além dos documentos e demonstrativos fiscais e contábeis encaminhados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, os resultados das ações de fiscalização, do acompanhamento da gestão e da apuração do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE, regulamentado pela Resolução n. 09 e Instrução Normativa n. 04, ambas de 12 de setembro de 2018.

De início, a Controladoria-Geral do Estado de Minas Gerais manifestou-se, de forma inconclusiva, no Relatório de Controle Interno, fl. 53 do Anexo 12, neste sentido:

“A partir das análises, expressas no Relatório de Controle Interno, relativas aos instrumentos de planejamento da ação governamental, à execução física e orçamentária de Programas Governamentais, à gestão orçamentária, financeira contábil e patrimonial, bem como ao cumprimento das exigências estabelecidas pela Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 200, dos limites de aplicação de recursos orçamentários definidos nas Constituições Federal e Estadual, este Órgão de controle Interno entende que as contas do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais representaram a posição orçamentária, financeira e patrimonial, em 31 de dezembro de 2017.”

Neste Tribunal, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão – Cfamge apresentou análise técnica, fl. 64 a 704, volume 1, sobre a execução do orçamento sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial e o cumprimento das exigências constitucionais e legais pertinentes, e concluiu pela abertura de vista ao governador do Estado, para que se manifestasse acerca dos apontamentos abaixo transcritos, sintetizados e enumerados de 01 a 15 na conclusão técnica de fl. 640 a 646:

1 Orçamento de Investimento:

“[...] a empresa Copasa deixou de observar o disposto nos artigos 167, II, da Constituição da República, e 161, II, da Constituição Estadual/89, que vedam a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários, e, ainda, no art. 42 da Lei Federal 4.320/64, que estabelece que os créditos suplementares e especiais ao Orçamento de Investimento das Empresas controladas pelo Estado serão autorizados por lei e abertos por decreto do Governador do Estado”. (fl. 201 Apontamento Técnico – Item 1 da Conclusão do Relatório)

2 Educação:

2.1 “[...] o Estado aplicou 22,47% 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”. (fl. 358 Apontamento Técnico – Item 2 da Conclusão do Relatório)

2.2 “Mister tecer algumas considerações a respeito das despesas computadas como MDE, como as que compõem a subfunção Assistência Comunitária - R\$ 60.388,25. [...]

Têm-se, ainda, despesas nas subfunções Difusão Cultural – R\$ 59.947,52 e Lazer – R\$ 47.621,50, que compuseram os gastos com MDE, e que também não figuram entre as hipóteses permitidas pela LDBEN. [...]”. (fl. 356 Apontamento Técnico – Item 6.1 da Conclusão do Relatório)

2.3 “O Estado deve demonstrar as despesas que compuseram o índice de MDE, na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, no montante de R\$ 833,478 mil, de forma a esclarecer sua compatibilidade com a LDBEN, uma vez que se referem a despesas da Fucam, que é entidade de assistência social. Deve demonstrar, ainda, a diferença apurada – R\$ 34.173,79 – entre o valor das inscrições em RPNP lançados no RREO, 6º bimestre, e o valor apurado por esta unidade técnica, por meio do Siafi, TAB. 155.” (fl. 358 Apontamento Técnico – Item 6.1 da Conclusão do Relatório)

2.4 “O Estado também deve se manifestar sobre as ressalvas feitas pelo ConsFUNDEB à prestação de contas do Fundeb de 2017, demonstrando o montante de pagamento, tanto das férias-prêmio quanto aos profissionais em afastamento preliminar, para que se possa concluir 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.

Requer esclarecimento, ainda, a divergência citada pelo Conselho em relação ao Portal da Transparência e os valores efetivamente pagos aos profissionais da Educação, referentes ao 13º salário de 2017. E, por derradeiro, sobre o número de membros que apreciaram as contas de 2017, inferior ao determinado pelo Decreto 44.513/07.” (fl. 358 Apontamento Técnico – Item 6.1 da Conclusão do Relatório)

2.5 “[...] sobre o número de membros que apreciaram as contas de 2017, inferior ao determinado pelo Decreto nº 44.513/07.” (fl. 358 Apontamento Técnico – Item 6.1 da Conclusão do Relatório)

3 Restos a Pagar:

“[...] o Estado aumentou, de forma significativa, a partir de 2015, sua dívida flutuante, por meio dos Restos a Pagar, que passaram de R\$ 5,677 bilhões, em 2013, para R\$ 21,380 bilhões em 2017.

Verifica-se que os recursos advindos desse financiamento estão patrocinando, principalmente, os gastos correntes, mormente as despesas de pessoal, incluídas nos grupos pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes.

[...] as funções Saúde e Educação, para as quais há determinação constitucional vinculante, tiveram inscrições em Restos a Pagar Não Processados – para os quais há apenas uma previsão orçamentária, sem necessariamente, a existência de uma obrigação e sem seu cumprimento pelo credor –, majoradas em 183,13% e 955,38%, respectivamente, em termos nominais, no período de 2013 a 2017.

[...]

Diante de todo o exposto, torna-se necessário que o Estado se manifeste quanto às constatações trazidas a este relatório, mormente sobre a inscrição em RPNP ainda que com déficit apurado, demonstrando desequilíbrio nas contas públicas, em desacordo com o art. 1º e o art. 55, inciso III, alínea *b*, n. 3.” (fl. 276 e 277 Apontamento Técnico – Item 3 da Conclusão do Relatório)

4 Planejamento:

4.1 [...] “segundo a Seplag, o principal mecanismo institucional para proceder à identificação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas priorizadas nos Fóruns Regionais é o Pacto pelo Cidadão. Não se identificou a execução orçamentária e a avaliação do Pacto relativo ao exercício de 2017. Quanto ao Pacto de 2016, apenas 43,60% das ações pactuadas classificaram-se como concluídas ou superadas no exercício, não alcançando o conceito satisfatório de 60%, o que foi justificado pelo cenário de crise econômica enfrentado pelo Estado de Minas Gerais. Entende-se que, para maior transparência da gestão das políticas públicas priorizadas nos Fóruns Regionais, seja necessário avaliar também a dimensão financeira do Pacto que, ademais, possibilitaria aferir a observância às prescrições do art. 155, § 5º, da CE/89, além de, idealmente, também constarem da avaliação os dados qualitativos sobre a efetividade dessas ações;” (fl. 123 Apontamento Técnico – Item 4 da Conclusão do Relatório)

4.2 “a participação de gastos com as ações demandadas pela CPP, bem inferior à dos dois anos anteriores, correspondente a 28,62% do realizado em 2016 e 38,91% de 2015, e a manutenção da baixa eficácia na execução orçamentária do conjunto dessas ações, que representou apenas 44,28% do programado na LOA, apurando-se ausência ou baixa execução em 29 delas (54,72% do total);” (fl. 123 e 124 Apontamento Técnico – Item 3.5 da Conclusão do Relatório)

4.3 “manutenção da baixa consistência, transparência e eficácia na definição e execução das políticas públicas para o desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS, visando comprovar a efetiva utilização do Índice como um dos instrumentos de planejamento e avaliação social do Governo do Estado de Minas Gerais. Destaque para os aportes no Programa não finalístico Obrigações Especiais (702), com a maioria dos recursos; e em 10 municípios não classificados entre os 50 piores no IMRS, dos quais Ribeirão das Neves com a maior participação. De outra parte, a não inclusão de 11 municípios, classificados naquele extrato do IMRS, entre os contemplados pelas referidas políticas;” (fl. 124 Apontamento Técnico – Item 3.5 da Conclusão do Relatório)

4.4 “manutenção da baixa eficácia na execução orçamentária dos programas sociais demonstrados no Balanço Social e a ausência de dados qualitativos dos resultados dessas políticas, que demonstrem a efetividade ou o impacto das mesmas na qualidade de vida dos mineiros.” (fl. 124 Apontamento Técnico – Item 3.5 da Conclusão do Relatório)

4.5 acatamento às “[...] recomendações exaradas pela Controladoria-Geral do Estado no item “b” da Nota de Auditoria N. 1500.0467.17, de 20/4/17, Anexo VII, fls. 197v, da Prestação de Contas do Governo do Estado relativa ao exercício em análise, para que fossem incluídos na LDO de 2018 o percentual referente ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais e o limite para os gastos com publicidade, com o objetivo de sanar o descumprimento da CE. [...] a LDO – 2018 também não fixou os citados percentuais, fazendo-se necessários novos esclarecimentos da Seplag para justificar a ausência de atendimento às determinações desta Corte e às recomendações da Controladoria-Geral.” (fl. 126 Apontamento Técnico – Item 3.6.1 da Conclusão do Relatório)

5 Execução Orçamentária da Despesa:

5.1 “[...] a redução da participação, na execução orçamentária do Estado (OF e OI), dos recursos para os programas vinculados aos Eixos de Governo, de 30,07% em 2016 para 27,01% em 2017, correspondendo a 95,57% do executado no exercício anterior. Destaque para a expressiva redução de cerca de 46,43% na participação do Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico, tendo sido executados apenas R\$ 2,977 bilhões ante R\$ 5,557 bilhões em 2016. De outra parte, o aumento na participação dos Programas Especiais, de 69,93% para 72,99%, com execução orçamentária superior em 11,09% à realizada no ano anterior;” (fl. 155 Apontamento Técnico – Item 5 da Conclusão do Relatório)

5.2 “a manutenção da apropriação dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais dos vários programas governamentais concentrada no Programa Especial Apoio à Administração Pública, código 701, a despeito da exigência contida na LRF, art. 50, § 3º e da maior transparência aos custos dos referenciados programas;”

5.3 “um histórico de redução nas ações classificadas como Projetos, ainda mais significativa no Orçamento de Investimento das Empresas – OI, e, inclusive, nas Ações de Acompanhamento Intensivo – ações estratégicas do Governo. Esse quadro vem revelar queda nos investimentos, com conseqüente prejuízo ao Estado, considerando-se que os projetos são ações que resultam em produtos que concorrem para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental, cabendo registrar que, no Processo das Contas de 2016, a Seplag atribuiu esse fato, também ocorrido naquele exercício, ao quadro de contingenciamento orçamentário e financeiro, pautado pelo cenário de crise econômica nacional;”

5.4 “a manutenção do crescimento e da participação, nos Orçamentos do Estado, especialmente nos dois últimos exercícios, dos gastos com as Atividades-Meio do OF, que são ações desenvolvidas de forma contínua e permanente, não refletindo uma atribuição finalística do Governo. Referida participação elevou-se de 18,17% em 2013 (R\$ 15,253 bilhões) para 26,93% em 2016 (R\$ 26,912 bilhões) e 26,71% em 2017 (R\$ 28,400 bilhões). As despesas mais representativas nesse extrato são com Pessoal e Relacionadas, que perfizeram R\$ 26,235 bilhões, 92,38% do total, em 2017;” (fl. 155 Apontamento Técnico – Item 4 da Conclusão do Relatório)

5.5 “o histórico de crescimento dos gastos com as Operações Especiais do OF (R\$ 50,869 bilhões), 18,89% de aumento em relação a 2016 (R\$ 42,787 bilhões), representando expressivos 47,83% de toda a despesa executada no conjunto dos dois orçamentos do Estado, ante 42,82% em 2016, superando também o planejamento da LOA em 7,07%. Destaque para os percentuais de aumento das despesas com o Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS (45,59%), perfazendo R\$ 10,308 bilhões; Proventos de Aposentados (13,20% – R\$ 11,615 bilhões) e Juros sobre a Dívida Interna por Contratos (150,69% – R\$ 2,280 bilhões);”

5.6 “nas Atividades-Fim do OF, a significativa redução nos gastos com Transferência para Financiamento do Transporte Escolar, de R\$ 310,880 milhões em 2016 para R\$ 10,873 milhões em 2017, e a inclusão dos gastos com Pensões do Militar, no valor de R\$ 1,354 bilhão, nessa classificação de despesas, o que se infere incompatível com as características destas ações, cujo objeto reflete uma atribuição finalística do órgão/entidade;”

5.7 “a baixa aderência na execução orçamentária das Atividades-Fim do OI, que extrapolaram em 369,11% a previsão da LOA, impactada especialmente pela execução da Ação 8004 – Distribuição de Dividendos, do Programa 182 – Aporte de Capital Cemig, UO Cemig, no valor de R\$ 583,986 milhões, em face de um crédito inicial de R\$ 1,000 mil e autorizado de R\$ 600,001 milhões;”

5.8 “a redução na participação orçamentária das ações de acompanhamento intensivo, no conjunto das ações governamentais, a despeito da sua condição estratégica, e um Índice de Avaliação do Planejamento – IAP dessas ações de grau baixo, 25,42, menor que o das ações

de acompanhamento geral, 48,70, o que resultou de um planejamento de baixa qualidade, com execuções pouco aderentes com essa programação. Sobre semelhante situação, em 2016 a Seplag justificou-se invocando o cenário crítico financeiro enfrentado pelo Governo naquele ano, com as prioridades da gestão orbitando em torno dos serviços essenciais à sociedade mineira, o que esta unidade técnica não corroborou, por entender que esses serviços essenciais constituem exatamente os escopos de grande parte das Ações de Acompanhamento Intensivo, razão pela qual, além do monitoramento intensivo, elas devem ter prioridades na alocação dos recursos orçamentários;” (fl. 156 Apontamento Técnico – Item 4 da Conclusão do Relatório)

5.9 “uma distribuição espacial da execução do Orçamento do Estado praticamente inalterada em relação a 2016, mantendo-se a centralização e a pequena participação dos territórios mais pobres e economicamente menos dinâmicos, além da baixa aderência dessa execução com o planejamento inicial da LOA, notadamente no território Metropolitano e no extrato Multiterritorial. Quanto a esse quadro, embora justificado pelo Governo em 2016, entende-se possa ser aprimorado, no sentido da maior transparência, eficácia e efetividade da distribuição espacial dos recursos orçamentários, na redução das desigualdades inter-regionais históricas do Estado. (fl. 156 e 157 Apontamento Técnico – Item 4 da Conclusão do Relatório)

6 Dívida Consolidada Líquida:

“[...] o percentual apresentado da relação DCL/RCL, em 2017, de 186,35%, não ultrapassou o limite máximo de 200% definido na Resolução 40 do Senado Federal, mas ultrapassou o limite de alerta estabelecido no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, que é de 90% dos seus respectivos limites, ou seja, até 180%. Sendo assim, cientifica-se ao Governo Estadual que o percentual da relação Dívida Consolidada Líquida/Receita Corrente Líquida excedeu em 6,35% o limite de alerta no 3º quadrimestre de 2017, enquadrando-se, portanto, nas imposições do art. 31 da LRF. Pede-se ao Estado que se manifeste sobre as medidas adotadas para solucionar a questão.” (fl. 259 Apontamento Técnico – Item 6 da Conclusão do Relatório)

7 Pessoal e Encargos Sociais:

A Administração Pública Estadual procedeu à utilização dos recursos contabilizados a título de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, alocados ao Funfip, para pagamento das despesas com inativos e pensionistas, em desacordo com a Portaria 746, de 27/12/11, do MPS, que dispõe que tais recursos devem permanecer devidamente aplicados, por, no mínimo, 5 (cinco) anos, fato esse que não ocorreu, posto que os mesmos foram utilizados, no exercício de 2017, para pagamento de benefícios previdenciários. A imediata utilização desses valores compoando o fluxo financeiro do Funfip, em cada exercício, caracteriza-se como aporte realizado pelo Tesouro Estadual para cobertura de insuficiência financeira e não para cobertura do déficit atuarial.

“[...] no cálculo da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo foram deduzidos R\$ 9,534 bilhões referentes aos aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS (Fonte de Recursos 58), no campo das “Despesas Não Computadas” do Anexo I do Relatório de Gestão Fiscal, afetando, dessa forma, o percentual apurado em relação à RCL. Se fosse retirado aquele montante do cálculo da Despesa Líquida com Pessoal, o percentual apurado no RGF, de 49,99% em relação à RCL, subiria para 67,28%, ultrapassando o limite máximo de 49% em 18,28 p.p.” (fl. 324 Apontamento Técnico – Item 7 da Conclusão do Relatório)

Deve o Estado se manifestar sobre a dedução no cálculo da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo.

8 Dívida Ativa:

“[...] merece anotar a edição da Lei 22.606/17, que criou fundos estaduais de incentivo e de financiamento de investimento, dentre os quais se destaca o Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa – Fecidat. Vinculado à SEF, esse fundo detém, como ativo permanente, os créditos inadimplidos inscritos em dívida ativa ou não, de natureza tributária ou não, que não estejam com exigibilidade suspensa e nem tenham sido cedidos à MGI, bem como as demais receitas decorrentes de sua atuação.

No entanto, conforme pesquisa no Siafi, não se observou movimentação por meio desse fundo, durante o exercício de 2017, fazendo-se necessário que a SEF informe quais foram as ações tomadas para a sua implementação (do Fecidat).” (fl. 278 Apontamento Técnico – Item 8 da Conclusão do Relatório)

9 Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita:

“O Estado deve manifestar-se sobre a não revisão dos limites previstos no Anexo I do Decreto 47.147/17, bem como sobre o não contingenciamento das despesas.” (fl. 644 Apontamento Técnico – Item 9 da Conclusão do Relatório)

10 Receita:

“Em face do resultado orçamentário apresentado e tendo em vista, mais uma vez, registro de déficit, esta unidade técnica voltou a solicitar ao Governo manifestação quanto às ações e/ou medidas que foram implementadas ou planejadas com vistas ao reequilíbrio da execução orçamentária de 2017, bem como esclarecimentos acerca do significativo aumento entre o déficit orçamentário executado em 2016 (R\$ 4,163 bilhões) e aquele previsto para 2017 (R\$ 8,065 bilhões), resultando em um déficit de R\$ 9,768 bilhões ao final de 2017. Não foram apresentados esclarecimentos acerca do significativo aumento no déficit orçamentário. Solicita-se manifestação específica sobre a matéria.” (fl. 644 Apontamento Técnico – Item 10 da Conclusão do Relatório)

11 Créditos Adicionais:

11.1 “A LOA do exercício de 2017 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. Entende-se ser esse percentual alto, considerando-se que elevados percentuais desvirtuam a vontade legislativa, posto que a abertura do crédito se dá por ato exclusivo do chefe do Poder Executivo.

11.2 Deve o Governo do Estado manifestar-se sobre a suplementação aberta para o Poder Executivo, com excesso de arrecadação de Recursos Constitucionais da Saúde (LC 141/2012), no valor de R\$ 115.000.000,00.” (fl.169 Apontamento Técnico – Item 11 da Conclusão do Relatório)

12 Despesas Correntes:

“Não obstante as reiteradas recomendações desta Casa e contrariamente à orientação do Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN, válido para o exercício de 2017, as despesas relativas a mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividades-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, continuam sendo classificadas no grupo de Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos, não tendo sido, ainda, alterada a contabilização desse tipo de gasto para o Grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

Tendo em vista o desequilíbrio do Orçamento e os aumentos expressivos de dispêndios de alguns elementos do grupo Outras Despesas Correntes, o Estado deverá apresentar justificativa para as seguintes: Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, Contribuições, Auxílio-Transporte, Passagens e Despesas com Locomoção, Auxílio-Alimentação, Auxílio-Fardamento e Outros Benefícios Assistenciais do Servidor e do Militar.” (fl. 196 Apontamento Técnico – Item 12 da Conclusão do Relatório)

13 Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde:

“[...] para efeito de apuração do percentual mínimo aplicado em ASPS, não foram computados os valores inscritos em RPNP, sendo consideradas, por esta unidade técnica, apenas as despesas liquidadas no exercício, as quais atingiram R\$ 3.641.519.027,62. Dessa forma, foi apurada uma aplicação mínima de 7,71% em ASPS, revelando que o Governo Estadual descumpriu o disposto no inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00.” (fl. 375 Apontamento Técnico – Item 13 da Conclusão do Relatório)

14 Renúncia de Receita:

14.1 “[...] observa-se que a LDO 2017 apresentou o Anexo de Metas Fiscais com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido pela LRF em seu art. 4º, § 2º, V, porém, nos mesmos moldes utilizados nos exercícios anteriores, ou seja, sem a coluna onde devem ser inseridas as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista. Verifica-se, ainda, que a LDO 2018 também não fez constar do demonstrativo citado a coluna de compensação, apesar das recomendações do Relator das Contas de 2015 para que a Seplag e a SEF fizessem as adequações no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2018, conforme instrui o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.” (fl. 224 e 225 Apontamento Técnico – Item 14 da Conclusão do Relatório)

14.2 De acordo com a Lei 13.572/17, que dispôs sobre o repasse de R\$ 1,9 bilhão, a título de compensação pelas perdas da Lei Kandir, referente ao ICMS, o coeficiente que cabe a Minas Gerais é de 13,39029%.

14.3 “Diante da necessidade de acompanhamento da receita proveniente do repasse acima definido, esta unidade técnica considera importante que a SEF ofereça informações tempestivas [...] sobre os registros contábeis efetuados quando do reconhecimento da receita e sua destinação.” (fl. 228 Apontamento Técnico – Item 5.3 da Conclusão do Relatório)

É importante o envio de demonstrativo contendo os valores e as respectivas fontes utilizadas para a aferição da perda líquida com a Lei Kandir em 2017, considerando-se a expressiva soma desses benefícios e seu percentual de variação em relação ao estimado.

15 Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – Cfem:

“A maior parcela dos recursos arrecadados com a Cfem foi aplicada no pagamento de juros da dívida interna, os quais se entende enquadram-se na exceção prevista no § 1º, do artigo 8º, da Lei 7.990/89, atualizada pelas Leis n. 10.195/01 e 12.858/13. Quanto à parcela restante, não restou evidenciada a sua destinação em conformidade com o previsto no ordenamento jurídico: assistência prioritária aos municípios mineradores, direcionada à diversificação e ao desenvolvimento de sua economia e, assim, à independência econômica em relação à atividade minerária, bem como à proteção ambiental.

Também não se constatou o cumprimento dos parágrafos 1º e 3º do art. 253 da CE/89, pois não há ainda um específico Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, cuja efetivação deve se dar por meio de associação que os congregue, assim como não foi criado o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

Por fim, deverá ser encaminhada a esta Corte de Contas, pelo Governo, planilha contendo o controle de entrada de recursos, em 2017, demonstrando os registros mensais das transferências da União e das despesas realizadas com os recursos minerais, Fonte 32 – Cfem, bem como os extratos da movimentação registrada nas contas de controle 11104020000 – Recursos Contas Arrecadoras Escritural e 11104030200 - Recursos/Transferências Vinculadas.” (fl. 645 Apontamento Técnico – Item 15 da Conclusão do Relatório)

Após prorrogação do prazo de abertura de vista, deferida a fl. 712 e 712v, volume 02, o Senhor Paulo de Souza Duarte, Secretário Adjunto de Estado de Fazenda, apresentou as alegações e documentos de defesa juntados a fl. 726 a 802. A CFAMGE, após análise de fl. 804 a 867, conclui que dos 15 temas, desdobrados em 35 itens, que foram objetos da abertura de vista, apenas os de números 2.3, 2.5, 4.2, 5.1, 5.7, 8, 11.2 e 14.3 foram satisfatoriamente saneados ou esclarecidos, mantendo-se inalterados parcial ou totalmente os demais apontamentos.

Ao seu turno, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer de fl. 869 a 921, subscrito pela Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura, ratifica os termos do relatório técnico inicial produzido pela Cfamge, concluindo pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas do Governo do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2017, sem prejuízo da expedição das **determinações** de números 1 a 3 e de 5 a 9, a fl. 918v e 919; e das **recomendações** de números 1 a 17, fl. 919 a 920v, dirigidas ao Governo do Estado de Minas Gerais, além de **recomendação** ao Poder Legislativo Estadual, fl.920v, bem como das **providências** de números 1 a 6, fl. 920v a 921, a serem adotadas pelo Tribunal de Contas.

Recebida a retificação de informações promovida pela CFAMGE, por meio do Memorando n. 24/CFAMGE/2018, determinei a fl. 922 sua juntada aos autos e posterior vista ao Excelentíssimo Governador Fernando da Mata Pimentel, cuja ciência encontra-se a fl. 930.

Com o objetivo de subsidiar a elaboração de meu voto, requisitei, por meio dos ofícios GAB.CSH n.15911, 16105 e 16133, informações e esclarecimentos complementares juntados a fl. 937 a 974.

É o relatório.

Ao Exmo. Revisor Conselheiro Gilberto Diniz para os fins do disposto no art. 233, § 5º, da Resolução n. 12 de 17 de dezembro de 2008.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Concluído o relatório, passo a palavra à Dra. Renata para, no prazo regimental, promover a sustentação oral.

ADVOGADA RENATA COUTO SILVA DE FARIA:

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente deste Tribunal, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, Excelentíssimos Senhores Conselheiros componentes deste Tribunal Pleno, inicialmente o Estado de Minas Gerais gostaria de destacar que, quanto às demonstrações técnicas, contábeis e financeiras, todas elas já contam do processo e estão devidamente justificadas. O que me traz hoje aqui à tribuna, na realidade, vai para além dessa aritmética, dessas contas de ordem contábil, financeira, etc. Importante trazer aqui, de fato, uma

contextualização da situação fática pela qual o Estado de Minas Gerais vem passando. Isso porque a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, muito bem no art. 22, trouxe para o ordenamento jurídico brasileiro a importância do primado da realidade. Mais para a frente nós vamos ver que ele vai ser essencial para este julgamento que ocorrerá neste dia de hoje.

Inicialmente precisamos retornar ao ano de 1994, quando o Plano Real equiparou a nossa moeda, o Real, com o Dólar, o que acabou impactando nas exportações das *commodities* etc, que fazem, de fato, a base da economia, não só do Estado de Minas Gerais mas do País. Esse impacto acabou gerando a desoneração do ICMS dos produtos primários e semielaborados, com a edição da Lei Kandir, de 1996. Posteriormente, essa desoneração até passou à imunidade, pela Emenda Constitucional n. 42/2003.

O Estado de Minas Gerais, por ser um Estado que está com sua economia totalmente fincada nas *commodities*, realmente sofreu gravemente os impactos dessa desoneração. Claro, os outros Estados também sofreram esses impactos. Mas, naquela ocasião, em 2003, quando da edição da emenda, foi incluído também o art. 91 ao ADCT, que imporia à União legislar, editar e publicar uma lei complementar que faria uma compensação dessas perdas financeiras que os Estados tiveram com essa desoneração.

Contudo, como Vossas Excelências muito bem sabem, até a data de hoje, apesar de o Estado de Minas Gerais ter entrado com uma ação ordinária junto ao Supremo e tudo mais, não recebemos essa compensação financeira, o que acarreta, obviamente, uma redução gigantesca das receitas que o Estado de Minas Gerais tem por direito.

O segundo ponto, que também gostaríamos de demonstrar aqui, refere-se a contratar a dívida que foi pactuada em 1998 e que onera demasiadamente as despesas do Estado de Minas Gerais. Porque, dos valores que são efetivamente arrecadados nas receitas, grande parcela está necessariamente destacada para pagar as dívidas com a União. Atualmente, o principal da dívida já foi quitado. O que se quita, hoje em dia, são juros absurdos, descapitalizados, juros sobre juros, o que impõe uma perda maior dessas receitas.

Importante pensar que a União, como ente federado, assim como o Estado de Minas Gerais, não só legisla de uma forma abusiva – de certa forma, desonerando outros entes federados –, quer dizer, ela se utiliza do seu poder de competência legislativa para desonerar outros entes federados. Por outro lado, utiliza do seu poder federativo para pactuar juros sobre juros, que é usura, que é vedado. O BNDES não empresta dinheiro a empresas privadas com uma capitalização dessa forma tão avassaladora. Que federalismo é esse? Nós estamos realmente passando por uma crise do nosso federalismo, e o Estado de Minas Gerais está sofrendo grandes impactos em virtude disso.

Um terceiro ponto que também deve ser levado em consideração é a crise financeira no mundo, que ocorreu em 2008, e que, até hoje, impacta no mercado externo e obviamente nas nossas economias do Estado de Minas Gerais.

Por um lado, demonstrei para vocês o estado das nossas receitas, por outro lado, também temos problemas com as despesas. A primeira – já adiantei – é essa dívida absurda que temos com a União, que nos faz perder anualmente valores que poderiam ser equiparados aos valores de mercado de uma empresa do porte da Cemig. Esse é um fato. E temos outras também, algumas de ordem constitucional, outras de ordem legal e algumas para mero funcionamento do Estado de Minas Gerais.

Vamos aqui arrolar algumas.

A primeira eu já falei, que é o pagamento da dívida que, se você não paga, a União bloqueia seus recursos imediatamente. Quer dizer, você ainda perde duas vezes. Você não tem o recebimento das receitas da forma como você esperava inicialmente, enfim.

Tem também os duodécimos dos Poderes e daqueles órgãos que são dotados de autonomia financeira e orçamentária. Tem as aplicações constitucionais da saúde e educação. Tem os salários dos servidores. Nós temos precatórios e demais despesas cotidianas, energia elétrica, pagamento de rede de internet, enfim. E diante de tantas obrigações e em face de receitas tão escassas, o Estado de Minas Gerais é obrigado a fazer escolhas trágicas: uma forma de se ver a reserva do possível. O Estado de Minas Gerais faz o que pode e, nesse contexto, foi compelido a decretar, como todos sabem, estado de calamidade financeira em 2016, situação essa que foi reconhecida pela Assembleia Legislativa. Essa situação possibilita a mitigação, a flexibilização da aplicação de algumas regras da Lei de Responsabilidade fiscal, e isso tem que ser levado em consideração também no julgamento de hoje. Neste contexto, portanto, neste contexto fático que vivemos atualmente e para o qual não vislumbramos a curto prazo uma solução, tem que ser considerado o art. 22 da Lei de Introdução, como já disse, que impõe, na interpretação dos atos de gestão, a observância dos obstáculos e as reais dificuldades por que o gestor passa. Neste contexto podemos dizer que, em comparação com outros Estados, o Estado de Minas Gerais ainda está bem, e está bem porque a máquina anda. Querendo ou não, bem ou mal, mancando, mas ela anda. Por quê? Porque o Estado de Minas Gerais resolveu priorizar o pagamento dos servidores. Os servidores estão de fato recebendo, ainda que parceladamente, mas dentro do mês subsequente ao mês de referência. Esse pagamento dos servidores torna concretos os princípios democráticos da dignidade da pessoa humana e do valor social do trabalho, que estão nos arts. 1º e 7º da Constituição da República. A dignidade da pessoa humana não é apenas a dignidade da pessoa humana do servidor, é também do cidadão, porque, enquanto o servidor está trabalhando, o cidadão está sendo atendido nas suas necessidades nos serviços públicos, e isso é o mais importante.

Vou até trazer aqui uma decisão da SL883, uma suspensão que ocorreu no Supremo Tribunal Federal, em que o Ministro Lewandowski citou que a falta de pagamento é causa legítima de paralização do servidor. E nos serviços públicos, Vossas Excelências já sabem, você tem que manter 30%, tem aquela margem de negociação, e isso quando não é declarada ilegal a greve. No caso da falta de pagamento, ela seria legítima, e aí, sim, nós deixaríamos este estado de calamidade financeira, Excelências, e passaríamos para o estado de catástrofe total e absoluta. Em virtude disso, enquanto os serviços públicos estão sendo prestados, Excelências, o Estado de Minas Gerais fazendo essa escolha trágica, mantém o andamento da máquina estatal.

Por todo este exposto, eu peço que Vossas Excelências analisem essa situação na avaliação das contas deste Balanço de 2017.

Agradeço a todos pela atenção.

Obrigada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Conselheiros Substitutos, Senhora Procuradora-Geral, Senhoras e Senhores.

1 Introdução

Aprioristicamente, agradeço ao Revisor Conselheiro Gilberto Diniz, à representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura, e a toda a equipe técnica da Diretoria de Controle Externo do Estado, em especial à Cfamge pelo minucioso trabalho realizado até aqui, consubstanciado pelas manifestações que me antecederam, todas constantes dos autos.

Também agradeço a sustentação da doutora Renata e quero dizer que todos esses pontos que Sua Excelência abordou serão comentados ao longo do meu voto.

Registro meu agradecimento aos representantes do Governo Estadual por atenderem prontamente às solicitações de esclarecimentos desta Relatoria e por participarem juntamente com este Tribunal da construção do primeiro Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE. Cito José Afonso Bicalho Beltrão da Silva, Secretário de Estado de Fazenda; Paulo de Souza Duarte, Secretário-Adjunto de Fazenda; Helvécio Miranda Magalhães Júnior, Secretário de Estado de Planejamento e Gestão; César Cristiano de Lima, Secretário-Adjunto de Estado de Planejamento e Gestão; Otávio Martins Maia, Subsecretário de Gestão da Estratégia Governamental; Eduardo Martins de Lima, Controlador-Geral; Maria da Conceição Barros de Rezende, Superintendente de Contabilidade Governamental; e respectivas equipes.

Merece destaque a frutífera parceria celebrada entre este Tribunal e a Fundação João Pinheiro, que teve participação ativa e profícua na construção do IEGE, e da qual resultou a produção de dois importantes documentos que muito contribuíram para subsidiar este trabalho: *O PIB e os Indicadores das Finanças Públicas de Minas Gerais: triênio 2015-2017*; e *Diagnóstico da previdência pública dos servidores do Estado de Minas Gerais*. Cito Roberto do Nascimento Rodrigues, Presidente da Fundação João Pinheiro; Danilo Jorge Vieira, Assessor Técnico da Presidência; Júnia Santa Rosa, Diretora de Estatística e Informações; Professor Raimundo de Sousa Leal Filho, Coordenador de Estatísticas Econômicas; Lúcio Otávio Seixas Barbosa; Celeste de Souza Rodrigues, Diretora de Políticas Públicas, Fátima Beatriz Fortes, Fernando Martins Prates, Reinaldo Carvalho de Morais.

Registro e agradeço também ao Sebrae Nacional, que trouxe valiosa contribuição para a construção do IEGE, especialmente no âmbito do desenvolvimento econômico. Cito Bruno Quick, Gerente da Unidade de Políticas Públicas; Denise Donati e César Rissete Gerente da Unidade de Políticas Públicas do Sebrae/Paraná.

Compõe o Parecer Prévio das contas do Governo, exercício 2017, trabalho inédito desta relatoria intitulado *O estado do Estado (Apêndice I)*, cujo objetivo é contextualizar a presente análise e a avaliação das contas governamentais mediante panorama da atividade econômica, emprego, renda, considerando o princípio federativo. Os primeiros indícios de recuperação da crise econômica iniciada em 2014 e aprofundada em 2015 datam do segundo semestre de 2017, contudo o lento processo de retomada tem importantes impactos sobre a situação fiscal e financeira de Minas Gerais. O ritmo e a qualidade da recuperação da crise ainda presumem desafios, por isso

entendeu-se necessário qualificar a dinâmica desse processo. Para tanto buscamos apontar as principais frentes de reestabelecimento e os pontos em que os efeitos da crise ainda são mais sentidos, com vistas não apenas à reversão do quadro fiscal, mas também às possibilidades de crescimento e desenvolvimento do Estado de Minas Gerais.

Ainda no ano de 2010, como relator das contas de Governo e influenciado pelos ideais de Amartya Sen, representados especialmente na obra *Desenvolvimento como Liberdade*, iniciamos estudos e pesquisas a fim de se delinear uma estrutura avaliatória adequada para a interpretação dos resultados das ações de Governo. Seguindo essa linha de base para o acompanhamento das contas governamentais – por acreditar em resultados efetivos para o controle e benefícios para os mineiros e mineiras –, tivemos a oportunidade de inaugurar o Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE.

Esclareço que o IEGE se baseou na metodologia do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, o maior estudo de gestão pública feito no Brasil, de dimensão histórica para a administração pública nacional, o qual anunciou para o sistema Tribunais de Contas um trabalho promissor. O projeto piloto do IEGE foi construído neste Tribunal e, posteriormente, disponibilizado por meio do Instituto Rui Barbosa aos Tribunais de Contas do país, o que possibilitará também a medição, a partir dos mesmos parâmetros, da gestão pública estadual de todo Brasil.

A métrica obedece ao princípio federativo estatuído na Constituição da República Federativa do Brasil, a Constituição Cidadã, e, pela primeira vez, as informações prestadas e os dados colhidos sobre cada dimensão que compõe o IEGE subsidiarão a emissão do parecer prévio sobre as contas anuais do Governador do Estado, o que será devidamente explicitado no próximo item deste voto.

Peço autorização a este Plenário para dispensar-me da leitura integral do *Guia do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE Minas Gerais/2017* e do documento *O estado do Estado*, partes integrantes deste parecer prévio, na forma de apêndices, anteriormente disponibilizados no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP e que, neste momento, faço distribuir a Vossas Excelências.

Do mesmo modo, peço licença para passar diretamente à fundamentação do voto, esclarecendo que, cumpridos os trâmites regulamentares, este parecer em versão integral deverá ser disponibilizado no portal do Tribunal de Contas na internet, www.tce.mg.gov.br.

Então, sigo com a apresentação do resultado final do IEGE e, após, a análise dos apontamentos, que foram objeto de abertura de vista, divergentes dos parâmetros estabelecidos pelo ordenamento jurídico, conforme o reexame procedido pela Cfamge, bem como dos temas merecedores de destaque no entendimento desta relatoria, de acordo com a ordem dos capítulos apresentada no Relatório Técnico.

1.2 Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE

A partir de 2016, o Tribunal de Contas intensificou a realização de estudos para proposição do novo indicador de controle da gestão estadual – além do Índice de Avaliação do Planejamento – IAP, desenvolvido pelo corpo técnico desta Casa no âmbito do Planejamento.

Em 2017, conforme já anunciei, em parceria com a Fundação João Pinheiro e o Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, dando continuidade à atuação articulada no acompanhamento e análise das ações governamentais iniciada nas contas de 2010, após inúmeros e exitosos

encontros entre os participantes, o IEGE foi construído dentro deste Tribunal e regulamentado pela Resolução 09/18 e Instrução Normativa 04/18.

O IEGE é destinado à avaliação da efetividade da gestão estadual, composto por 7 (sete) grandes dimensões da execução do Orçamento Público – Saúde, Educação, Segurança Pública, Desenvolvimento Econômico, Planejamento, Gestão Fiscal, e Meio Ambiente –, cuja seleção foi baseada no princípio básico da repartição de competências do Estado Federal, com foco na predominância do interesse regional, levando em conta a posição estratégica de cada uma dessas áreas de atuação no contexto das finanças públicas do Estado.

Contempla 294 quesitos e seus desdobramentos, sendo apurada uma nota, como resultado final, que pode variar de 0 a 100, ponderando-se entre as sete dimensões. Os quesitos selecionados não consideraram, exclusivamente, a materialidade dos gastos públicos, mas também a sua importância no contexto de uma gestão efetiva que busca a materialização dos direitos fundamentais.

Avalia, em última instância, as ações e esforços do gestor na implementação de processos e recursos para provisão de políticas públicas, considerando também o contexto socioeconômico no qual a gestão está inserida.

Diagrama – Indicadores de análise de Gestão Pública



As informações prestadas e os dados colhidos sobre cada dimensão que compõe o IEGE subsidiarão a emissão do parecer prévio sobre as contas anuais do Governador do Estado; e os resultados da apuração do Índice, a partir do exercício de 2017, irão compor o Guia do IEGE Minas Gerais/2017 ([Apêndice II](#)) – parte integrante deste parecer, conforme previsto no art. 8º da Resolução 09/18, c/c o art. 3º da Instrução Normativa 13/11 –, o que permitirá também a construção de série histórica para acompanhamento da efetividade da gestão estadual, ao longo do tempo.

No ano de 2017, o Estado de Minas Gerais classificou-se na Faixa de Resultado, B, Efetiva. Isto é, do ponto de vista da gestão demonstrou implementar ações, controles e processos que contribuem de forma efetiva para a provisão de produtos e serviços públicos que recaem sob sua responsabilidade, no conjunto das sete dimensões avaliadas.

A análise dos quesitos e o resultado do IEGE constarão de itens específicos deste voto, os quais correspondem às dimensões que compõem o Índice.

3 Planejamento Governamental e Orçamento

A abordagem acerca do controle e avaliação da execução do orçamento sucederá de forma objetiva, considerando os apontamentos do Relatório Técnico e o resultado do IEGE, segundo os

instrumentos de planejamento governamental: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Cumprе evidenciar que, na apuração do IEGE, fl. 12 do Guia, dimensão i-PLANEJ: Índice Estadual do Planejamento, o planejamento governamental foi avaliado como muito efetivo, situando-se na faixa de resultado B+, Muito Efetivo. Esse resultado retrata que o Estado de Minas Gerais se encontra provido quanto aos aspectos de estrutura institucional, tecnológica e de boa governança para uma atuação governamental planejada e transparente na realização das políticas públicas programadas.

Contudo, ao analisar detalhadamente os quesitos e subquesitos do índice, vislumbraram-se temas com desempenho insatisfatório, os quais são os mesmos tratados no Relatório Técnico sobre as Contas de 2017; assim, passo a examiná-los.

3.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI

O PMDI é uma inovação da Constituição do Estado de Minas Gerais, a Constituição Compromisso de 1989, que teve o privilégio de subscrever como constituinte; a qual, em visão de futuro, estabeleceu o planejamento de longo prazo e a iniciativa da sociedade mineira

O PMDI, previsto no art.231 da Constituição Estadual, Constituição Compromisso, visa, de forma articulada com outros instrumentos de planejamento, garantir à sociedade mineira a promoção do desenvolvimento socioeconômico integrado e tecnológico, o incremento das atividades produtivas, a superação das desigualdades sociais e regionais. Atualizado pela Lei 21.967/16, passou a adotar como estratégia o modelo de gestão participativo e inclusivo a vigorar no período de 2016 a 2027.

Aqui cabe um parêntese: essa presença do PMDI, desde a Constituição de 1989, talvez seja, no modelo federativo, uma diferença em relação aos municípios mineiros e, quando fazemos os mesmos estudos para os entes municipais, a maior fragilidade que encontramos no índice é exatamente na questão do planejamento. Talvez possa ser um estímulo para que toda essa expertise exercida pela burocracia de Minas Gerais, desde 1989 até hoje, possa ser compartilhada com os municípios mineiros.

O novo PMDI orienta-se pela participação social e desenvolvimento territorial como indutores da efetividade da ação do Estado, embasado nos diagnósticos territoriais elaborados a partir de encontros entre os gestores públicos e a população interessada no debate de políticas públicas durante os Fóruns Regionais de Governo, instituídos em 2015 mediante Decreto 46.744/15.

No final de 2015, o Governo de Minas Gerais criou o conceito de Território de Desenvolvimento e dividiu o Estado em 17 regiões, que consistem em espaços de desenvolvimento econômico e social formados por um conjunto de municípios, a partir de critérios socioeconômicos, culturais e geográficos. Em cada um desses Territórios foi instituído um Fórum Regional de Governo.

Neste cenário, o Pacto pelo Cidadão, instrumento que fixa metas territoriais e setoriais de desempenho, constituiu o principal mecanismo que possibilita proceder à identificação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas priorizadas nos Fóruns Regionais, as programadas e as efetivamente implementadas, assim como o volume de recursos envolvidos.

No entanto, a Unidade Técnica, fl. 123, constata, em 2017, ausência da execução orçamentária e da avaliação do Pacto. Já em 2016, apenas 43,60% das ações pactuadas classificaram-se como

concluídas ou superadas, não alcançando o conceito satisfatório de 60%. E, mais, para maior transparência da gestão das políticas públicas, entende ser necessário avaliar a dimensão financeira do Pacto e também fazer constar os dados qualitativos sobre a efetividade das ações.

Após reexame técnico da defesa, fl. 822, permaneceu o apontamento da impossibilidade de aferir o disposto no art. 155, § 5º, da CE/89 e a efetividades das ações, na forma em que foram disponibilizados os dados do Pacto de 2016.

Assim, corroborando com o entendimento da Unidade Técnica, ratificado pelo Ministério Público de Contas (fl. 885), **recomendo** ao Estado que inclua a dimensão financeira nas próximas avaliações do Pacto pelo Cidadão, de forma que possibilite aos órgãos de Controle Interno e Externo aferirem o disposto no art. 155, § 5º, da CE/89, além de também fazer constar da avaliação os dados qualitativos sobre a efetividade dessas ações.

No que se refere à transparência na gestão dos gastos públicos, a Unidade Técnica, a fl. 112, reiterou o apontamento feito no exame das contas de 2016 acerca do abandono pelo Estado da metodologia dos indicadores de resultados finalísticos no novo PMDI, os quais possibilitam mensurar o desempenho da ação governamental em cada eixo e seus impactos na qualidade de vida da população.

A Seplag informou a alteração de metodologia, sendo a nova matriz de gestão política e econômica estadual pautada na revalorização das atividades de planejamento governamental.

Neste ponto, entendo que a boa governança exige mecanismos de avaliação da qualidade e efetividade das políticas públicas, com vistas à elaboração de diagnósticos que possibilitam subsidiar a tomada de decisões. E, mais, a avaliação de desempenho de planos de ação, programas e outros instrumentos de planejamento público não substitui a medição por indicadores finalísticos, reiterando o conceito básico de governança, que inclui a avaliação, o direcionamento e o monitoramento.

O controle exercido por esta Casa converge, desde 2010, conforme já foi dito, para a busca de métricas de avaliação de resultados. Tenho citado com frequência William Edwards Deming (estatístico, professor, palestrante e autor, reconhecido pelo seu trabalho, tanto no Japão, quanto nos EUA, onde nasceu, pelas significativas contribuições para o desenvolvimento da indústria e economia japonesas no século XX): “Não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, e não há sucesso no que não se gerencia”.

A América Latina, o Brasil e o Estado de Minas Gerais enfrentam hoje o desafio de consolidar e fortalecer a função avaliativa como prática acrescida à gestão democrática; a avaliação pode desencadear a ampliação do espaço de debates das políticas públicas, conforme nos ensina Eleanor Chelmsky em seu clássico *On the Social Science Contribution to Governmental Decision-Making* (1997), e, desta forma, iluminar o processo da tomada de decisão e gerar informação útil e utilizável como bem público.

Pelo exposto, **recomendo** ao Estado que implemente novo Painel de Indicadores alinhado ao PMDI vigente, com a revisão daqueles que já existiam e a elaboração de novos indicadores de efetividade, considerando o Guia da Avaliação de Indicadores e de Resultados das Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais deste Tribunal de Contas.

3.2 Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG

Na revisão do PPAG para 2017, Lei 22.475/16, destaca-se como notável inovação a vinculação dos programas do Governo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS das Nações Unidas (ONU), dispostos na agenda universal: Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030.

Nessa esteira destaco que o ano de 2015, reconhecido como o Ano Internacional da Avaliação, é o mesmo em que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) foram substituídos pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A avaliação significa, neste contexto, a possibilidade de avançar na construção da informação a partir de dados relevantes para serem transformados em evidência que sirva para a tomada de decisões sobre políticas públicas; as quais incidem nos níveis de bem-estar da população e equidade; no presente, e ao mesmo tempo, no futuro, para proteger as próximas gerações.

O PPAG passou a ser composto por 207 programas, dos quais 183 (88,41%) com objetivos diretamente vinculados à estratégia governamental definida no PMDI e os 24 restantes (11,59%) a programas especiais, considerados de apoio ou de outros Poderes e Órgãos, sem vinculação direta à estratégia governamental, conforme exposto no Relatório Técnico, fl. 115.

Na análise consolidada do resultado da execução física e financeira dos programas e ações governamentais, a Unidade Técnica apurou (fl. 157-162) baixo grau de adequação entre a execução orçamentária e o planejamento, medido pelo Índice de Avaliação do Planejamento – IAP, cuja nota foi 45,53, classificada como razoável, numa escala de 0 a 100. No dizer de Wildasky¹, a avaliação, como análise de políticas públicas, é uma forma de dizer a verdade ao poder; e mediante a esse resultado, **recomendo** que o Governo controle seu orçamento e cumpra os programas de trabalho, seja no aspecto físico como no financeiro. Que a execução orçamentária tenha aderência ao planejado, pois a fixação de valores destoantes da efetiva execução desvirtua o orçamento público como instrumento de controle e de avaliação dos resultados econômicos e sociais da ação governamental.

3.3 Participação Popular na Revisão do PPAG

A participação popular é assegurada na elaboração e revisão do PPAG conforme previsto no § 5º do art. 157 da CE/89 e no § 2º do art. 8º da Lei 21.968/16 (PPAG 2016/2019). Na revisão para 2017, das 26 ações incluídas por emendas do Legislativo, 19 foram apresentadas pela Comissão de Participação Popular – CPP, totalizando 53 ações com orçamento para as demandas da CPP.

Segundo o Relatório Técnico, fl. 123-124, a participação de gastos com as ações demandadas pela Comissão de Participação Popular – CPP no exercício em exame foi bem inferior à dos dois anos anteriores, com baixa eficácia na execução orçamentária, que representou apenas 44,28% (R\$ 8,855 milhões) do programado na LOA (R\$ 20,000 milhões) e 0,01% de participação na execução total do Orçamento Fiscal, decorrente da não realização dos orçamentos de 25 ações (47,17% das 53 ações programadas) e da execução abaixo de 33% da programação em 4 delas (7,55%).

Na defesa, a Seplag alegou dificuldades de ordem técnica para a execução das ações da CPP e, adicionalmente, apresentou esclarecimentos sobre as Unidades com as maiores taxas de inexecução, acenando para a possibilidade de aprimoramento em 2018.

¹ WILDAVSKY, Aaron. *Speaking Truth to Power: the art and science of policy analysis*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1989.

Este Tribunal vem apontando, nas análises de contas governamentais dos últimos anos, a deficiência na execução destas ações, fato que também ocorreu em 2017, em desacordo com o que dispõem os arts. 157, § 5º, e 158 da CE/89 e 8º, § 2º, da Lei 21.968/16.

As audiências públicas vêm sendo realizadas com o levantamento de demandas sociais pelo Legislativo em parceria com o Executivo. No entanto, as políticas não estão sendo executadas conforme as diretrizes de gestão política e econômica estabelecidas no novo PMDI. Hora de visitar John Stuart Mill em seu clássico *On Liberty* (1859), com a assertiva decisiva: “A democracia é o Governo da discussão”. Desta forma, **recomendo** ao Executivo que envide esforços para que sejam executadas as políticas públicas demandadas pela CPP, considerando que a lei orçamentária deve assegurar investimentos prioritários ao atendimento das propostas definidas nas audiências públicas regionais, conforme o art. 158 da Constituição Compromisso – CE/89.

3.5 Responsabilidade Social na Gestão Pública do Estado

A Lei 15011/04, com proposta de alteração em tramitação na ALMG, dispõe sobre a responsabilidade social na gestão pública, no sentido de que o Estado deve implementar políticas públicas que assegurem o acesso da população a serviços essenciais, indicando o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, o Mapa da Inclusão Social, o Balanço Social Anual e os Anexos Sociais do PPAG, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA como instrumentos de planejamento e avaliação social.

No exame técnico, fl. 118 a 124, constatou-se baixa consistência, transparência e eficácia na definição e na execução das políticas públicas para o desenvolvimento dos 50 municípios com pior classificação no IMRS – apurada pela Fundação João Pinheiro de acordo com perfil de desempenhos dos municípios nas áreas sociais; pontuou-se ainda que o Programa Obrigações Especiais 702 não contempla ações específicas ou emergenciais para promover o desenvolvimento daqueles municípios.

Da dotação prevista para esses 50 municípios, no montante de R\$ 3,340 bilhões, foram executados 77,69%, sendo que o maior valor correspondeu ao Programa não finalístico Obrigações Especiais (702) e, ainda, aplicado em 10 municípios não incluídos entre aqueles com piores desempenhos no IMRS. De outra parte, 11 municípios, classificados no IMRS, não foram contemplados.

Na defesa, a Seplag esclareceu que a possibilidade de exclusão dos programas especiais dos cálculos dos demonstrativos sociais encontra-se em fase de estudo.

No que se refere ao Balanço Social de 2017, constatou-se o cumprimento do disposto no § 1º, II, do art. 11 da Lei 21.968/16, tendo em vista que os programas sociais apresentaram mais de 50% dos respectivos recursos programados na LOA. A execução orçamentária dos 122 programas perfaz um total de R\$ 25,462 bilhões.

No entanto, das 524 ações dos programas sociais, concentradas no território de desenvolvimento metropolitano, 254 ações apresentaram desempenho satisfatório quanto à dimensão física e 182 em relação à dimensão financeira, indicando baixa eficácia na execução orçamentária desses programas. Observou-se também a ausência de dados qualitativos dos resultados dessas políticas, que demonstrem a efetividade ou o impacto das mesmas na qualidade de vida dos mineiros e mineiras.

Neste ponto, o próprio Governo reconheceu, na defesa de fl.733-733-v, que o desempenho individualizado das ações constantes dos programas sociais merece esforços no sentido de reduzir o quantitativo com desempenho físico e orçamentário crítico, subestimado ou sem execução.

Destaco, pois, a lição de Carol H. Weiss² em seu monumental *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, ao definir avaliação: valorização sistemática da operação e dos impactos de um programa ou política, comparando-os com um conjunto de padrões implícitos ou explícitos para contribuir com a melhoria do programa ou política em questão.

Isto posto, **recomendo** ao Governo que: i) aprimore a execução das políticas públicas relativas ao desenvolvimento dos municípios mineiros, principalmente dos 50 com pior classificação no IMRS; com vistas à eficácia e ao desempenho satisfatório, tanto físico como financeiro; ii) sejam revistos os programas estruturantes do planejamento das ações sociais do Governo na próxima reavaliação anual do PPAG, inclusive os Programas Especiais (702), com intuito de alcançar a efetividade das políticas públicas desenhadas e, assim, mudar a realidade dos municípios mineiros; iii) dê transparência à apresentação de resultado dos dados qualitativos dos programas sociais.

3.6 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Na análise técnica de fl. 124 a 132 acerca da LDO – Lei 22.254/16 –, verifica-se a ausência de fixação de percentual não inferior a 1% da receita orçamentária corrente ordinária para atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, a ser incluído na LOA; por consequência, fica ilimitado o gasto com publicidade, a despeito do prescrito no § 5º do art. 155 e § 2º do art. 158 da Constituição mineira, a Constituição Compromisso, das recomendações feitas por este Tribunal desde 2005 e pela Controladoria-Geral do Estado.

Na abertura de vista, a Seplag alegou (fl. 740-741) o esforço do Governo para promover a participação popular nas ações governamentais, inclusive com a criação dos Fóruns Regionais; entretanto a argumentação não afasta as irregularidades supramencionadas.

Determino ao Chefe do Poder Executivo que fixe na LDO e inclua na LOA percentual não inferior a 1% da Receita Orçamentária Corrente Ordinária do Estado para atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, parâmetro para os gastos com publicidade, conforme disposto no § 5º do art. 155 e § 2º do art. 158 da Constituição Mineira. Além disso, acolho a sugestão da Unidade Técnica e **recomendo** sejam evidenciadas as propostas originárias das audiências públicas, por meio dos Fóruns Regionais, do Pacto pelo Cidadão, ou por qualquer outro instrumento de trabalho, de modo a permitir a avaliação sob os aspectos financeiro e qualitativo dos dados.

3.7 PLOA para o exercício de 2017 e o Déficit Orçamentário

Creio, Excelência, que este ponto é fundamental para o arrazoado do voto.

3.7.1 Lei Orçamentária Anual – LOA

O Orçamento Fiscal do Estado, autorizado por meio da Lei 22.476/16, projetou déficit orçamentário de R\$ 8,065 bilhões, com receita estimada no valor de R\$ 87,271 bilhões, atualizada em 0,84%, passando para R\$ 88,002 bilhões; e despesa fixada no total de R\$ 95,336 bilhões, acrescida em 8,33%, por meio da abertura de Créditos Adicionais, totalizando R\$

² WEISS, Carol H. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. New Jersey: Prentice Hall, p. 1-19.

104,006 bilhões, o que levou à previsão atualizada de déficit orçamentário de R\$ 16,004 bilhões. Estão incluídas nesse montante as receitas intraorçamentárias previstas em R\$ 15,051 bilhões, alteradas para R\$ 15,181 bilhões, e as despesas intraorçamentárias fixadas em R\$ 15,051 bilhões, alteradas para R\$ 17,409 bilhões. O Orçamento de Investimento das Empresas Controladas ficou estabelecido em R\$ 8,317 bilhões. Registre-se que pelo terceiro ano consecutivo o orçamento foi enviado com projeção de déficit.

Analisando o resultado fiscal do Estado dos últimos cinco anos (2013 a 2017), nota-se que, a partir de 2013, o Governo iniciou a contabilização de déficit na execução orçamentária. Naquele exercício, o déficit totalizou o valor de R\$ 948,083 milhões; em 2014, R\$ 2,165 bilhões; em 2015, R\$ 8,964 bilhões; em 2016, R\$ 4,163 bilhões; e no exercício sob exame alcançou um déficit de R\$ 9,768 bilhões.

Saindo da dimensão orçamentária e indo para a dimensão financeira, verifica-se registro de insuficiência financeira do Poder Executivo a partir do exercício de 2015 no valor de R\$ 7,534 bilhões, e de R\$ 4,272 bilhões de todo o Estado. Em 2016, totalizou R\$ 9,141 bilhões e R\$ 8,060 bilhões, respectivamente; e em 2017, R\$ 16,499 bilhões e R\$ 15,796, respectivamente.

Os números revelam crescimento expressivo do déficit orçamentário em 2017, comparado a 2016, de 134,64%; e da insuficiência financeira do Executivo e do Estado de 80,49% e 95,98%, respectivamente.

A capacidade de investimento e de custeio mostrou-se comprometida em razão deste histórico, o que levou o Estado a decretar, em 05/02/16, situação de calamidade financeira, por meio do Decreto 47.101/16, ratificado pela Resolução 5.513/16 da Assembleia Legislativa.

Então, cabe destacar que, tanto o déficit orçamentário quanto a calamidade financeira foram reconhecidos pelo Poder Legislativo, o titular do controle externo no modelo constitucional.

Desde 2013, as metas de resultado primário do Estado vêm reduzindo e, ainda assim, sem o cumprimento por parte do Governo. Seguindo essa tendência de piora do quadro fiscal, em 2015 registrou-se um déficit primário da ordem de 0,05% do PIB nacional, contra uma meta de superávit de 0,01%. A expectativa de deterioração fiscal se concretizou em 2016 pela aprovação de meta de resultado primário deficitária; apesar disso, a performance do Estado foi melhor que a esperada, tal que a meta fixada para o ano de 2017 previa a redução do déficit. Registre-se a exceção ocorrida em 2014, quando o Estado obteve superávit primário de R\$ 1,031 bilhão.

Contudo, em 2017, o resultado primário reverteu totalmente as expectativas com a pior performance do período, alcançando o déficit primário de R\$ 6,124 bilhões a preços correntes, equivalente a 0,09% do PIB nacional, mais que o dobro do déficit fixado previamente pela LDO. Quanto ao resultado nominal, apresentou-se negativo pela primeira vez no final de 2017, totalizando menos de R\$ 5,032 bilhões, contra uma meta fixada em R\$ 10,935 bilhões.

Diante desse cenário, para melhor exame e contextualização da avaliação destas contas, produzimos uma análise econômica do Estado, intitulada *O estado do Estado*, Apêndice I desse voto. O estudo retrata panorama geral do Estado, considerando que a recuperação do quadro fiscal de Minas, hoje deficitário, passa pelo restabelecimento da economia mineira para fazer frente aos compromissos constitucionais e legais.

Em síntese, o diagnóstico ratifica que foi no ano de 2013 que o quadro fiscal do Estado sofreu reversão, registrando déficit pela primeira vez em dez anos. Entre 2002 e 2012, o crescimento real das despesas vinha sendo acompanhado por incrementos de receita, produzindo superávit que

variou de R\$ 2 milhões a R\$ 2,8 bilhões, a preços de 2017. O cenário se agravou nos anos seguintes, e a perspectiva de piora do resultado fiscal se concretizou na aprovação e execução de orçamentos deficitários – então, faço essa ênfase da aprovação da execução de orçamentos deficitários – e, conseqüentemente, na insuficiência financeira para os anos de 2015, 2016 e 2017. Percebe-se, ainda, que o Governo vem experimentando sucessivos déficits primários desde 2013, à exceção do exercício de 2014, conquanto pressionados pelo aumento das despesas obrigatórias, especialmente em função de quedas na arrecadação de receitas tributárias causadas pela retração da atividade econômica.

4 Execução da Lei Orçamentária Anual – LOA

4.1.1 Execução Orçamentária dos Programas e Ações, por Eixos de Governo

Foram executados R\$ 106,344 bilhões, correspondendo a 102,60% do programado na LOA, superior em 6,42% em relação a 2016, considerando o Orçamento Fiscal e o de Investimento, resultante do acréscimo de 11,64% no OF e do recuo de 32,58% no OI, em valores nominais.

Os Eixos de Governo com as maiores participações na execução orçamentária de 2017 foram Educação e Cultura (9,48%), Saúde e Proteção Social (7,04%) e Segurança Pública (4,86%); e com a menor participação, o da Infraestrutura e Logística (1,37%).

Do total do orçamento realizado, 27,01% foram gastos em 183 programas vinculados aos Eixos de Governo, e o restante, 72,99%, em 24 programas do Eixo Programas Especiais (dívida fundada, proventos de inativos, indenizações e outros), os quais não têm escopo diretamente ligado à estratégia governamental e absorveram a maior parte dos recursos orçamentários do Estado, conforme Tabela 26, fl. 143 do Relatório Técnico produzido por este Tribunal.

A matéria constituiu objeto de abertura de vista ao jurisdicionado em razão dos seguintes apontamentos técnicos (fl. 143):

- i)** redução da participação dos recursos relativos aos programas vinculados aos Eixos de Governo, de 30,07% em 2016 para 27,01% em 2017, correspondendo a 95,57% do executado no exercício anterior;
- ii)** expressiva redução de cerca de 46,43% na participação do Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico, tendo sido executados apenas R\$ 2,977 bilhões ante R\$ 5,557 bilhões em 2016;
- iii)** aumento na participação dos Programas Especiais, de 69,93% para 72,99%, com execução orçamentária superior em 11,09% à realizada no ano anterior; e
- iv)** manutenção da apropriação dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais de vários programas governamentais concentrada no Programa Especial Apoio à Administração Pública, código 701, a despeito da exigência contida na LRF, art. 50, § 3º e da maior transparência aos custos dos referenciados programas.

Em defesa, a Seplag justificou que parte significativa da redução da participação do Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico se deu pela efetivação da aquisição de 18 usinas hidrelétricas pela Cemig, em 2016, cujos registros orçamentários foram realizados naquele exercício, distorcendo o padrão de execução do Eixo. Ressaltou também a possibilidade dos órgãos e entidades reverem a vinculação de seus programas aos Eixos do PMDI, além da permissão de exclusão e inclusão de programas.

No que se refere à apropriação das despesas com Pessoal e Encargos Sociais por programa governamental, foi esclarecida a opção de não as vincular a nenhum eixo específico e concentrá-las na ação 2417 (Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais) do programa 701 (Apoio À Administração Pública) para maior controle sobre tais valores. Por meio dessa ação 2417, é possível identificar o gasto com pessoal dos diversos órgãos e entidades do Estado, uma vez que a alocação se faz por unidade orçamentária.

Entendo esclarecidos os apontamentos, no entanto **recomendo** a apropriação dos gastos com pessoal nos respectivos programas, viabilizando-se maior transparência aos custos envolvidos em cada ação e programa de Governo, nos termos do § 3º do art. 50 da LRF.

4.1.2 Execução Orçamentária dos Programas do PPAG, por Tipo de Ação

Os programas do PPAG foram executados por meio de 943 ações, classificadas em projetos, atividades-fim, atividades-meio e operações especiais, e mereceram abertura de vista ao jurisdicionado em razão de:

- i) elevação de 18,17% em 2013 para 26,93% em 2016 e 26,71% em 2017 da participação no orçamento dos gastos com Atividades-Meio do OF, em especial as Despesas com Pessoal e relacionadas, as mais representativas, que perfizeram 92,38% do total realizado;
- ii) crescimento dos gastos com as Operações Especiais que totalizaram R\$ 50,869 bilhões, 18,89% de aumento em relação a 2016 (R\$ 42,787 bilhões), com destaque para aumento das despesas com Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS (45,59%), Proventos de Aposentados (13,20%); Proventos de Militares Inativos (5,97%); e Juros sobre a Dívida Interna por Contratos (150,69%);
- iii) nas Atividades-Fim do OF, significativa redução nos gastos com Transferência para Financiamento do Transporte Escolar, de R\$ 310,880 milhões em 2016 para R\$ 10,873 milhões em 2017, e inclusão dos gastos com Pensões do Militar, no valor de R\$ 1,354 bilhão, nessa classificação de despesas, o que se infere incompatível com as características destas ações, cujo objeto reflete uma atribuição finalística do órgão/entidade; e
- iv) baixa aderência na execução orçamentária das Atividades-Fim do OI, que extrapolou em 369,11% a previsão da LOA, impactada especialmente pela execução da Ação 8004 – Distribuição de Dividendos, do Programa 182 – Aporte de Capital Cemig, UO Cemig, no valor de R\$ 583,986 milhões, em face de um crédito inicial de R\$ 1,000 mil e autorizado de R\$ 600,001 milhões.

Quanto ao primeiro apontamento, a Seplag alegou reduzido poder de manejo sobre as Atividades-Meio do OF, por centrar-se em despesas de caráter obrigatório. Ressaltou o expressivo impacto com as despesas de Pessoal e Relacionadas: aumentos concedidos para carreiras vinculadas à Educação e Segurança, além da política de valorização dos profissionais do magistério. Destacou também o efeito causado pelo aumento aproximado de 53% com gastos realizados pelos Outros Poderes, no período de 2013 a 2017.

No reexame técnico, fl. 839, a Cfamge reconheceu que há percentual expressivo de gastos classificados como Atividades-Meio de caráter obrigatório, destacando-se, aí, os das carreiras de Pessoal, mas alegou existirem despesas passíveis de intervenção e margem de contingenciamento.

No que se refere ao apontamento relativo ao crescimento dos gastos com as Operações Especiais do OF, não houve esclarecimento suficiente na defesa.

Portanto, **recomendo** ao Chefe do Executivo a adequação do planejamento e da execução orçamentária à realidade econômico-financeira do Estado, continuando a promover o incremento da receita e a adotar medidas de ajuste relacionadas à racionalização e contingenciamento das despesas.

Acerca da expressiva redução das despesas realizadas com as transferências para financiamento do transporte escolar em 2017 comparado a 2016, a Seplag esclareceu que foi criado em 2016 o elemento item de despesa para registro do repasse de recursos aos municípios que realizam o transporte escolar dos alunos da rede estadual de ensino, residentes em zona rural (4106), como uma das estratégias para oferecer transporte escolar aos alunos da zona rural da educação básica da rede estadual de ensino. E, mais, em 2017 a estratégia priorizada foi a aquisição de veículos escolares para posterior doação aos municípios mineiros. Em 2016 foram adquiridos 693 micro-ônibus e ônibus com essa finalidade, quantitativo ampliado para 900 em 2017.

Considero parcialmente esclarecido pela defesa o apontamento, em razão da declarada ampliação do número de alunos atendidos pelo transporte escolar, de 218.557 (2016) para 241.557 (2017), da coerência do total executado na ação Transporte Escolar da Secretaria de Estado da Educação em 2017, em relação aos exercícios de 2012 a 2014, e dos investimentos realizados com a compra de micro-ônibus e ônibus, restando demonstrada, contudo, a expressiva redução do total das despesas empenhadas em valores nominais, **devendo o Governo readequar o planejamento e a execução destas despesas.**

Ainda sobre o terceiro apontamento, **recomendo sejam reclassificados os gastos com Pensões do Militar no processo de revisão do PPAG 2016-2019 e LOA 2019.**

Com relação ao último item, em que pesem o comprometimento do desempenho orçamentário e o índice de eficiência da ação, **considero** justificada a necessidade de suplementação orçamentária, em cumprimento às normas da Instrução 358/02, da Comissão de Valores Mobiliários – CVM.

4.1.3 Ações de Acompanhamento Intensivo

Constituiu objeto de abertura de vista, fl. 148-151, a redução na participação orçamentária das ações classificadas como Projetos, principalmente no Orçamento de Investimento das Empresas – OI, e das Ações de Acompanhamento Intensivo – ações estratégicas do Governo, bem como o resultado insatisfatório do IAP relativo as ações de acompanhamento intensivo, 25,42, grau baixo e inferior ao apurado das ações de acompanhamento geral, 48,70, grau razoável.

Na defesa, a Seplag justificou a redução no Orçamento de Investimento em razão do impacto orçamentário gerado em 2016 relativo à aquisição de 18 usinas hidrelétricas pela Cemig. Quanto às Ações de Acompanhamento Intensivo ressaltou a dificuldade do Governo em materializar o planejamento das políticas estaduais, tendo em vista a crise econômica enfrentada pelo Brasil e pelo Estado, e, conseqüentemente, a priorização governamental em torno da não paralisação de serviços essenciais, também já colocado, aqui, na sustentação oral. E, por fim, destacou que a metodologia de acompanhamento não pressupõe a alocação prioritária dos recursos disponibilizados nos orçamentos fiscal e de investimento, apenas a rotina de acompanhamento diferenciado, em razão de suas características, impacto político, social ou econômico, bem como relevância temática diante das diretrizes, potencialidades e característica do Estado.

O quadro revela a capacidade cada vez mais reduzida de investimento por parte do Estado e a instabilidade do planejamento orçamentário, com execuções pouco aderentes ao programado. Desta forma, **recomendo** ao Chefe do Executivo que continue adotando medidas para o crescimento da receita e para contenção da despesa, bem como o replanejamento de prioridades, conferindo a devida importância ao planejamento e sua execução.

4.1.4 Execução Orçamentária da Despesa, por Território de Desenvolvimento do Estado

A regionalização das políticas públicas é exigência constitucional, conforme § 1º do art. 165 da Constituição Federal e art. 154 da Constituição Mineira, e constitui um dos principais objetivos do PMDI, visando à redução das desigualdades inter-regionais.

O Relatório Técnico apontou, fl. 152-155, distribuição espacial da execução do Orçamento do Estado, nos 17 Territórios de Desenvolvimento, praticamente inalterada em relação a 2016. A centralização e a pequena participação dos territórios mais pobres e economicamente menos dinâmicos foram mantidas, além da baixa aderência dessa execução com o planejamento inicial da LOA, notadamente no território Metropolitano e no extrato Multiterritorial.

Na manifestação da defesa, o Estado informa que produziu Manual de Monitoramento, treinamento e vídeo reconhecendo a devida importância da regionalização das metas físicas e orçamentárias das ações governamentais inseridas no PPAG. Alega que cerca de 62% do montante alocado nos localizadores “Metropolitano” e “Multiterritorial”, referiram-se às ações do tipo Operação Especial, que não resultam em produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens e serviços, ou seja, não se localizam no espaço.

Assim, considero justificados os apontamentos em exame, contudo **recomendo** o aprimoramento das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social dos territórios mineiros e dos instrumentos necessários para o alcance da regionalização das metas físicas e orçamentárias das ações governamentais inseridas no PPAG, no sentido de dar maior transparência, eficácia e efetividade à distribuição espacial dos recursos orçamentários, para redução das desigualdades inter-regionais.

4.2 Orçamento Fiscal

4.2.1 Créditos Adicionais

O incremento ao Orçamento Fiscal, mediante a abertura de créditos adicionais de R\$ 8,670 bilhões, somados ao crédito inicial de R\$ 95,336 bilhões, resultou na autorização de R\$ 104,006 bilhões, correspondendo a 9,09% de aumento em relação ao previsto.

A LOA autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 40% da despesa fixada no Orçamento Fiscal, equivalendo a R\$ 38,134 bilhões; instada a se manifestar acerca desse percentual, a Seplag alegou o início de estudos para a mudança do percentual de suplementação dos créditos, porém não apresentou perspectiva de conclusão desse trabalho e a consequente inclusão de novo percentual em projeto de lei orçamentária futuro.

Destaca-se que as suplementações abertas em 2017 no valor de R\$ 19,400 bilhões ficaram bem abaixo do estipulado pela LOA, demonstrando o cumprimento de reiteradas recomendações deste Tribunal.

Recomendo ao Governo que contemple, nas próximas leis orçamentárias, percentual de autorização para abertura de créditos suplementares mais adequado à execução orçamentária do Estado.

4.2.2 Previsão e Execução da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário

Em concisa síntese da previsão e execução orçamentária, conforme análise técnica de fl. 169-170, destaco que a Receita Fiscal do Estado de Minas Gerais, estimada inicialmente para o exercício de 2017 em R\$ 87,27 bilhões, foi atualizada em 0,84%, perfazendo o total de R\$ 88,002 bilhões.

A Receita Fiscal líquida efetivada, no montante de R\$ 88,624 bilhões, ficou, respectivamente, 1,55% e 0,71% acima da inicialmente prevista na LOA e da previsão atualizada, tendo crescido nominalmente 5,55%, sobre os R\$ 83,966 bilhões arrecadados em 2016.

Quanto à Despesa Fiscal, fixada em R\$ 95,336 bilhões, fez ao final do exercício o montante de R\$ 104,006 bilhões, em decorrência da abertura de créditos adicionais líquidos, representando 9,09% de acréscimo à previsão inicial.

Desse montante, foram empenhados R\$ 98,392 bilhões, representando 103,21% da dotação inicial e 94,60% do crédito autorizado (dotação atualizada), superando em 11,64% aqueles R\$ 88,129 bilhões também contabilizados em 2016.

Em face do desequilíbrio orçamentário, esta relatoria solicitou ao jurisdicionado esclarecimentos quanto às ações e/ou medidas implementadas ou planejadas com vistas ao reequilíbrio da execução orçamentária de 2017; ao significativo aumento entre o déficit orçamentário de 2016 (R\$ 4,163 bilhões) e aquele previsto para 2017 (R\$ 8,065 bilhões), o qual resultou ao final de 2017 em déficit de R\$ 9,768 bilhões.

A Secretaria de Estado da Fazenda – SEF apontou as ações que o Governo desenvolve para o incremento da arrecadação, tanto na recuperação de créditos tributários como no controle efetivo para o combate à sonegação fiscal.

Prossegue alegando que o crescimento dos gastos obrigatórios, especialmente os ocorridos com a folha de pagamento, e o descompasso na arrecadação da receita levaram ao desequilíbrio orçamentário.

Esclareço que este Tribunal, em sede de parecer prévio, vem alertando que reiterados déficits levam ao aumento dos Restos a Pagar e, por conseguinte, provocam o endividamento do Estado. O tema será abordado em tópico específico deste voto.

Considerando o contexto fático no qual se insere a análise destas contas, trago análise econômica o bin receita e despesa, promovida por esta relatoria no trabalho *O estado do Estado*, Apêndice I.

No período recente, a economia brasileira tem enfrentado ritmo de crescimento inferior ao observado no período pré-crise de 2009. Nos anos de 2015 e 2016, foi registrada retração do produto interno bruto, seguida de prolongada recuperação do nível da atividade econômica e do emprego. O fraco desempenho da economia nacional repercute no cenário econômico do Estado, com a queda da produção e aumento da desocupação. Os primeiros sinais de reestabelecimento são datados do segundo semestre de 2017, embora a recuperação ainda se estenda para o período mais recente.

O PIB real mineiro, em grande medida, acompanhou a trajetória de crescimento do PIB nacional. Minas Gerais fechou o ano de 2017 com PIB de R\$ 573,7 bilhões, uma variação nominal de 4,2% em relação ao ano anterior. O índice de volume encadeado, que mede o produto real criado pela atividade econômica, retomou o crescimento após 4 anos consecutivos de queda, fechando 2017 com variação positiva de 0,6%.

A taxa de desocupação em Minas também acompanhou a trajetória nacional, tendo crescido a partir de 2015, seguindo a contração do PIB. No ano de 2017, observam-se os primeiros sinais de queda da taxa de desocupação, sendo que, no quarto trimestre de 2017, 89,2% da população economicamente ativa se encontrava ocupada, o equivalente a 10,1 milhões de pessoas. Este é o resultado do início da retomada do crescimento observada a partir do segundo trimestre de 2017, após nove trimestres de retração. Contudo, desde então, a taxa de desocupação se manteve relativamente estável em torno de 11,7%.

Observa-se ainda que a dinâmica da recuperação do mercado de trabalho está sendo acompanhada pela massa salarial. No Estado, ela atinge o ponto mais baixo no primeiro trimestre de 2017 (R\$ 16.6 bilhões), voltando a crescer no trimestre seguinte, indicando que o consumo das famílias teve papel importante para impulsionar a recuperação.

Quanto à situação fiscal, já abordada em breve síntese no tópico referente à LOA, vê-se que, a partir de 2013, o ritmo de crescimento da despesa se reduz significativamente, descontando os efeitos da inflação. Contudo, a contração das despesas não foi suficiente para compensar a queda real da receita, responsável por aprofundar o déficit do Estado nos anos seguintes. A trajetória das receitas sofre reversão a partir de 2013, com perda real nos anos seguintes. Em 2015, ano de maior retração da atividade econômica, a receita sofre o maior recuo do período (-6,2%). Já em 2016, a despeito da lenta recuperação econômica, observa-se tendência de recuperação da situação fiscal, com incremento das receitas (3,7%) e redução das despesas (-2,6%). Contudo, o ano de 2017 registra mais uma vez expansão real das despesas ao patamar anterior à crise fiscal do Estado (aumento de 8,4%). Porém este aumento não é acompanhado por incremento de igual magnitude das receitas (2,5%).

Do ponto de vista das receitas, verificou-se que as maiores perdas de arrecadação ocorreram dentre as transferências correntes – este ponto, também, acho da maior importância para a visão da assimetria federativa –, já que representa a segunda principal fonte de recursos do Estado. Estas transferências sofreram perdas reais ao longo da década, acumulando variação negativa da ordem de R\$ 130,300 milhões, a preços de 2017. Particularmente no ano de 2017, o montante de recursos recebidos via transferências correntes (R\$ 14,200 bilhões) atingiu patamar mais baixo que o valor recebido em 2009, descontados os efeitos da inflação (lembrando que o ano de 2009 foi um ano de recessão, reflexo da crise internacional iniciada em 2008 nos Estados Unidos) com a questão das hipotecas *subprime*.

Dentre as transferências da União, as perdas reais mais significativas ocorreram no repasse de recursos do SUS, sobretudo naqueles destinados à atenção de alta e média complexidade, bem como nos recursos que compõem o FPE.

No que se refere à arrecadação tributária, a principal fonte de receita do Estado, verificou-se que, desde 2009, a receita tributária manteve ritmo de crescimento sustentado, com queda apenas em 2015, ano de aprofundamento da crise econômica iniciada em 2014. A despeito da lenta recuperação da economia nos anos seguintes, a arrecadação retomou ritmo de crescimento e apresentou taxas de expansão maiores que as da atividade econômica, conforme demonstrado no estudo produzido.

Cabe destacar, contudo, que o resultado orçamentário de 2017 foi fortemente pressionado pelo aumento da despesa, notadamente de gastos que não poderiam ser facilmente gerenciados pelo Estado. O incremento das despesas foi puxado pelos aportes para a cobertura do déficit atuarial de Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores do Estado, que cresceram acima

da média computada até o ano de 2016. Conforme será discutido em tópicos específicos deste voto, entender as principais fontes de desequilíbrio fiscal no Estado passa inevitavelmente pela questão previdenciária.

As maiores despesas correntes do Estado em 2017, desagregadas conforme o elemento da despesa, referiram-se ao pagamento de aposentadorias e vencimentos de civis e militares. Estes crescem de forma relativamente estável ao longo dos últimos anos, com um incremento nominal de, em média, R\$ 1,000 bilhão a cada exercício. Seguindo essa tendência, o desembolso do Estado com o pagamento das aposentadorias (civis e militares) em 2017 foi de R\$ 16,900 bilhões, enquanto que o pagamento dos vencimentos (civis e militares na ativa) foi de R\$ 21,9 bilhões. Estes valores compõem o Grupo de Despesa com Pessoal e Encargos Sociais, o que será tratado no tópico *Despesa com Pessoal*.

Aponto ainda o pagamento de amortizações, juros e encargos da dívida, o qual tem onerado o Estado, principalmente o pagamento da dívida interna. As despesas com a dívida externa, por sua vez, mais que dobraram em 2015, notadamente em função do pagamento da dívida externa por contratos. O tema será desenvolvido também em tópico específico.

No ano de 2017, destacam-se também os investimentos em equipamentos e material permanente, que apresentaram incremento de despesa de R\$ 999,600 milhões de reais, representando 44,5% do total de investimentos do Estado, numa contra tendência de encolhimento desse grupo de despesas. Os gastos foram direcionados principalmente para aquisição de equipamentos de informática, destinados à educação, bem como de veículos, remetidos principalmente para a área da saúde e, em menor parcela, da educação.

Portanto, há no Estado um descompasso entre o ritmo de crescimento das receitas e o das despesas. Embora evidente o esforço fiscal do Estado para o incremento das receitas próprias – inclusive em ritmo superior à expansão da atividade econômica –, a desaceleração da expansão das despesas não foi suficiente para fazer frente à perda de receitas alavancada pela queda nas Transferências Correntes, notadamente das transferências da União.

Além disso, os compromissos com o pagamento das aposentadorias e pensões, bem como da folha de pagamento de civis e militares pressionam as despesas, levando o Estado a promover cortes em outras frentes, sobretudo nos investimentos.

Por fim, a despeito da geração de receitas próprias, mediante tributação direta por Estados e Municípios, a descentralização das competências entre os entes federados atribui a eles responsabilidades, não observando a proporcionalidade dos aportes de receitas, produzindo, assim, desequilíbrios. Isto porque a União centraliza a maior parte da arrecadação de tributos (68,3%), e é ela a responsável pela formulação e execução de políticas econômicas. Assim sendo, os demais entes federados permanecem fortemente dependentes de recursos provenientes da União. É o que chamamos de agravos da assimetria ao princípio federativo.

A saída para reversão do quadro fiscal de Minas passa, portanto, pela questão previdenciária, mas não somente. O peso crescente dos gastos previdenciários, somados ao encolhimento das receitas, projeta agravamento do problema fiscal, inclusive inibindo gastos e investimentos em outras áreas. A recuperação do quadro fiscal remete ainda à revisão da assimetria federativa e à distribuição das receitas e dos encargos, bem como da contrapartida em termos de crescimento econômico com redistribuição de renda, retomada do emprego e aumento do consumo e investimento de forma sustentada.

4.2.2.2 Despesa Fiscal – Fixação e Realização

Despesas com Serviços Terceirizados

Incluí neste tópico o aspecto fiscal da despesa do Estado com Serviços de Terceiros, compreendendo os Serviços de Consultoria, Outros Serviços de Terceiros – PF, Outros Serviços de Terceiros – PJ e Locação de Mão de Obra, discriminados na Tabela 63 do Relatório Técnico, fl. 194.

Não se questiona aqui se a terceirização de mão de obra se traduz em ganhos ou não para a administração pública mineira, mas demonstrar o quanto o Estado gasta com a força de trabalho de forma indireta, pela via da terceirização, somada à direta.

O argumento central é que como as despesas com a terceirização não são contabilizadas nos gastos com pessoal, sendo, via de regra, alternativa à legislação que limita gastos e estabelece condições para a contratação dos servidores, o gestor público é induzido a se valer do expediente da terceirização. Acrescente-se que o ordenamento jurídico atual não abarca todos os impactos das relações trilaterais entre a administração pública, tomadora do serviço, as empresas e pessoas físicas prestadoras do serviço e o próprio trabalhador, cujos resultados não foram até então mensurados.

Recomendo, assim, que a administração pública promova estudos de visão integrada acerca da gestão e dos gastos com a força de trabalho, quer seja na forma direta quanto indireta, com vistas à avaliação dos impactos, especialmente das despesas com pessoal e encargos sociais, em 2017, no montante de R\$ 50,078 bilhões. Tal valor acrescido das despesas com a terceirização da mão de obra, R\$ 6,847 bilhões, perfaz o total de R\$ 56,925 bilhões, correspondendo a 57,86% da despesa total realizada (R\$ 98,392 bilhões).

Em que pese a legalidade tanto da contratação de mão de obra terceirizada como da realização do concurso público, necessário considerar os benefícios de ambas ações, especialmente com relação à vinculação a longo prazo dos servidores públicos com a administração, ao gerenciamento dos contratos administrativos com terceiros em todas as suas fases, e mais, à gestão das relações interpessoais entre os grupos destas forças de trabalho.

Ainda sobre este ponto, determinou-se abertura de vista acerca da classificação, no grupo de Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos, das despesas relativas à mão de obra, via contratos de terceirização empregada em atividade-fim ou inerentes a categorias constantes em Plano de Cargos e Salários, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização.

Corroboro com a manifestação da Unidade Técnica ao examinar a defesa apresentada no item 12 da Nota Técnica SCPPO N° 04/2018 (Anexo 1), também ratificada pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no sentido de que o Governo cumpra as reiteradas recomendações desta Casa acerca das alterações promovidas pela STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, especificamente no que se refere à classificação desses gastos no grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

4.3 Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado

Neste tópico, a Unidade Técnica registrou como apontamento, fl. 200 e 201, a execução orçamentária pela Copasa acima do crédito autorizado, nas ações 6188, 6014 e 7020, no total de R\$ 17,782 milhões, comprometendo o planejamento.

Em sede de defesa, a Copasa registrou o descompasso entre a solicitação do crédito adicional e a edição do decreto de suplementação; a revisão dos seus processos de trabalho a fim de evitar o ocorrido, e, por fim, manifestou o não enquadramento da empresa nos parâmetros do formato tradicional do orçamento público, por sua natureza empresarial, e a necessária flexibilidade na execução dos recursos frente às demandas do mercado.

Os esclarecimentos não foram acolhidos pela Cfange, uma vez que a Copasa, como sociedade de economia mista, se sujeita à Lei 6.404/76, bem como às normas de finanças públicas, preservando o interesse público que justifica sua criação e atuação.

De acordo com os dados da Tabela 68 (fl. 199), constata-se que, embora a empresa tenha excedido os créditos autorizados na execução específica das ações supracitadas, as despesas realizadas no exercício de 2017 totalizaram o valor R\$ 1,025 bilhão, aquém dos créditos previstos (R\$ 1,153 bilhão) e autorizados (R\$ 1,180 bilhão).

Pelo exposto, entendo que o ocorrido não acarretou realização de despesa excedente ao total dos créditos orçamentários previstos e autorizados para a Copasa, mas restou demonstrada desarmonia orçamentária entre o planejado e o executado quanto às ações específicas. Portanto, **recomendo** maior integração entre o Governo e a Copasa, a fim de possibilitar celeridade nas transações e permitir a execução do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado nos limites dispostos nas normas de finanças públicas, sem prejuízo da atuação no mercado empresarial.

Ainda neste tópico, verifica-se a contenção de recursos, no ano de 2017, em investimentos nas empresas controladas pelo Estado. Dos R\$ 8,317 bilhões previstos no OI, 64% (R\$ 5,063 bilhões) das despesas realizadas concentraram-se nas ações tipificadas como Operação Especial³, enquanto, por outro lado, os gastos com projetos⁴ do OI totalizaram apenas R\$ 1,931 bilhão, com significativa redução (57%) em relação ao executado no ano anterior (R\$ 4,509 bilhões), conforme Tabelas 27 e 69, fl. 144 e 200, respectivamente.

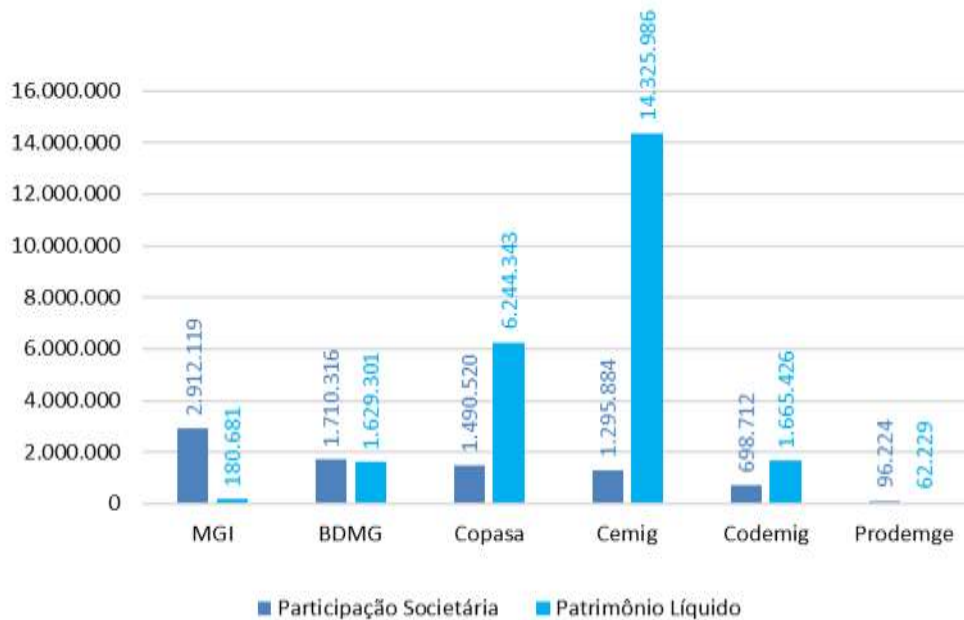
Neste cenário, pautado pela crise econômica e financeira, trago também análise acerca do retorno financeiro do capital investido nas empresas estatais controladas⁵. De início, apresento a participação societária e o patrimônio líquido das empresas nas quais o Estado concentra maior montante investido em 2017 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Patrimônio líquido e participação societária do Estado nas empresas controladas e dependentes (R\$ milhares), Minas Gerais, 2017

³ As ações classificadas como Operações Especiais não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços, podendo-se, dentre elas, destacar: Transferências Constitucionais Obrigatórias a Municípios; Complementação Financeira do RPPS; Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS; Benefícios Previdenciários e Proventos de Inativos; Precatórios e Requisições de Pequeno Valor; e Adimplemento de Obrigações Relativas ao Pagamento da Dívida Pública Fundada Interna e Externa.

⁴ Projetos são ações que resultam em produtos que concorrem para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.

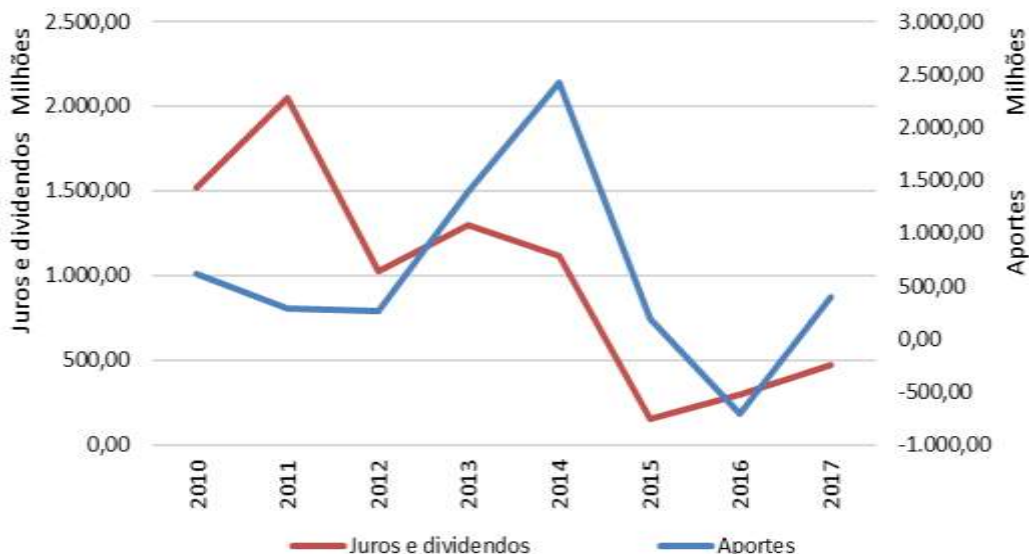
⁵ BDMG, Cohab, Copasa, Cemig, Codemig, MGS, MGI, Prodemge, Metrominas e Gasmig.



Fonte: Relatório Contábil do Estado de Minas Gerais 2017 e DRE das Empresas.

Em seguida, discorro sobre os aportes do Estado e as receitas provenientes da distribuição de juros e dividendos das empresas controladas, apontando as tendências entre os anos de 2010 e 2017 (Gráfico 1).

Gráfico 2 – Aportes do Estado e distribuição de juros e dividendos das empresas controladas e dependentes (R\$ milhões a preços de 2017), Minas Gerais, 2010 a 2017



Fonte: Ofício 725/18, protocolizado sob o 48841 dia 18/9/2018.

De acordo com os valores dos aportes do Estado nas suas empresas, constata-se que, nos anos de 2013 e 2014, o maior incremento deu-se na Minas Gerais Participações S/A – MGI, empresa vinculada à SEF, direcionados em 2013 principalmente à constituição da Empresa Mineira de Participações S/A (EMIP), subsidiária integral da MGI, com injeção de capital de R\$ 533,274

milhões. Já em 2014, os aportes foram dirigidos ao aumento de capital da MGI no valor de R\$ 1,799 bilhão.

Cabe destacar também, em 2016, a redução de capital concentrada na Codemig de R\$ 1,101 bilhão, em função da transferência para o Estado das benfeitorias Cidade Administrativa e Prédio de Serviços, localizados em Belo Horizonte, nos valores de R\$ 932,085 milhões e R\$ 168,573 milhões, respectivamente. Já em 2017, foram retomados os aportes principalmente na Cemig (R\$ 223,810 milhões), bem como a continuidade de aportes na MGI (R\$ 106,169 milhões).

Por sua vez, no acompanhamento das receitas do Estado originárias da repartição de juros e dividendos das empresas controladas, verifica-se forte tendência de queda no período compreendido entre 2012 e 2017, descontados os efeitos da inflação. Observa-se que a receita proveniente de juros e dividendos se manteve concentrada na Cemig, embora sua repartição de dividendos tenha caído a partir de 2015. Por outro lado, as receitas provenientes da Codemig e da Copasa apresentaram retomada e sustentaram crescimento das receitas de juros e dividendos até 2017. Cabe notar também que o conjunto das empresas foi afetado pela crise em 2015, com piora dos resultados individuais e consecutiva retomada a partir dos anos seguintes.

Concluindo, sob essa perspectiva, os dados revelam que o Governo desembolsou cerca de 1,6 vezes mais do que recebeu a título de juros sob capital próprio e dividendos. Deste montante R\$ 2,973 bilhões foram aportados pelo Estado nos últimos cinco anos, e, em contrapartida, recebeu R\$ 2,828 bilhões a preços correntes no mesmo período. Ou seja, houve mais saída de recursos do Tesouro do que retorno financeiro. Registre-se que até 2012 as empresas geraram maior receita do que dispêndio – retorno de R\$ 3,160 bilhões contra aportes de R\$ 695,211 milhões, a preços correntes.

Entretanto, a questão não pode ser analisada somente sob o prisma financeiro, sem levar em conta a prevalência do interesse social na capitalização de determinadas empresas pelo Estado, visando, sobretudo, as políticas públicas para atendimento das demandas dos territórios de desenvolvimento de Minas Gerais com maior vulnerabilidade social.

Quanto ao exercício de 2017, especificamente, cabe aqui registrar os resultados das empresas em que o Estado detém maior participação acionária:

- i) MGI⁶: prejuízos acumulados na ordem de R\$ 926,752 milhões desde 2012, à exceção de 2014 quando registrou resultado positivo em função do aumento da receita de participação acionária decorrente dos aportes do Estado. Registra-se melhora dos resultados apenas em 2017, com redução de quase 10 vezes do prejuízo em relação a 2016, uma vez que teria se beneficiado da redução da taxa de juros, ainda que sob os efeitos negativos da crise econômica e do aumento da inadimplência da carteira de Direitos de Crédito Autônomos;
- ii) BDMG⁷: resultado negativo de R\$ 177 milhões em 2017 decorrente, principalmente, do volume de provisões de crédito de R\$ 559,5 milhões e de perda no valor

⁶ Demonstrações Financeiras Individuais e Consolidadas MGI Minas Gerais Participações S.A.. Disponível em: http://www.mgipart.com.br/projeto/mgi/arquivos/institucional/MGI_Demonstracoes_Financeiras_2017.pdf, acesso: em 05 de nov. 2018.

⁷ Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A. – BDMG: demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2017 e relatório do auditor independente. Disponível em: <https://www2.bdmg.mg.gov.br/Transparencia/DemonstracoesFinanceirasRelatorios/Demonstra%C3%A7%C3%B5es%20financeiras%20em%2031%20de%20dezembro%20de%202017%20%20e%20relat%C3%B3rio%20dos%20auditores%20independentes.pdf>, acesso: em 05 de nov. 2018.

recuperável das aplicações efetuadas pela BDMGTEC, no montante de R\$ 57,028 milhões, apesar dos avanços nos resultados operacionais e na rentabilidade da carteira de produtos. Registra-se que a maioria das operações de crédito provisionadas (77%) foi originada em período anterior a 2015;

- iii) Prodemge⁸: prejuízos operacionais nos últimos cinco anos, com resultado negativo de R\$ 11,839 milhões em 2017, diretamente relacionado ao acréscimo de custo no valor de R\$ 30,207 milhões proveniente dos serviços gráficos assumidos, após a Reforma Administrativa do Estado ocorrida em 2016, que extinguiu a Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais;
- iv) Cemig⁹: resultado superavitário no montante de R\$ 1,001 bilhão em 2017, impactado principalmente pela receita com transações com energia na Câmara de Comercialização de Energia Elétrica – CCEE no montante de R\$ 860 milhões em 2017 comparados a R\$ 161 milhões em 2016, aumento de 435,02%. Destacam-se também: (i) adesão ao Plano de Regularização de Créditos Tributários – ICMS: despesa no valor de R\$ 595 milhões impactando o resultado negativamente; (ii) reversão de despesa com seguro de vida de R\$ 619 milhões; (iii) provisão para perdas em investimentos de R\$ 347 milhões; (iv) equivalência patrimonial negativa de R\$ 252 milhões.
- v) Codemig¹⁰: lucro líquido de R\$ 273,338 milhões, em 2017. Destaca-se a elevação do patrimônio líquido em R\$ 303 milhões, proporcionada pelo aporte do Estado para aumento de capital, ocorrido em maio de 2017, no valor de R\$ 195 milhões, e pelo aumento das reservas de lucro, após a destinação dos resultados de 2016 no valor de R\$ 106 milhões. O ano de 2017 foi marcado pelo retorno ao crescimento da Cia, expresso nos resultados operacionais: R\$ 890 milhões em receita bruta (8% de aumento); R\$ 604 milhões em receita líquida (8% de aumento) e R\$ 273 milhões em lucro líquido (19% de aumento).
- vi) Copasa¹¹: lucro líquido de R\$ 560,438 milhões em 2017, superior em 29,1% ao R\$ 434,2 milhões auferido em 2016. Observa-se que a receita operacional líquida cresceu 9,7% em relação a 2016, contra crescimento de 8,2% dos custos e despesas. Além disso, redução da dívida líquida em cerca de R\$ 100 milhões e da dívida bruta em R\$ 31 milhões.

Pelo exposto, de forma geral, verifica-se tendência de baixo retorno do capital investido nas empresas estatais, analisando-se apenas a dimensão financeira, aqui não contemplada a função social de cada uma delas.

Deste modo, visando propiciar maior transparência sobre a performance das empresas estatais à sociedade mineira, **submeto ao Tribunal Pleno proposta** para que a Escola de Contas Professor

⁸ Demonstração do resultado dos exercícios findos em 31 de dezembro de 2017 e 2016. Disponível em: <<https://www.prodemge.gov.br/prestacao-de-contas/notas-explicativas>>, acesso: em 05 de nov. 2018.

⁹ DIVULGAÇÃO DE RESULTADOS – CEMIG. Disponível em: <<http://cemig.foinvest.com.br/ptb/16060/Earnings%202017%20Final.pdf>>, acesso: em 05 de nov. 2018.

¹⁰ Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Codemig Demonstrações financeiras em 31 de dezembro de 2017 e relatório dos auditores independentes. Disponível em <<http://www.codemig.com.br/wp-content/uploads/2018/04/arquivo-3-12.17-relatorio-codemig-31122017.pdf>>, acesso: em 05 de nov. 2018.

¹¹ Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA MG Demonstrações financeiras individuais e consolidadas em 31 de dezembro de 2017 e relatório do auditor independente. Disponível em: <http://www.mzweb.com.br/Copasa/web/default_download.asp?NArquivo=COPASA_DF2017_22022018.pdf&arquivo=2942F848-D8C1-41B8-A579-B0237BE8D304>, acesso: em 05 de nov. 2018.

Pedro Aleixo, por meio da Coordenadoria de Pós-Graduação, conforme dispõe o art. 70 da Resolução 3/17, promova estudos com o fim de produzir Boletim Técnico Informativo anual, cujo conteúdo deve priorizar o resultado dos recursos aportados pelo Estado nas empresas controladas e transferidos para as dependentes, as principais movimentações contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, com base nos documentos e demonstrativos que compõem a prestação de contas anual dos administradores, dentre outros. Fixo o prazo de 120 dias para entrega à Presidência da Casa da sugestão de conteúdo e formatação do protótipo, a qual caberá definir a Unidade Organizacional responsável pela implantação e continuidade dos trabalhos, visando propiciar maior transparência sobre a performance das empresas estatais à sociedade mineira.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, Excelência.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pois não, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Essa é uma questão administrativa.

Indago aos Conselheiros se devemos votar agora.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Vamos deixar para o final, não é?

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Trata-se de uma questão administrativa, que está sendo levantada, que é a de submeter ao Tribunal Pleno proposta para a Escola de Contas Pedro Aleixo desenvolver curso de pós-graduação específico. Evidentemente que isso envolve investimento e inclusive fixa o objeto... (interrompido)

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Excelência, não é fazer curso de pós-graduação. A Escola de Contas, por meio da Coordenadoria de Pós-Graduação... (interrompido)

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Aliás, promover estudos com o fim de... (interrompido)

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Produzir um boletim.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Que seja definido agora ou depois da votação, é isso o que o Senhor quer?

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Deixar para o final? Ok!

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Abrir um destaque, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pois não.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu acho que não há problema nenhum entre votar agora ou ao final. Faríamos o destaque e, ao final, votaríamos primeiro o destaque, antes do conjunto das contas. Então, primeiro submetemos o destaque, porque na realidade eles são autônomos e independentes. Eles podem ser executados, independentemente do resultado final da votação das contas.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

É porque isso é uma proposta de natureza administrativa, que está dentro da apreciação das Contas do Governo.

Concorda, Conselheiro Wanderley Ávila?

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Presidente, eu estou de acordo com a proposta e para mim tanto faz agora ou ao final.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Não faria diferença.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Então, pode votar logo agora, de imediato.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pode votar de imediato?

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pode! Não há problema.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Eu também acolho a proposta do Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também acolho a proposta.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, como o futuro Presidente aprovou e a Escola está diretamente subordinada a ele, também não tenho nada a me opor que sejam produzidos esses boletins técnicos. Agora não sei, sinceramente, se essa questão ficaria no âmbito da Escola de Contas. Talvez pudéssemos discutir isso com mais calma, para avaliar se realmente seria a Escola de Contas ou outra Unidade do Tribunal que produziria esse trabalho de forma mais efetiva.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Concordo com a proposta. Acho que o Tribunal de Contas tem sido pioneiro não só em relação a algumas propostas de administração e de conduta pública em Minas Gerais, mas tem servido como referência no Brasil. Concordo plenamente, só acho que a operacionalização pode ser estudada depois. Nisso vejo que o Conselheiro Gilberto Diniz tem razão, mas, em si, a proposta está correta. É uma boa contribuição para a compreensão do Estado e, muito mais, para ter um acompanhamento permanente das empresas estatais de Minas Gerais. Sou a favor.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço vênua ao Relator. Sou contra. Entendo que essa proposta deveria partir para as unidades técnicas do Tribunal, a exemplo do que nós temos feito, aqui, em relação aos assuntos administrativos, para que se pudesse fazer um estudo aprofundado e saber, quem, de fato, qual a unidade orgânica, de fato, deveria ser a responsável por esse estudo.

Até por que nós temos um rito específico, que é o rito da Res. 06 – Assunto Administrativo, que deve ser observada. Eu chamo atenção para este ponto.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, vou dar um esclarecimento.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pois não.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Tenho impressão de que o eminente Presidente não leu a orientação do voto até o final. Aqui digo que caberá à Escola de Contas Professor Pedro Aleixo – seria bom que todos os Conselheiros acompanhassem o texto – vai promover estudos para produção de boletim técnico informativo anual. Esse conteúdo vai priorizar o resultado. Depois, eu fixo o prazo de 120 dias para o Presidente receber essa documentação – já vai cair ao tempo do novo Presidente – e, aí, então, a Presidência vai dar a definição de qual unidade organizacional será responsável pela implantação e continuidade dos trabalhos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Para mim ficou muito claro isso, Excelência. Só que, para mim, está sendo descumprida a nossa Res. 06, que é uma questão de natureza administrativa. Fico vencido nesse ponto e prevalece a proposta de Vossa Excelência.

Pelo que entendi, o Conselheiro Gilberto Diniz também está acompanhando?

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Estou de acordo com a produção dos boletins.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Também estou de acordo, desde que seja observado o rito da nossa Res. 06.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Essa é uma outra questão que deveria ser ponderada, no caso.

Como será apresentado um protótipo, o futuro Presidente pode determinar que se observe a Resolução.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

FICA APROVADA A PROPOSTA. VENCIDO O CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO, NESSE PONTO, JÁ QUE SE TRATA DE MATÉRIA ADMINISTRATIVA E O PRESIDENTE VOTA.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

5. Gestão Fiscal

De início, trago o resultado medido na dimensão i-FISCAL - Índice Estadual da Gestão Fiscal, que compõe o IEGE. Os temas abordados nesta dimensão referem-se à existência de iniciativas, procedimentos, atos e fatos de natureza contábil, orçamentária, financeira e patrimonial, que permitem avaliar, sob os aspectos técnico e legal, a adequação e a conformidade da gestão fiscal.

O Estado totalizou pontos para se classificar na Faixa de Resultado B, configurando-se como performance efetiva. Isto é, a despeito da crise econômica que já se arrasta por 3 anos num lento processo de recuperação, o resultado sugere que o Estado tem capacidade de promover gestão fiscal efetiva, do ponto de vista das suas ações, controles e processos. Destaque-se, neste contexto, o esforço fiscal para a geração de receitas ao promover o crescimento da receita tributária acima do nível de atividade econômica, a despeito da queda da arrecadação da União e perda real dos recursos provenientes de transferências.

5.1 Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita (LRF - arts. 8º, 9º e 13)

5.1.1 Metas Bimestrais de Arrecadação de Receitas Estaduais

A arrecadação total da Receita Tributária, Multa, Juros de Mora dos Tributos e Dívida Ativa Tributária alcançou R\$ 60,082 bilhões em 2017, superando em 6,11%, ou, em R\$ 3,458 bilhões, a previsão inicial de R\$ 56,624 bilhões, e significando incremento de 22,31% e 10,60% em relação aos exercícios de 2015 e 2016, respectivamente.

Desse total o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS representou parcela mais significativa; ao gerar receita de R\$ 45,224 bilhões, ou seja, 77,94% da Receita Tributária, com excedente de recolhimento de R\$ 2,252 bilhões, equivalente a 5,24% do previsto e um incremento de 21,73% e 10,14% em relação aos exercícios de 2015 e 2016, respectivamente.

Também o Imposto de Renda Retido na Fonte (excesso de 141,875 milhões) e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (excesso de R\$ 40,870 milhões) superaram as estimativas.

Por outro lado, o valor arrecadado com multas e juros de mora, R\$ 838,078 milhões, apresentou variação negativa tanto com relação ao previsto (em 8,78%), quanto em relação ao arrecadado no exercício anterior (em 1,08%).

O Imposto sobre Veículos Automotores (IPVA), por sua vez, ao totalizar R\$ 4,612 bilhões – embora tenha representado incremento de 5,82% e 14,17% em relação ao arrecadado nos exercícios de 2016 e 2015, respectivamente –, ficou levemente aquém do previsto, em 0,44% ou R\$ 20 milhões.

Influenciaram diretamente na arrecadação tributária medidas adotadas pelo Governo: edição do Decreto 47.226/17, que concedeu desconto de ICMS para contribuintes que mantivessem em dia o pagamento dos tributos estaduais; o Programa Regularize, instituído pelo Decreto 46.817/15, e o Novo Regularize, instituído pela Lei 22.549/17, oferecendo aos contribuintes inadimplentes condições especiais de quitação das dívidas tributárias.

5.1.2 Programação Orçamentária e Financeira – Poder Executivo

Sob o aspecto fiscal constata-se descompasso entre o planejado e o executado. Em 2017, o déficit previsto foi de R\$ 8,065 bilhões enquanto o executado foi de R\$ 9,768 bilhões, evidenciando, além do descumprimento da meta estipulada na LDO 2017, significativo aumento em comparação ao executado em 2016 (R\$ 4,163 bilhões).

No quarto trimestre, diferentemente dos anteriores, as despesas realizadas representaram 126,86% da programação estabelecida, influenciando decisivamente no déficit orçamentário de 2017, com despesa total de R\$ 23,544 bilhões, que excedeu em R\$ 3,506 bilhões, ou 17,50%, o total programado, sendo que não houve revisão dos limites prevista no Anexo I do Decreto 47.147/17, tampouco contingenciamento de despesas, conforme o art. 9º da LRF e as diretrizes estabelecidas pelo art. 42 da LDO 2017. Sobre tais apontamentos oportunizou-se defesa ao Estado, que não se manifestou.

Na oportunidade foram solicitados esclarecimentos quanto às medidas para o reequilíbrio da execução orçamentária de 2017, bem quanto ao significativo aumento entre o déficit orçamentário de 2016 e aquele previsto para 2017 (R\$ 8,065 bilhões), concretizado ao final do exercício no valor de R\$ 9,768 bilhões.

Em sede de defesa, o Estado justificou a diferença dos resultados fiscais apurados em 2016 e 2017, em razão da entrada de receitas em 2016, notadamente as de caráter extraordinário, o que não se repetiu no ano seguinte no mesmo volume, e do aumento considerável de despesas obrigatórias, especialmente aquelas com pessoal.

Constatado o desequilíbrio orçamentário e financeiro, detalhado no estudo já anunciado (Apêndice I), **fazem-se necessárias** medidas estruturais de ajustes tanto do lado da receita quanto da despesa.

5.2 Receita Corrente Líquida – RCL

A Receita Corrente Líquida (RCL), principal parâmetro para os limites da despesa com pessoal e da dívida, totalizou R\$ 55,174 bilhões, ou seja, 100,65% da previsão atualizada, representando um aumento de 2,68%, em termos nominais, comparada a 2016. Na série histórica, registrou o menor crescimento nominal, depois do apurado em 2009.

5.3 Renúncia de Receita

5.3.3 Renúncias Concedidas em 2017

O total desonerado no exercício em exame superou o orçado na LOA em 20,34%, atingindo o patamar de R\$ 17,765 bilhões, composto pelos benefícios heterônomos (R\$ 7,432 bilhões), renúncias consolidadas (R\$ 4,769 bilhões) e novas renúncias (R\$ 5,564 bilhões). Registre-se que o total das renúncias chegou a superar em 81,86% o déficit orçamentário fiscal de R\$ 9,768 bilhões.

Os dados referentes às renúncias efetivamente ocorridas foram enviados pelo Estado em atendimento à solicitação deste Tribunal, tendo em vista a ausência de evidência contábil, uma vez que a previsão quanto à arrecadação da receita tributária é registrada pelo valor líquido, ou seja, já descontadas as perdas decorrentes de benefícios fiscais.

A Cfamge apontou que, embora a LDO 2017 tenha apresentado o Anexo de Metas Fiscais com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido pela LRF (art. 4º, § 2º, V) como nos anos anteriores, o fez sem a indicação das medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista, conforme instrui o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. Verificou-se, ainda, que a LDO 2018 também não fez constar do demonstrativo tais medidas, apesar das recomendações desta Casa.

A SEF, em resposta, ratificou os mesmos esclarecimentos já prestados em exercícios anteriores, declarando-se amparada pelas disposições do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (7ª ed., p. 62), segundo o qual estão submetidas à evidência contábil somente as renúncias passíveis de mensuração. Alegou dificuldade de mensuração de valores destinados à renúncia de receitas tributárias, tendo em vista que o ICMS é imposto sujeito a lançamento por homologação (ou autolancamento), ou seja, as estimativas de renúncias fiscais são deduzidas a partir de dados informados pelos próprios contribuintes. E mais, o montante renunciado depende da forma pela qual o contribuinte usufruiu dos benefícios.

Conclui o exame técnico que, considerando a representatividade das renúncias concedidas, notadamente em comparação com despesas e receitas estaduais, necessária a criação de mecanismos, pela SEF, que possibilitem a averiguação e análise de cada modalidade de renúncia fiscal e seus impactos na economia mineira.

Assim sendo, **entendo que**, apesar do caráter facultativo – tanto nas classificações orçamentárias, quanto nas contas contábeis, **deverá o Governo proceder ao registro da renúncia de receita efetivamente concedida, visando a transparência e a análise sistêmica e independente dos seus impactos.**

A questão ganha relevo à luz do recentíssimo Decreto 9.588/18 – praticamente da semana passada –, que cria o Comitê de Monitoramento e Avaliação dos Subsídios da União, de natureza consultiva, destinado a monitorar e avaliar, de forma contínua, as políticas públicas financiadas por subsídios da União, advindos de benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia previstos no §6º do art. 165 da Constituição Federal. O novo regulamento da União pode servir de referência ao Governo Estadual para também proceder à análise dos impactos nas políticas públicas financiadas pelas renúncias por ele concedidas.

Especificamente sobre a renúncia de receita em decorrência de Benefícios Heterônomos (R\$ 7,432 bilhões), o valor ficou bem próximo do previsto de R\$ 7,099 bilhões, porém, no que se refere à Lei Kandir, as perdas efetivadas superaram em 102,33% a estimada, enquanto aquelas decorrentes do Simples Nacional foram inferiores ao valor previsto em 68,53%.

Não poderia me furtar da preocupação e controvérsia instaladas há vários anos acerca do impacto das desonerações nas unidades federativas implementadas pela Lei Kandir, em breve digressão.

A Constituição Federal, na redação original do art. 155, § 2º, inciso X, *a*, já previa a desoneração do ICMS sobre a exportação de produtos industrializados. Em meados dos anos 1990, com o intuito de minorar os efeitos negativos sobre a balança comercial decorrentes da política de estabilização econômica que envolveu o Plano Real (valorização cambial e elevação das taxas de

juros), o Governo Federal pretendeu aumentar a competitividade dos bens e serviços brasileiros no mercado internacional, a título de incentivo à obtenção de superávits comerciais. Assim, a União propôs estender a não incidência do ICMS de modo a abranger, também, produtos primários e industrializados semielaborados ou serviços.

À época, a fim de reduzir a resistência dos Estados e viabilizar a aprovação da lei, o Governo Federal propôs contrapartida às perdas arrecadatórias que lhes seriam impostas, oferecendo-lhes uma espécie de *seguro-receita*, sob o qual haveria repasses automáticos, em caso de queda na arrecadação, gerando um complexo mecanismo de compensação para garantir a manutenção da receita estadual, minimizando, naquele momento, o conflito pela repartição de recursos. Sob tal compromisso, portanto, foi aprovada a Lei Complementar 87/96, assim chamada Lei Kandir.

Em 2002, com a aprovação da Lei Complementar 115/02, inaugurou-se novo sistema de compensação (em substituição ao seguro-receita), sob o qual o montante a ser repassado pela União aos Estados a título de compensação seria determinado por quocientes fixos definidos previamente para cada Estado, com base em critérios políticos, ou seja, em juízo de conveniência e oportunidade – e não mais em função da objetiva e verificada perda arrecadatória de cada ente – definidos pela Lei Orçamentária da União, após aprovação do Congresso Nacional.

No ano seguinte, a Emenda 42/03 constitucionalizou as não-incidências aqui referidas e ampliou a imunidade do ICMS a todas as operações que destinem mercadorias e serviços ao exterior, além de assegurar a manutenção do crédito referente ao imposto cobrado nas operações anteriores. A referida emenda, em contrapartida aos Estados, introduziu o art. 91 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo à União o dever constitucional de editar lei complementar que estabelecesse novo sistema de compensação com base em critérios objetivos, quais sejam (i) as exportações de produtos primários e semielaborados, (ii) a relação entre exportações e importações, (iii) os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e (iv) a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do ICMS.

Mais uma vez, entretanto, tal qual quando da edição da própria Lei Kandir, a União faltou em seu compromisso firmado com os Estados-Membros, restando omissa no dever constitucional contido no art. 91 do ADCT.

Em obra organizada por Misabel de Abreu Machado Derzi, José Afonso Bicalho Beltrão da Silva e Onofre Alves Batista Júnior – *ICMS: Diagnósticos e Proposições* –, ao tratar das Compensações Financeiras decorrentes da Lei Kandir, os autores mencionam estudo constante do Relatório COTEPE/ICMS, do Grupo de Trabalho 08/CONFAZ – Anexo IX de 2017, segundo o qual as transferências realizadas pela União a favor de Minas Gerais, de set./96 a dez./2014, totalizariam R\$ 16,745 bilhões, enquanto, nesse mesmo período, as perdas geradas pela Lei Kandir seriam de R\$ 78,941 bilhões, ou seja, resultando em perda líquida para o Estado de Minas Gerais de R\$ 62,200 bilhões, ou seja, em outros números, apenas 21,2% das perdas teriam sido compensadas.

A referida obra ainda traz à luz estudo realizado pelo Estado do Pará valendo-se de metodologia do CONFAZ, Protocolo ICMS 69/08, e, utilizando o IPCA para a atualização dos valores referentes ao período de 1997 a 2015, chegou a R\$ 92,2 bilhões em perdas líquidas experimentadas pelo Estado de Minas Gerais, seguido por outros Estados com perfil exportador, como o Rio de Janeiro (R\$ 49,2 bilhões), Pará (R\$ 44,2 bilhões), Rio Grande do Sul (R\$ 41,8 bilhões) e Mato Grosso (R\$ 41,7 bilhões).

A despeito do critério utilizado para o cálculo, ambos os estudos são uníssomos em apontar o Estado de Minas Gerais como o maior prejudicado pelas desonerações do ICMS inauguradas pela Lei Kandir e sua insuficiente compensação ao longo dos anos.

Diante desse quadro, o Estado do Pará – com a participação de outros 15 Estados-Membros na condição de *amici curiae* – impetrou, perante o Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão 25, que veio a ser apreciada pela Suprema Corte na Sessão de 30 de novembro de 2016.

Durante o julgamento, o STF reconheceu, de pronto, o desequilíbrio federativo provocado pela isenção heterônoma sem a devida compensação. Notadamente, criticou-se o critério adotado pela Lei Complementar 115/02, que, nas palavras do Ministro Edson Fachin, *promoveu a perda da racionalidade econômica subjacente à ideia de compensação financeira de perdas de arrecadação [...] danosa ao pacto federativo*.

O panorama instalado pela já insuficiente compensação financeira, desde a aprovação da Lei Kandir (agravada pela edição da LC 115/02), opunha, de um lado, os benefícios econômicos experimentados pela Federação, de forma difusa, decorrentes da desoneração do ICMS sobre as exportações; e, de outro, o ônus concentrado sobre Estados e Municípios, obrigados a suportar quase que totalmente a renúncia fiscal imposta sobre a sua principal fonte de renda tributária, sobretudo para aqueles dedicados à exportação de produtos primários.

Diante de tais argumentos, o STF julgou procedente a ADO 25, declarou a mora do Congresso Nacional em editar a Lei Complementar de que trata o art. 91 do ADCT (com redação dada pela EC 42) e fixou-lhe o prazo de 12 meses para suprir a referida omissão constitucional. E ainda aditou: caso transcorrido o prazo assinalado, a Suprema Corte atribuiu ao Tribunal de Contas da União a função de fixar as regras de repasse dos recursos da União aos Estados-Membros, de acordo com os critérios dispostos no art. 91 do ADCT. No ínterim, permaneceriam em vigor os critérios definidos na LC 115/02.

O Instituto Rui Barbosa, então sob a presidência deste Relator, realizou, em 19/09/2017, na Sala Ágora deste Tribunal, encontro que contou com a presença de representantes dos Tribunais de Contas e dos Poderes Executivo e Legislativo dos Estados do Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e São Paulo para abordar questões fundamentais à harmonização do posicionamento dos Estados com relação à Lei Kandir.

Na oportunidade, foi assinada a *Carta das Minas Gerais*, que, em adesão à *Carta de Diamantina*, de 12 de setembro de 2017, decidiu por ações que visam corrigir as distorções ao pacto federativo decorrentes da Lei Kandir. Ato contínuo, Grupo de Estudos, no âmbito do Instituto Rui Barbosa, elaborou estudo técnico conclusivo para subsidiar a elaboração de proposta de lei complementar que atendessem ao disposto no art. 91 do ADCT da Constituição da República.

Diante da publicação da Súmula do Acórdão da ADO 25/17, o presidente do Congresso Nacional estabeleceu o mês de agosto de 2018 como prazo limite para a aprovação da regulamentação da Lei Kandir. Neste período, foi aprovado em Comissão Mista do Senado o Projeto de Lei Complementar (PLP) 511/18, prevendo R\$ 39 bilhões em compensação para os Estados, a partir dos critérios previstos no art. 91 do ADCT. Embora se encontre pronto para aprovação no Plenário da Câmara, não houve, contudo, sua apreciação por aquela Casa. Transcorrido o prazo sem a aprovação da lei, portanto, cabe ao TCU proceder à fixação dos critérios de repasse, conforme decidido pela Suprema Corte.

Neste sentido, o IRB, em 11/06/2018, apresentou ao Tribunal de Contas da União o estudo técnico acima referido acerca das reparações sobre as perdas da Lei Kandir nas últimas duas décadas; quando foi firmado termo de cooperação segundo o qual os Tribunais de Contas disponibilizariam ao TCU seus corpos técnicos, os dados e metodologias utilizadas no estudo.

No fim do mês de outubro do ano corrente, a União, por meio de sua Advocacia-Geral, formulou requerimento perante o Supremo Tribunal Federal, solicitando fosse estendido o prazo conferido por aquela Corte na ADO 25 para que o Congresso Nacional suprisse a declarada omissão, regulamentando o tema. Instada a se manifestar, a Procuradoria-Geral da República opinou pelo indeferimento, não havendo ainda, contudo, manifestação da Suprema Corte.

No presente momento, a matéria aguarda regulamentação pelo Tribunal de Contas da União, sob a relatoria do ministro Aroldo Cedraz, pendente de deliberação.

Outro ponto destacado pela Cfamgese refere ao repasse, a título de compensação pelas perdas com a Lei Kandir, do valor correspondente ao coeficiente de 13,39029% do montante de R\$ 1,9 bilhão. Tendo em conta a necessidade de acompanhamento da receita proveniente do referido repasse, a Cfamgeressaltou a importância de que a SEF preste informações tempestivas sobre os registros contábeis efetuados quando do reconhecimento da receita e sua destinação.

Em sede de defesa, o Governo esclareceu que, em 26/12/2017, o Estado de Minas Gerais recebeu da União o montante de R\$ 192 milhões, que foram registrados na Conta Contábil 41700000000 – Transferências Correntes, nível auxiliar 172199990010, Fonte de Recursos 10 – Recursos do Tesouro. Outrossim, informou que, caso ocorram novos repasses pela União relativos a auxílios financeiros, o Estado estudará a viabilidade de criação de uma classificação econômica específica para tais receitas.

Recomendo a criação de classificação econômica específica para os lançamentos provenientes desse repasse, com a finalidade de conferir maior transparência ao reconhecimento e destinação da receita.

Na função de Revisor das Contas do Governador referentes ao exercício de 2013, enfatizei que a renúncia de receitas decorrente de isenções heterônomas, quais sejam, os benefícios fiscais concedidos pelo Governo Federal, ocorria, e continua, à custa do interesse e da autonomia dos Estados-Membros.

No presente momento, dada a incumbência atribuída ao Tribunal de Contas da União pelo Supremo Tribunal Federal, **recomendo** ao Governo que acompanhe o trabalho desenvolvido pelo TCU, bem como seja prudente na adoção de medidas que impliquem renúncia de receitas e crie mecanismos que possibilitem a averiguação e análise de cada modalidade de renúncia fiscal e seus impactos na economia mineira.

E, ainda, considerando a representatividade das renúncias concedidas quando comparadas às receitas estaduais, **acolho** a manifestação da Cfamge e do *Parquet* de Contas e **determino** seja promovida ação fiscalizatória pelo Tribunal nos procedimentos de renúncias de receitas e suas respectivas compensações, com a participação integrada da Diretoria de Controle Externo do Estado e do Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência (Suricato) na elaboração da matriz de planejamento, que subsidiará o escopo, e na própria execução.

5.7 Dívida Consolidada Líquida

Ao final do exercício de 2017, a Dívida Consolidada Líquida do Estado atingiu R\$ 102,815 bilhões, enquanto a RCL totalizou R\$ 55,174 bilhões, apresentando relação DCL/RCL de 1,8635 vez (186,35%), não ultrapassando, no último quadrimestre de 2017, o limite estabelecido pela legislação em vigor, que é de 2 (duas) vezes a RCL, fl. 237. Registre-se queda no percentual da relação DCL/RCL, comparando-se a 2016, principalmente, em razão da renegociação da dívida do Estado com a União, decorrente da LC 148/14, assunto que será tratado adiante.

Entretanto, foi ultrapassado o limite de alerta (R\$ 99,312 bilhões), estabelecido no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, em 6,35%, motivo pelo qual o Tribunal determinou a manifestação do Estado quanto a medidas adotadas para solucionar a questão. Em resposta, o Governo salientou ter havido melhoria para o alcance do limite legal, uma vez que, no 1º quadrimestre de 2018, a relação DCL/RCL caiu ainda mais de 186,35% para 183,66%, ou seja, redução de 1,44%, conforme publicação do Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2018. O Estado ainda permaneceu, no primeiro quadrimestre do 2018, sob situação de alerta por exceder em 3,66% o limite estabelecido na LRF.

5.7.1 Composição da Dívida Consolidada ou Fundada

A dívida consolidada do Estado (R\$ 108,980 bilhões) apresentou redução de 3,77%, em relação ao exercício de 2016 (R\$ 113,258 bilhões), composta em 95,08% de contratos de operações de crédito (empréstimos) para amortização em prazo superior a doze meses.

5.7.1.1 Dívida por Contratos

A dívida contratual do Estado ao final de 2017 (R\$ 103,621 bilhões) decresceu 4,80% em relação a dezembro/16 (R\$ 108,850 bilhões), sendo que R\$ 82,089 bilhões correspondem à dívida com a União.

O exercício de 2017 foi o primeiro, desde 2011, a apresentar queda acentuada de 6,67% em relação ao exercício anterior no saldo da dívida do Estado com a União, proveniente basicamente do resultado negativo das incorporações ao saldo devedor de menos R\$ 3,886 bilhões, tendo sido realizadas operações de crédito no valor de R\$ 66,051 milhões (fl. 241 do Relatório Técnico).

Foram pagos em 2017 com amortizações, juros e encargos da dívida contratual, o valor de R\$ 4,176 bilhões, aumento de 50,96% em relação ao desembolsado no exercício anterior.

A variação negativa ocorrida no exercício de 2016 em relação a 2015 em todo serviço da dívida, deveu-se ao provimento do Mandado de Segurança 34.122/STF impetrado em face da União, gerando a suspensão do pagamento das parcelas dos contratos nos meses de abril, maio e junho, e, também, devido ao acordo firmado entre Estados e União, em 20/6/16, que inclui, dentre outras, a redução de 100% nas prestações mensais de julho a dezembro/16.

Em 2017 houve a assinatura dos termos aditivos aos contratos de refinanciamento (Leis Complementares 151/15 e 156/16) e ainda, a renegociação entre o Governo Federal e o Estado para o pagamento das parcelas não pagas em 2016. Ao realizar esses pagamentos, o Governo mineiro impactou o resultado – tanto no valor total do desembolso dos juros (aumento de 110,23%) quanto nos encargos (39,91%) em relação a 2016.

5.7.1.1.1 Dívida com a União

A dívida do Estado de Minas Gerais com a União, anunciada no item anterior, teve início em 18/02/98, quando foi firmado contrato – de confissão, promessa de assunção, consolidação e refinanciamento de dívidas – entre os entes, com a interveniência do Banco do Estado de Minas Gerais e do Banco do Brasil, nos termos da Lei Federal 9.496/97 e da Resolução 99/96 do Senado Federal. Tratava-se de tentativa do Governo Federal de equacionar a instabilidade econômica e o desequilíbrio fiscal em que se encontravam as unidades da federação.

O contrato, com prazo de 30 (trinta) anos (prorrogáveis por mais 10), estipulava a Tabela Price como forma de capitalização, limite de dispêndio mensal de 1/12 de 13% da Receita Líquida Real (RLR) – interessante que se criou o conceito de receita líquida real só para este tópico – e atualização monetária pelo IGP-DI e juros nominais de 7,5% a.a. calculados sobre o saldo devedor existente. Essa taxa decorreu da amortização extraordinária de R\$ 972.887.035,23, correspondentes a 10% do valor financiado, registrados em conta gráfica. Não fosse esse aporte, os juros nominais seriam de 9%.

Nominalmente, a dívida contratual do Estado (perante a União, entes internos e externos) era de R\$ 18,651 bilhões em 1998, atingindo o montante de R\$ 103,442 bilhões em 2017, o que equivale a um crescimento anual de 9,44%. Em termos reais, no período de 1998-2017, a dívida contratual aumentou 25,40%, a preços de dezembro de 2017 (fl. 244-245 do Relatório Técnico).

Com o passar dos anos, o limite de dispêndio mensal mostrou-se insuficiente para o pagamento das obrigações (amortização, juros e encargos) e os pesados encargos (IGP-DI mais juros de 7,5% a.a.) – contabilizado na forma de anatocismo, conforme foi dito na defesa –, acarretando a expansão da dívida, em termos reais, até o exercício de 2016, quando atingiu R\$ 108,231 bilhões em valores correntes (fl. 244-245 do Relatório Técnico).

Em 2017, o Estado obteve novo fôlego em função da celebração, em 28/03/17, entre Estado e União, do 8º Termo Aditivo ao Contrato de Refinanciamento das Dívidas, nos termos da Lei Complementar 148/14, alterando os indexadores utilizados para o cálculo do pagamento dos encargos financeiros desses contratos.

Conforme informado pela SEF por meio do Ofício 730/18, o Estado celebrou com a União o 8º Termo Aditivo de Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação da Refinanciamento de dívida – que permitiu ao Estado usufruir das condições estabelecidas pela Lei Complementar 148/14, com redação dada pela LC 151/15.

A evolução do saldo devedor, a partir de 01/01/2013, considerando as condições estabelecidas pelo art. 2º da LC 148/14, resultou na redução da dívida em R\$ 9,501 bilhões em abril de 2017.

A evolução do saldo devedor, a partir de 01 de janeiro de 2013, considerando as condições estabelecidas pelo art. 2º da LC 148/14, resultou na redução acumulada da dívida, apurando-se um ganho efetivo de R\$ 9,501 bilhões em abril de 2017, quando foi registrada contabilmente a redução no saldo devedor do contrato. Em dezembro de 2017 o ganho alcançaria a ordem de R\$ 9,980 bilhões, conforme informações constantes no OF/SEF/GAB/SADJ. 730/18 da Secretaria de Estado da Fazenda, juntado a fl. 942-944 dos autos.

Alterações dos Indexadores

Este Tribunal de Contas tem manifestado, há anos, sua preocupação com o nível de endividamento do Estado perante à União. Quando da apreciação das contas relativas ao

exercício de 2010, submetidas a esta relatoria, foi desenvolvido estudo para a proposição de possíveis alternativas que ajudassem no controle da evolução da dívida contratual.

Este estudo, à época, chamava a atenção para os riscos que as condições do Acordo da Dívida com a União à época trariam para as finanças do Estado, bem como para o peso que poderiam representar seus encargos no conjunto de suas receitas/despesas. Ganhou relevância tendo em vista que, em 2028, o teto de 13% da RLR do Estado para pagamento dos encargos da dívida deixaria de vigorar, podendo esse percentual ser aumentado para, assim, garantir sua plena quitação até 2038, data final para o pagamento conforme dispõe a Lei 9.496/97.

A manifestação desta relatoria nas contas de 2010, encampada pelo Tribunal, encontrou ressonância no Poder Legislativo, primeiramente na Assembleia Legislativa de Minas, depois em outros Estados, e em análise realizada pelo Tribunal de Contas da União, que objetivou avaliar a capacidade de solvência dos devedores do Governo Federal, concluindo que, após 2028, o Governo de Minas Gerais teria sido obrigado a destinar, anualmente, 38,7% de sua RLR para liquidar a dívida com a União, se mantido o prazo de dez anos para o refinanciamento do resíduo desse débito – como prevê o contrato assinado em 1998.

Registra-se, portanto, que a sugestão apresentada por este Tribunal, em 2011, foi a mesma exposta no projeto de lei que culminou na LC 151/15, que altera as condições contratuais referentes à Dívida Pública da União com os Estados. No exercício de 2017, a mudança nos indexadores contratuais ocorreu mediante a assinatura de termos aditivos aos contratos, impactando positivamente o montante da dívida, que apresentou queda de 4,82% em 2017, comparativamente a 2016.

Leis Complementares 148/14, 151/15 e 156/16

Com a finalidade de propor alternativas para renegociar os termos dos contratos decorrentes da Lei 9.496/97, em razão das condições onerosas, foi editada a Lei Complementar 148/14 (posteriormente alterada dada pela Lei 151/15) que, entre outros assuntos, dispunha sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida, celebrados entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios; ou seja, a União teria que adotar, nos contratos de refinanciamento de dívidas celebrados com os entes da federação as seguintes condições, aplicadas a partir de 2013: (i) juros calculados e debitados mensalmente, à taxa mínima de 4% a.a. (quatro por cento ao ano) sobre o saldo devedor previamente atualizado; e (ii) atualização monetária calculada mensalmente, com base na variação do IPCA ou por outro índice que viesse a substituí-lo. Os encargos, a atualização monetária e os juros ficariam limitados à taxa Selic para os títulos federais.

A União ficaria ainda obrigada a conceder descontos sobre os saldos devedores dos contratos em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e aquele apurado, utilizando a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, observadas todas as ocorrências que impactaram o saldo devedor no período.

Em abril de 2016, o Estado impetrou, perante o Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança 34.122, contra ato praticado pela então Presidente da República consubstanciado no Decreto 8.616/15, que regulamentava a capitalização de juros nos contratos amparados pela Lei 9.496/97.

O STF concedeu liminar determinando que, até a definição do mérito, as autoridades coatoras se abstivessem de impor sanções ou penalidades ao ente público mineiro, bem como o bloqueio de recursos de transferências federais, pelo exercício da faculdade constante em dispositivo da LC 148/14 que lhe garantia o cálculo e o pagamento da dívida pública com base nos parâmetros inicialmente acordados, em face da não promoção do aditivo contratual.

No primeiro semestre de 2016, outros 18 Estados da Federação obtiveram liminares em Mandados de Segurança impetrados perante o STF contra forma de capitalização dos juros incidentes sobre os saldos dos contratos de refinanciamento.

Isso posto, pelos cálculos elaborados pelo Estado à época, a projeção do estoque da dívida nos termos da LC 148/14, mediante aplicação da taxa Selic de forma não capitalizada até 1º de janeiro de 2013, apresentou saldo credor junto à União, inexistindo débito dos contratos firmados, com base na Lei 9.496/97 e na Medida Provisória 2.192-70/01. No julgamento do referido Mandado de Segurança, de 27 de abril de 2016, o STF manteve a liminar, tal como concedida, pelo prazo de 60 dias.

Em 1º de julho/16, contudo, o STF acolheu pedido da União para que os termos do acordo firmado em 20/6/16 entre os governadores e o Ministro da Fazenda fossem aplicados cautelarmente aos processos, restringindo, a partir de 1º de julho, os efeitos da liminar concedida pela Corte suprema em 27 de abril, que impedia a União de impor aos Estados sanções por inadimplência.

Nesse contexto é que foi aprovada a Lei Complementar 156/16, que previu o alongamento de dívidas das unidades da Federação com a União em 20 anos. Essa lei alterou a Lei Complementar 148/14, a Lei 9.496/97, a Medida Provisória 2.192-70, a Lei 8.727/93 e a Lei Complementar 101/00. As novas condições negociadas com o Governo Federal englobaram os critérios definidos nas Leis Complementares 148/14 e 156/16, além dos termos do acordo firmado entre Estados e União, cujo teor foi aplicado cautelarmente aos autos do Mandado de Segurança STF/MS 34.122/16.

Com a Lei Complementar 156/16, o Estado foi dispensado de pagar as prestações da dívida no segundo semestre do exercício de 2016, além de ser beneficiado com o escalonamento do serviço da dívida, com aumento gradativo das prestações – o desconto no pagamento varia entre 94,73% (janeiro de 2017) e 5,26% (junho de 2018).

Em contrapartida, conforme determinado pela Lei 22.742/17, o Estado terá que limitar, por dois anos, o crescimento anual das despesas primárias correntes à inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Considerações a Respeito do Teto de 13% da RLR

A Lei Complementar 156/16 estabeleceu, ainda, o afastamento da exigibilidade de cumprimento do limite da Receita Líquida Real - RLR, apurada e divulgada mensalmente pela STN. E que, a partir de julho de 2016, os pagamentos dos contratos sob a égide dessa lei, ao amparo do acordo firmado entre os Estados e a União em 20/8/16, cujo teor foi aplicado cautelarmente aos autos do Mandado de Segurança STF 34.122/16, passaram a ser executados conforme o estabelecido, ou seja, sem a aplicação do referido limite.

5.8 Resultado Primário e Resultado Nominal

5.8.1 Resultado Primário

No último bimestre de 2017, o resultado primário do Estado foi de déficit de R\$ 6,124 bilhões, muito além da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO/17 (R\$ 2,888 bilhões), ou seja, o Estado apresentou déficit 112,01% maior que o previsto como meta na LDO/17 (fl. 253 do Relatório Técnico).

Tem-se que o déficit ao final do exercício em análise (R\$ 6,124 bilhões) representou aumento de 88,47% em comparação ao do exercício anterior (R\$ 3,249 bilhões).

Esta relatoria, então, solicitou ao Governo esclarecimentos sobre ações e/ou medidas no intuito de reequilibrar a execução orçamentária, considerando-se o significativo aumento das despesas em relação às receitas (déficit) em 2017, comparativamente ao exercício de 2016.

Em resposta, o Governo Estadual enviou o OF/SEF/GAB/SADJ. N ° 204/18, informando que, apesar do desequilíbrio fiscal, vem envidando esforços para melhoria da arrecadação, especialmente quanto à recuperação de créditos tributários e ao controle fiscal com ações visando a ampliação e quitação de créditos por meio da reedição do Programa Regularize e o combate à sonegação fiscal.

As ações não foram suficientes para a melhora do quadro de déficit orçamentário e, conseqüentemente, para o atingimento da meta de resultado primário fixada na LDO/17.

A Unidade Técnica destaca o descumprimento da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais – LDO/17, referente ao resultado primário, e a não promoção de limitação de empenhos e movimentação financeira, conforme exigido pelo art. 9º da LRF, o que motivou abertura de vista ao jurisdicionado, que entretanto não se manifestou.

Atualizo meu posicionamento e o deste Tribunal quanto ao reconhecimento do estado de calamidade pública para os fins do disposto no inciso II do art. 65 da LRF, o que não me impede de reiterar as **recomendações** já expedidas pelo Tribunal no sentido de que o Governo continue a promover medidas de ajuste, com ações efetivas sobre a receita e a despesa frente à realidade econômico-financeira atual de Minas para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal.

5.8.2 Resultado Nominal

O resultado nominal representa a variação da Dívida Fiscal Líquida em determinado período. Da meta pactuada no Anexo de Metas Fiscais para 2017, cuja previsão era de crescimento do montante da dívida em até R\$ 10,935 bilhões, o que se apurou foi a redução desse valor na ordem de R\$ 5,032 bilhões, cumprindo, portanto, o objetivo estabelecido.

O demonstrativo do resultado nominal do Estado revela decréscimo, em relação a 2016, de 3,78% da dívida consolidada – dívida externa, queda de 0,18%; dívida interna, de 5,40%.

A redução do Ativo Disponível – proveniente do acréscimo de 4,44% no total das deduções, originado da redução da Disponibilidade de Caixa Bruta de 11% e da inscrição em Restos a Pagar Processados – acabou por prejudicar o valor final da Dívida Consolidada Líquida, que poderia ter apresentado resultado mais favorável caso as deduções não tivessem tido o aumento demonstrado.

Depreende-se, então, que o Estado cumpriu o estabelecido em lei, tendo apresentado resultado nominal abaixo da meta fixada pela LDO 2017.

5.10 Restos a Pagar

Os compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante do Estado aumentaram quase quatro vezes de 2013 (R\$ 5,677 bilhões) a 2017 (R\$ 21,380 bilhões). Desse montante, 75,95% (R\$ 16,239 bilhões) foram inscritos somente em 2017 e o restante 24,05% (R\$ 5,141 bilhões) referem-se aos registros efetuados entre 1997 e 2016.

Os maiores valores inscritos em RPNP e RPP dentre Funções de Governo, no período mencionado acima, ocorreram nas duas principais; Saúde e Educação, representando, em termos nominais, evolução de 955,38% nos valores inscritos na função Educação e de 183,13%, na Função Saúde.

A partir de 2015, o Estado passou a enfrentar dificuldades para honrar os compromissos financeiros assumidos, inscrevendo naquele exercício R\$ 4,330 bilhões em RPNP contra R\$ 58,552 milhões de disponibilidade financeira. Ao final de 2017, apresentou insuficiência financeira no montante de R\$ 10,568 bilhões; os quais acrescidos dos RPNP (R\$ 5,930 bilhões) totalizaram R\$ 16,499 bilhões, representando um crescimento de 80,49% em relação a 2016, descumprindo, portanto, o que determina o § 1º do art. 1º e art. 55, inciso III, alínea b, n. 3, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Seplag, em resposta a este tópico por ocasião da abertura de vista, destaca o impacto do crescimento das despesas nas contas públicas, sobretudo aquelas tidas como obrigatórias e incompressíveis, num contexto de desaceleração da economia. Prossegue alegando que, a despeito de todos os esforços despendidos na contenção dos gastos públicos, o elevado nível de rigidez orçamentária vem pressionando a redução da margem de despesas contingenciáveis nos últimos anos.

As consequências do crescimento desses resíduos passivos vão além do endividamento de curto prazo do Estado. Refletem o resultado de crise econômica e a fragilidade do ciclo financeiro. O uso de Restos a Pagar como mecanismo de flexibilização da anualidade do orçamento favorece o endividamento e enfraquece a pauta de negociação legislativa de alocação de recursos do orçamento via representação democrática.

No exame deste apontamento, há que se considerar o contexto de recessão econômica vivido pelo Estado que reacendeu de forma taxativa as necessárias medidas e providências com vistas à demonstração da real situação financeira do Estado, melhoria da arrecadação e controle dos gastos públicos.

O Estado decretou ao final de 2016 situação de calamidade financeira em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas, mostravam-se insuficientes, comprometendo a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos.

Aderiu, também, ao Plano de Auxílio aos Estados, estabelecido pela Lei Complementar 156/16, submetendo-se às medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, previstas no art. 4º da referida lei, sumarizadas na imposição de teto de gastos para os exercícios de 2018 e 2019, com base na correção das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, pela variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Se por um lado o esforço fiscal demonstrado pelo Estado permitiu retomada do ritmo de crescimento da Receita Tributária acima do nível de crescimento da atividade econômica; por outro lado, as transferências correntes, principalmente aquelas provenientes da participação na receita da União, sofreram perdas reais e fecharam o ano de 2017 abaixo do montante recebido pelo Estado em 2009, descontados os efeitos da inflação (lembrando que no ano de 2009 a economia enfrentava recessão, reflexo da crise internacional iniciada nos Estado Unidos em 2008).

Enquanto as receitas encolhiam, o ritmo de expansão real das despesas também foi reduzido como resultado das medidas de contingenciamento de gastos. Contudo, em 2017, o aporte do tesouro para a cobertura do déficit atuarial do RPPS totalizou R\$ 10,300 bilhões, a preços correntes, um salto de R\$ 3,2 bilhões em relação a 2016, representando crescimento acima da média dos anos anteriores, como demonstrado no Apêndice I – *O estado do Estado*. Desse modo, as despesas tiveram aumento de 8,4% em 2017, o qual não foi acompanhado por igual incremento de receita (2,5%), comprometendo ainda mais o equilíbrio fiscal.

Nesse cenário, o Poder Legislativo passou a autorizar, a partir de 2014, orçamentos com receitas insuficientes para financiar as despesas, acarretando sucessivos resultados orçamentários negativos, conforme já demonstrado no tópico acerca da LOA. Tais autorizações têm reflexos diretos na disponibilidade financeira do Estado, na medida em que recorrentes déficits orçamentários acarretam aumento dos Restos a Pagar e consequentemente da Dívida Flutuante que passou a constituir importante fonte de financiamento das despesas correntes.

O contexto fático desafiador sobre o qual se emite este parecer prévio me convence a considerar também a nova conjuntura jurídica inaugurada com a recente edição, no dia 25 de abril de 2018, da Lei Federal 13.655, que promove mudanças na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto 4.657/42). Registro que Advocacia-Geral do Estado, em Memorial datado de 03 de dezembro de 2018, solicita que esta Casa avalie na emissão deste Parecer o disposto nos art. 20 a 22, §1º dessa norma, ou seja, as consequências práticas, jurídicas e administrativas da decisão; a indicação das condições para regularização dos apontamentos; os obstáculos e as dificuldades reais do gestor; e as circunstâncias práticas que permearam as escolhas da Administração, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Tal inovação legislativa vem despertando acalorados debates no meio acadêmico, no ambiente administrativo e nas instâncias de Controle, notadamente sobre a abrangência das alterações das relações de Direito Público, as quais podem ser sintetizadas em 3 desideratos principais¹²: segurança jurídica para cidadãos e empresas, eficiência na atuação dos administradores públicos e democratização da Administração Pública.

Vale citar a recentíssima decisão do Ministro Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal, em 26 de novembro de 2018, ocasião em que aplicou premissas da LINDB na Ação Originária 1.773, ajuizada em face da União, ao garantir o direito e considerar a impossibilidade prática do pagamento do auxílio-moradia, nos moldes em que inicialmente fora deferido, em razão dos seus impactos orçamentários.

¹² Aragão, A.S. *Alterações na LINDB modernizam relações dos cidadãos com Estado*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-abr-13/alexandre-aragao-alteracoes-lindb-modernizam-relacoes-estado?imprimir=1>> Acesso em: 05 nov.2018.

Creio que, com essa consideração, eu tenho a oportunidade de abordar todos os tópicos elencados pela eminente advogada do Estado na sua sustentação oral, com tanto brilhantismo apresentada aqui nesta tarde.

Entretanto, como bem lembra Alexandre Santos Aragão¹³, o vetusto art. 5º da LINDB já previa que, “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”.

Não obstante haja poucas decisões fundamentadas na recente norma, certo é que essa legislação de cunho essencialmente interpretativo tem aplicação imediata nas decisões administrativas, controladoras e judiciais.

Floriano Azevedo Marques Neto e Egon Bockmann Moreira¹⁴ afirmaram, ao comentar o projeto da Lei 13.655/18, que tal alteração volta a balizar a interpretação e a aplicação do direito público, e, ainda, “sem tolher a atuação dos órgãos administrativos, jurisdicionais ou de controle, (...) coloca parâmetros de estabilidade e previsibilidade às relações com a Administração Pública”.

Em termos práticos, essa pretensão de melhora do ambiente institucional e da qualidade da decisão pública já encontra amplo respaldo nos julgados deste Tribunal que, não raro, apresenta orientações aos gestores e modulações de efeitos que, além de resgatar a legalidade, levam em consideração as suas consequências para as políticas públicas.

A propósito, este Tribunal de Contas já determinou, no parecer prévio relativo ao exercício de 2016, que o Estado apresentasse plano de ação para a recomposição dos valores relativos ao crescente estoque de restos a pagar processados e não processados, em especial os valores que compuseram os índices constitucionais de aplicação na Saúde e na Educação, na forma proposta pelo eminente Conselheiro José Alves Viana em seu bem lançado voto como revisor das contas do Governo do Estado.

Nessa linha, importante ressaltar que o novo estatuto também apresenta regras sobre compromissos administrativos, mecanismos de ação que materializam o princípio da consensualidade, revelando-se “permissivo genérico”¹⁵ à atuação administrativa consensual, a exemplo do art. 26 da Lei 13.655/18¹⁶.

É notório que a gravidade da situação financeira instalada no Estado de Minas Gerais não oferece condições para que as irregularidades sejam sanadas de um exercício para outro, sem prejuízo aos interesses gerais, especialmente aos usuários dos serviços de educação e saúde estatais, devendo as ações destinadas aos necessários ajustes ocorrerem de forma proporcional, equânime e eficiente, como de fato impõe o inciso I do § 1º do art. 26 da LINDB.

Diante deste cenário e atendendo ao citado dispositivo legal, **deverá o Poder Executivo apresentar a este Tribunal Termo de Compromisso, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação desta deliberação, sem prejuízo do cumprimento das demais**

¹³ Aragão, A.S. In Pereira, F.H.U.(Coord.). *Segurança Jurídica e Qualidade das Decisões*, Brasília - DF: Senado Federal, 2015, p. 20.

¹⁴ Ob. Cit., p. 11.

¹⁵ Juliana Bonacorsi de Palma, Ob. Cit., p. 26.

¹⁶ Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial. Lei 13.655/18, disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13655-25-abril-2018-786606-publicacaooriginal-155430-pl.html>, acesso em 05 de nov. 2018.

determinações e recomendações deste voto; o qual deverá conter Plano de Ação que indique ações e medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar, a serem cumpridos em cada exercício financeiro.

O Plano deverá conter também metas e respectivos indicadores de resultado, acompanhados de exposição dos motivos que levaram à definição desses, além das Unidades Administrativas, responsáveis e prazos para implementação de cada medida, tudo de modo proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais da população mineira, com vistas ao reequilíbrio fiscal, ou seja, adequação do gasto público estadual à capacidade financeira para custear as despesas, sem o comprometimento dos serviços essenciais à população.

O Termo de Compromisso/Plano de Ação será autuado como processo de monitoramento, distribuído a este Relator, por força do disposto no art. 123 da Resolução 12/08, seguindo o rito processual. Submetido à deliberação do Tribunal Pleno, deverá ser publicado no Diário Oficial de Contas-DOC e no Portal do Tribunal em seu sítio eletrônico.

A Unidade Técnica competente deverá elaborar relatórios parciais e final, resultantes do monitoramento, os quais indicarão ao Relator os resultados da execução do Plano de Ação e, a seguir, submetidos ao Tribunal Pleno. Tais deliberações deverão ser disponibilizadas aos Relatores das contas anuais cujas medidas estiverem vinculadas e publicadas no DOC e no Portal do Tribunal, a fim de que a sociedade tenha conhecimento e acompanhe a implementação das medidas e ações pactuadas pelo Estado.

Notifiquem-se o Governador do Estado e os responsáveis pelas Secretarias de Estado de Fazenda, Controle Interno e Advocacia-Geral, ou Unidades Administrativas equivalentes, para a apresentação do Termo de Compromisso/Plano de Ação, nos termos acima detalhados, alertando-os de que, subscrito o Termo de Compromisso, sujeitar-se-ão os responsáveis às sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual 102/08 em razão da ausência da apresentação do Plano de Ação e das informações sobre a implementação das ações e medidas nos prazos pactuados, bem como do descumprimento do Termo de Compromisso.

Esclareço que as medidas e ações a serem implementadas nas funções Educação e Saúde, detalhadas em tópicos específicos mais adiante, deverão constar do Termo de Compromisso/Plano de Ação, por representarem as Funções em que foram inscritos os maiores valores em Restos a Pagar nos últimos 5 anos e, por conseguinte, com maiores impactos na prestação dos serviços públicos.

5.11 Dívida Ativa

A inscrição em dívida ativa e a cobrança de créditos constituem instrumentos de que o Estado dispõe para gestão de suas receitas, voltados à recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, conforme determina o art. 58, da LRF.

Em 2017, o total da dívida ativa inscrita até 31/12/17, foi de R\$ 52,710 bilhões, representando redução de 0,4% do estoque em relação ao exercício anterior (R\$ 52,919 bilhões), concentrado em quase sua totalidade na EGE/SEF (96,77%). Desse total 75,60% (R\$ 39,848 bilhões) referem-se a multas e encargos incidentes sobre a dívida tributária de longo prazo da Administração Direta.

No que se refere à expectativa de recebimento, 14,64% (R\$ 747,171 milhões) estão registrados no curto prazo e o restante, R\$ 50,262 bilhões, no longo prazo, demonstrando melhora em relação

ao cenário anterior, visto que, além da redução do saldo, houve aumento da parcela consignada no curto prazo, antes registrada em R\$ 393,697 milhões que representava apenas 0,75% do total.

Vale registrar as ações destinadas à recuperação de créditos, implementadas pelo Governo, com destaque para os resultados obtidos com os Programas Regularize (Lei 15.273/04 e Decreto 46.817/15) e Novo Regularize (Lei 22.549/17 e Decreto 47.210/17), os quais, ao oferecer aos contribuintes inadimplentes condições especiais de quitação das dívidas tributárias, permitiram a regularização de 162,617 mil Processos Tributários Administrativos, no valor de R\$ 9,065 bilhões, tendo recebidos R\$ 2,869 bilhões.

Ressalta-se também, que 95% da dívida atualizada estão sendo deduzidos pelas contas Ajuste para Perdas de Dívida Ativa e Cessão de Direitos Creditórios, o que reduz o saldo contábil líquido para R\$ 2,636 bilhões. Tais ajustes representam as parcelas estimadas cuja realização não ocorrerá, tendo em vista o caráter de incerteza envolvido, a partir do estoque de créditos, das projeções futuras de recebimento, da qualificação quanto ao risco e da experiência das perdas históricas para créditos de perfil semelhante, em atendimento ao Princípio Fundamental da Prudência, art. 10 da Resolução CFC 750/93.

Restou demonstrada, neste exercício, elevação significativa da receita total efetivada da dívida ativa em relação a 2016, alcançando R\$ 1,247 bilhão, 194,35% acima da estimada, superando em 119,90% a arrecadada no ano anterior (R\$ 566,915 milhões).

Em que pesem os resultados das iniciativas apresentadas pelo Governo, **recomendo** sejam mantidas e também implementadas ações efetivas visando a recuperação administrativa dos créditos vencidos; redução do índice de inscrição em dívida ativa ajuizada, prevenção e solução de controvérsias, mediante cobrança dos créditos, antes da inscrição em dívida ativa.

5.13 Despesas com Pessoal

O gasto total com pessoal, principal item de despesa da Administração pública estadual, alcançou R\$ 50,078 bilhões, correspondendo a 53,28% da despesa total realizada (R\$ 98,392 bilhões).

Com base no Relatório de Gestão Fiscal, a despesa total com pessoal apurada, consoante as Instruções Normativas deste Tribunal, correspondeu a R\$ 26,985 bilhões, o que representa 48,91% da receita corrente líquida, ou seja, o Governo cumpriu os limites máximo (60%) e prudencial (57%) do total das despesas com pessoal.

De acordo com a metodologia da Portaria STN 403/16, o valor apurado foi de R\$ 32,976 bilhões, o que representa 59,76% da receita corrente líquida e ultrapassa os limites prudencial em 2,76 pontos percentuais e o de alerta, que é de 54%, em 5,76 pontos percentuais, cumprindo, entretanto, o limite global de 60% de comprometimento da RCL fixado no art. 19, inciso II da LRF.

No acompanhamento da execução das despesas com pessoal, o Tribunal emitiu alerta ao Poder Executivo, nos termos do inciso II do § 1º do art. 59 da LRF, publicado no DOC de 21/02/2018, em razão de a despesa ter excedido o limite prudencial e, por conseguinte, o limite de alerta, evidenciado nos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao primeiro e ao segundo quadrimestres de 2017. Também foi emitido alerta ao Ministério Público, por ultrapassar, no mesmo período, o limite de alerta em 0,06 pontos percentuais e 0,01 pontos percentuais, respectivamente.

5.13.2 Limites por Poder e Órgão

Verifica-se que de acordo com os Demonstrativos das Despesas com Pessoal em relação à RCL por Poder/Órgão (fl. 305, 309-316), o Poder Legislativo (Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais) e o Poder Judiciário (Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais) atenderam aos limites legais estabelecidos na LRF, consoante os critérios de ambas as metodologias mencionadas anteriormente. Quanto ao Ministério Público, apesar do alerta emitido, o gasto com pessoal permaneceu dentro do limite do gasto global.

Entretanto, o mesmo não ocorreu com o Poder Executivo, já que, conforme a metodologia da STN, as despesas com pessoal ultrapassaram o limite máximo em 0,99 pontos percentuais, o limite prudencial em 3,44 pontos percentuais e o de alerta em 5,89 pontos percentuais.

Tabela 1 – Despesa Realizada /RCL e Limites das Despesas com Pessoal por Poder/Órgão de MG (%), 2017

Poder/Órgão	Despesa Realizada/RCL		Limites		
	Portaria 403/16	IN TCEMG 01/01 e 05/01	Alerta	Prudencial	Máximo
Executivo	49.99	39.80	44.10	46.55	49.00
Legislativo	2.57	2.03	2.70	2.85	3.00
ALMG	1.69	1.26	1.80	1.90	2.00%
TCEMG	0.88	0.77	0.90	0.95	1.00%
Judiciário	5.33	5.26	5.40	5.70	6.00
Ministério Público	1.87	1.82	1.80	1.90	2.00
Total	59.76	48.91	54.00	57.00	60.00

Fonte: Demonstrativos da Despesa com Pessoal dos Poderes e Órgãos.

Embora aplicável a permissiva legal de duplicação de prazo, autorizada pelo artigo 66 da LRF, constata-se que já no segundo bimestre de 2018, de acordo com o RREO, o Poder Executivo gastou R\$ 27,160 bilhões de despesa com pessoal, o que corresponde a 48,12% da RCL, cumprindo as disposições contidas no art. 23 c/c o inciso II do artigo 19 e inciso II do art. 20 da LRF.

Acrescente-se o reconhecimento por parte deste Relator e do Tribunal, nas contas de 2016, do estado de calamidade pública para aplicar, no exame deste apontamento, o disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, produzindo os efeitos de que tratam os incisos I e II.

Recomendo, no entanto, ao Poder Executivo que se atenha aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF, dentro do próprio exercício; e **determino** à Superintendência de Controle Externo deste Tribunal que apresente proposta de adequação das Instruções Normativas 01/01 e 05/01 à legislação e regulamentações de regência.

5.13.4 A Utilização dos Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial no Cálculo da Despesa com Pessoal

Em 2017, as receitas previdenciárias totalizaram R\$ 5,553 bilhões e as despesas, incluindo inclusive aquelas inscritas em Restos a Pagar não Processados, R\$ 22,031 bilhões, resultando em déficit de R\$ 16,477 bilhões.

Considerando este déficit e o total de aportes (R\$ 5,867 bilhões) para cobertura de insuficiências financeiras ao RPPS, realizados pelo Tesouro Estadual, apurou-se redução do déficit para R\$ 10,610 bilhões. Caso subtraído do cálculo os aportes para cobertura do déficit atuarial (R\$ 10,169 bilhões), o resultado previdenciário, ainda assim, seria deficitário em R\$ 440,975 milhões.

De acordo com a análise técnica, na execução das despesas com Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, a Administração Pública Estadual utilizou recursos alocados ao Funfip para pagamento de despesas com inativos e pensionistas, não observando o prazo em que os aportes deveriam permanecer aplicados financeiramente, em desacordo com a Portaria 746/11 do MPS. Constata-se, ainda, que foram deduzidos, no cálculo da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo, R\$ 9,534 bilhões referentes aos aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS, o que impactou o percentual apurado em relação à RCL.

Importa ressaltar que, nos termos dos entendimentos adotados por este Tribunal, IN 01 e 05 de 2001, mesmo considerando os aportes para cobertura do déficit atuarial, verifica-se que foi obedecido o limite global das despesas com pessoal estabelecido pela LRF.

Na defesa apresentada, por ocasião da abertura de vista relativa a este item, o Estado esclarece que, desde 2011, vem computando, no campo de “Deduções da despesa bruta com pessoal”, os valores para cobertura do déficit atuarial e/ou insuficiência financeira de seu regime previdenciário, conforme previsto no § 1º do artigo 19 da LRF, registrados no Funfip no elemento de Despesa 97 - fonte de recursos 58 - Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS. Prossegue alegando que o Funfip foi criado com objetivo de prover os recursos necessários ao pagamento de benefícios, nos termos do art. 49 da Lei Complementar 64/02, e mais, que os recursos do Fundo se constituem, dentre outros, das contribuições previdenciárias do servidor público, das contribuições patronais e das dotações orçamentárias próprias.

E essa sistemática encontra-se também embasada no Parecer AGE n. 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.

Esclareceu, ademais, que de acordo com o disposto no inciso VII do artigo 50 da LC 64/02, são consideradas receitas do Funfip as dotações orçamentárias previstas para pagamento de despesas com pessoal ativo, inativo e pensionistas de todo o Estado, necessárias à complementação do pagamento dos benefícios assegurados pelo Tesouro do Estado, por meio do próprio Fundo. E inseriu no orçamento classificações específicas para registro de elemento de despesa e natureza de receita, relacionados à cobertura de déficit financeiro do Funfip composto do elemento de Despesa 97 - fonte de recursos 58 - Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, a fim de facilitar a identificação dos recursos aportados no Funfip e proporcionar maior transparência.

Em reexame, a Unidade Técnica ratificou os apontamentos e sugeriu recomendações. No mesmo sentido o MPTC entende que, nos termos de pareceres prévios anteriores, deve-se recomendar ao Estado atenção às determinações da Portaria MPS 746/11, no tocante à utilização dos aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS.

Considerando que os Regimes Próprios de Previdência Social possuem caráter contributivo e devem ser equilibrados atuarial e financeiramente e que deverão ser identificados os aportes para cobertura de insuficiências financeiras, formação de reserva e cobertura de déficits financeiros ou atuariais, além de outros aportes destinados ao RPPS, corroboro com as conclusões da Unidade Técnica e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas e acolho suas sugestões para **recomendar:**

- i) à Secretaria de Estado de Fazenda que ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (art. 53, II, da LRF), proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a ele alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, para fins de atendimento ao § 2º do art. 21 da Portaria 403/08 do Ministério da Previdência Social;
- ii) que o Governo Estadual se atente para o que determina a Portaria MPS 746/201 nas seguintes perspectivas: a) adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros; b) manutenção dos recursos efetivamente repassados a título de constituição de reserva matemática ou de cobertura de déficit atuarial em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos.

Além disso, assim como discorreu a Cfamge, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 7ª edição, pág. 498, para os RPPS que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentam déficit financeiro em todos 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 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.

Nesse sentido destacou a Cfamge, ainda, que 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 cobertura da insuficiência do Plano Financeiro não poderão ser deduzidas da despesa bruta com pessoal.

Conclui, também nesse sentido, que o Funfip é o responsável por prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensões, sendo um fundo financeiro de repartição simples, e que de acordo com a avaliação atuarial, continuará a apresentar insuficiência de cobertura, suportada, em cada exercício, pelo Tesouro Estadual, na forma da lei. Assim, pondera que de acordo com a mesma avaliação, não há que se falar em déficit atuarial no Funfip, mas apenas em insuficiência financeira, tendo em vista o seu financiamento de repartição simples. Nesse caso, os valores repassados a título de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS configuram-se como recursos para cobertura do déficit financeiro e, como tal, não poderiam ser deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal, por falta de previsão legal.

Por consequência, infere que a referida redução impacta diretamente na apuração da Despesa Total com Pessoal e, ato contínuo, no percentual apurado, reduzindo-o em relação à RCL.

De fato, o percentual de 49,99% de índice de gastos com pessoal apurado em 2017, subiria para 67,28% se fossem incluídas aquelas relativas aos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS.

Logo, quando apurada a despesa nos termos dos entendimentos adotados por este Tribunal, Instruções Normativas 01/01 e 05/01, verifica-se que foi obedecido o limite global estabelecido pela LFR.

5.14 Previdência Social do Servidor Público

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, gerido pelo Estado e pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – Ipsemg, conta com massa de participantes segregada até 2013 em dois fundos distintos: Funfip, Fundo financeiro de repartição simples e o Funpemg, Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais, de regime de capitalização, que foi extinto em 6/12/13 pela Lei Complementar 131/13, passando a integrar ao Funfip os servidores antes vinculados ao Funpemg.

O RPPS garante aos segurados o benefício da aposentadoria e, aos dependentes, o benefício de pensão por morte, custeado, a partir de 2014, pelo Fundo Financeiro de Previdência – Funfip, para os servidores que ingressaram no serviço público até a vigência do novo Regime de Previdência Complementar – RPC (LC 132 de 7/1/2014), e pelo Funprev – Fundo Previdenciário de MG (LC 131 de 6/12/2013) no regime de capitalização.

Tendo em vista que os aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS foram abordados no item anterior, em que se comprova a dependência do Regime aos recursos financeiros do Estado, passo a discorrer sobre demais aspectos relevantes da Previdência Social do Servidor Público.

Conforme mencionado, o déficit previdenciário de 2017 totalizou R\$ 16,477 bilhões, proveniente da execução de despesas no valor R\$ 22,031 bilhões (incluídos os RPNP) contra receita previdenciária de R\$ 5,553 bilhões, composta por R\$ 2,225 bilhões de contribuições dos segurados, R\$ 3,313 bilhões de contribuição patronal intraorçamentária e R\$ 15,500 milhões de outras receitas.

Lancei mão do *Diagnóstico da Previdência Pública dos Servidores do Estado de Minas Gerais* elaborado pela Fundação João Pinheiro - FJP, o qual incorporo ao meu voto. O trabalho oferece panorama geral da situação da Previdência dos servidores civis e militares estaduais e revela que os gastos previdenciários saltaram de R\$ 9,4 bilhões em 2007 para R\$ 18,6 bilhões em 2017, ou seja, de 21,8% para 33,8% da receita corrente líquida – RCL.

De acordo com o diagnóstico, uma primeira razão para o aumento dos gastos previdenciários decorre da inversão do perfil de servidores vinculados ao RPPS, que, em 2007, contava com 284.992 servidores ativos contra 175.481 inativos e pensionistas, enquanto, em 2017, os ativos somaram 187.074 e os inativos e pensionistas 277.221.

Tabela 2 – Evolução do quantitativo do RPPS (Servidores Civis – Funfip), Minas Gerais, 2002 a 2017

Ano	Ativos	Inativos	Pensionistas	Relação Ativo/Inativo
2002	257.143	125.595	34.576	2,05
2003	252.670	126.864	34.610	1,99

Ano	Ativos	Inativos	Pensionistas	Relação Ativo/Inativo
2004	241.745	126.991	35.072	1,9
2005	272.389	129.769	35.268	2,1
2006	279.281	137.913	35.321	2,03
2007	284.992	139.603	35.878	2,04
2008	278.551	147.192	36.226	1,89
2009	276.809	155.603	37.094	1,78
2010	261.497	163.274	37.451	1,6
2011	254.410	186.676	38.291	1,36
2012	218.185	192.874	38.435	1,13
2013	259.964	199.831	38.026	1,3
2014	218.462	219.134	38.196	1,00
2015	223.084	222.800	38.213	1,00
2016	169.497	236.420	37.835	0,72
2017	187.074	239.830	37.391	0,78

Nota: 1. Quantitativo de ativos contempla o número de segurados ativos do Funfip e do extinto Funpemp.

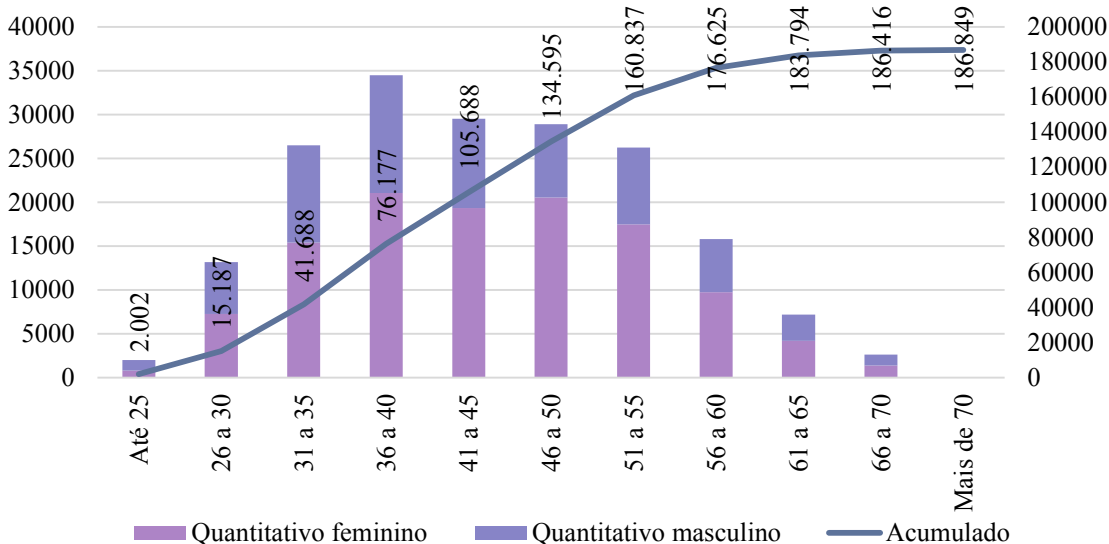
2. Até 2015 os servidores atingidos pela Lei 100 eram considerados como Ativos e vinculados ao RPPS.

Fonte: Departamento Atuarial/Direito de Previdência/IPSEMG.

Releva destacar que o número de inativos está crescendo em função do envelhecimento dos servidores e do aumento da expectativa de vida, mais, que nos próximos 12 (doze) anos o número de servidores na inatividade irá crescer ainda mais. Segundo Duarte¹⁷ (2017), metade dos servidores estaduais, nesse ínterim, terão condições para aposentação, com severas repercussões sobre o financiamento do Funfip.

¹⁷ Duarte, J. M. *Regimes Próprios de Previdência Social, trajetória recente e perspectivas: análise a partir do caso do Estado de Minas Gerais*. Tese de Mestrado na FJP em 2017.

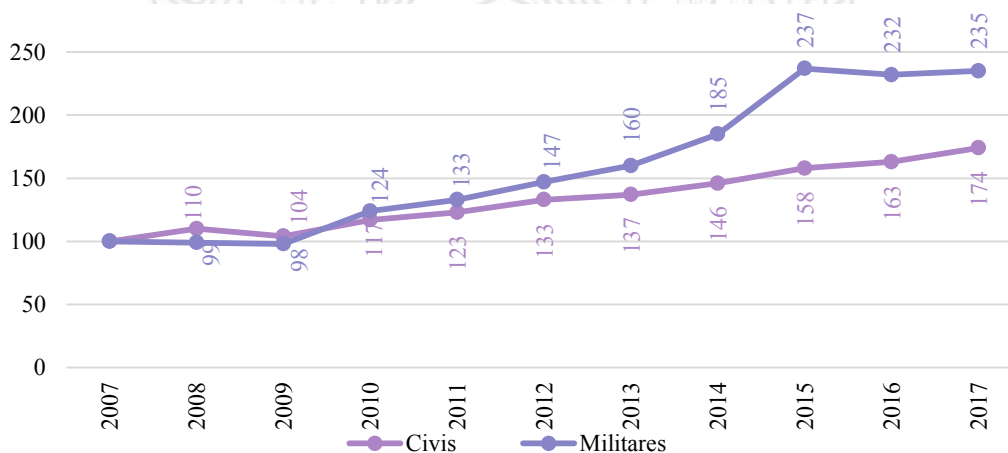
Gráfico 3 – Distribuição do número de servidores ativos por faixa etária, Minas Gerais, 2017



Fonte: Relatório FJP.

Contudo, ainda segundo o diagnóstico, a elevação do dispêndio com benefícios previdenciários se deve, principalmente, ao aumento do valor médio real dos benefícios, puxado, sobretudo, pelos valores pagos aos militares, que passou de 26,9% dos gastos totais com benefícios para 31%, consoante quadro abaixo.

Gráfico 4 – Evolução dos benefícios da previdência Cívica x Militares (2007 = 100), Minas Gerais, 2007 a 2017



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Anexo 4 (LRF art.53, inciso II), 2007 a 2017.

Os servidores militares não integram o RPPS, regulamentado pela LC 64/02, por força da distinção estabelecida pela Lei 9.717/98. São segurados compulsórios do Instituto de Previdência dos Servidores Militares – IPSM, entidade responsável pela concessão de pensão, assistência à saúde, auxílio-natalidade, auxílio funeral, auxílio-reclusão e pecúlio, benefícios custeados por 8% de contribuição dos servidores ativos e inativos e 16% do Estado.

Esta categoria de servidores conta com tempo de contribuição menor, não tem idade mínima para inativação e, ao fazê-la, recebe promoção automática, elevando o valor do benefício. E mais, para

os benefícios de aposentadoria, reserva e reforma, os segurados ativos contribuem com apenas 3,5%, acrescidos da contrapartida patronal de 4%.

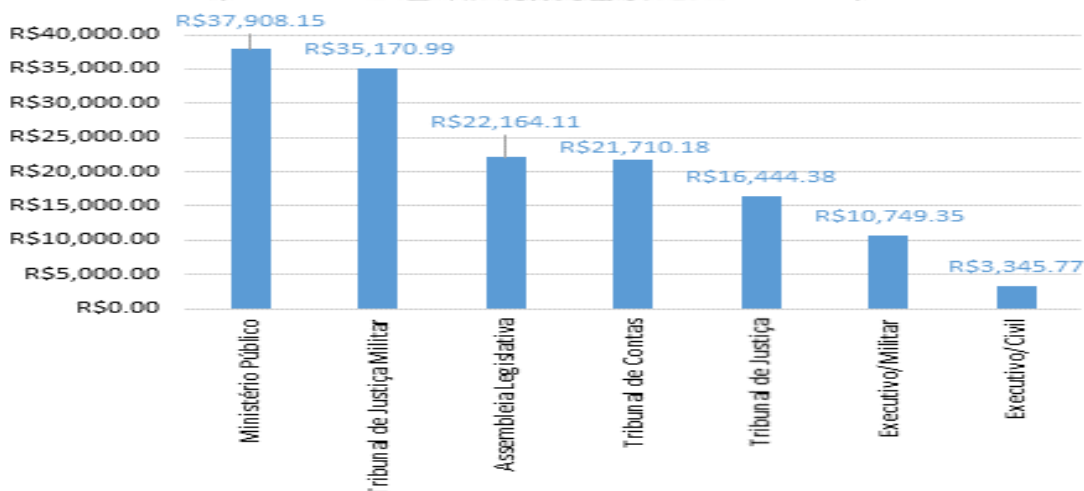
Com relação às contribuições, peço vênha para discordar do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, quando afirma que o custeio das aposentadorias, reservas remuneradas e reformas dos militares, da PMMG e do CBMG, é completamente realizado pelo Tesouro do Estado. De acordo com a manifestação técnica, fl. 334, a contribuição por parte dos segurados representou reduzido percentual de 2,91 do total das despesas realizadas.

Pelo comando do art. 40 da Constituição Cidadã, os Regimes Próprios de Previdência Social possuem caráter contributivo e devem ser equilibrados financeira e atuarialmente, ademais, nos termos do inc. II do art. 195, a seguridade social será financiada, dentre outras receitas, pela contribuição do trabalhador e dos demais segurados da previdência social.

Nesse contexto, diante da ausência de contribuição equilibrada por parte dos segurados militares e do Estado, entendo, assim como o *Parquet*, como inadiável a regularização da situação identificada, pelo que **recomendo**, em homenagem ao princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, sejam adotadas medidas por parte do Governo Estadual com o objetivo de adequar o custeio da previdência dos servidores militares ao caráter contributivo e solidário do RPPS, considerando o ordenamento jurídico constitucional e a crise do regime ora apresentada.

Desdobrando o resultado previdenciário do Governo por Poder/Órgão, tem-se que a maior despesa previdenciária mensal média por beneficiário (contando-se 13 meses) foi a do Ministério Público Estadual (R\$ 37.908), seguida, em ordem decrescente de gastos, do Tribunal de Justiça Militar (R\$ 35.170), da Assembleia Legislativa (R\$ 22.164), do Tribunal de Contas (R\$ 21.710), do Tribunal de Justiça (R\$ 16.444), do Executivo – Militares (R\$ 10.749,35) e, por fim, do Executivo – Civis (R\$ 3.345,77).

Gráfico 5 – Despesa previdenciária mensal média por beneficiário (aposentadorias e pensões) por Poder/Órgão (R\$), Minas Gerais, 2017



Nota: Executivo compreende apenas os civis, estando os militares representados separadamente. São desconsideradas as despesas administrativas com o RPPS.

Fonte: Armazém de informações – SIAFI.

Constata-se conforme tabela a seguir, que a relação entre o déficit previdenciário por Poder/Órgão (excluindo os valores da Defensoria Pública, porque a Defensoria Pública não nos

deu acesso) e o total de servidores Inativos e Pensionistas, a partir das maiores médias, segue a mesma distribuição do benefício mensal médio, a exceção do Tribunal de Justiça Militar, no qual é observado o maior déficit por beneficiário e a maior relação entre ativos/inativos. A variação percentual entre o maior déficit por beneficiário – Tribunal de Justiça Militar – e o menor – Poder Executivo é de 86%.

Tabela 3 – Resultado Previdenciário por Poder/Órgão e relação de servidores ativos/inativos (R\$ mil), Minas Gerais, 2017

Poder/órgão	Déficit Previdenciário	Déficit Previdenciário por beneficiário	Relação ativo/inativo
Tribunal de Justiça Militar	12.701	384	5,06
Ministério Público	275.946	356	5,18
ALMG	293.674	241	3,06
TCEMG	150.956	220	1,59
Tribunal de Justiça	996.381	162	2,58
Militares	4.737.637	147	1,01
Executivo (Civis)	8.818.913	48	0,67
Defensoria Pública	51.021	-	-
Resultado Previdenciário	16.477.518		0,8

Nota: Defensoria Pública excluída por falta de informações do total de servidores ativos e inativos.

Total de servidores do executivo: Seplag, apresentado ao TCEMG em 19/03/2018.

Fonte: Armazém de informações SIAFI, demonstrativos de despesa com pessoal e encargos de cada Órgão/Poder.

Desta análise, depreende-se, ainda, que o montante do déficit previdenciário, sobretudo no Tribunal de Justiça Militar e no Ministério Público, é devido principalmente ao valor médio dos benefícios. A relação entre ativo/inativo é mais preocupante no poder Executivo, exatamente onde o valor das remunerações é menor.

À luz do princípio da solidariedade, observa-se que a atual relação entre ativos e inativos já impõe desafios ao regime. Traçando um cenário hipotético, do ponto de vista exclusivamente financeiro, para zerar o déficit previdenciário, mantido tudo o mais constante – alíquotas de contribuição, número de servidores ativos e inativos, desconsiderados ainda possíveis impactos na folha de pagamento e também projeções atuariais–, a relação entre ativos e inativos deveria ser cerca de 17 vezes maior do que a observada. Vale dizer, seriam necessários aproximadamente 14 servidores ativos para cobrir a despesa com 1 inativo, conforme tabela abaixo.

Tabela 4 – Relação entre ativos e inativos observada x estimada para o equilíbrio financeiro do RPPS, mantido tudo o mais constante, Minas Gerais, 2017

Órgão/Poder	Relação ativo/inativo	
	Observada	Equilíbrio Orçamentário
ALMG	3.06	33.53
Executivo (civil)	0.67	2.66
Executivo (militar)	1.01	5.35
Ministério Público	5.18	20.55
TJMMG	5.06	35.43
Tribunal de Contas	1.59	8.76
Tribunal de Justiça	2.58	13.57
Total	0.78	13.76

Fonte: Armazém de informações – S IAFI.

O grave cenário retratado, em especial, o relevante déficit apresentado pelo RPPS, mais, a expectativa de aposentação de pelo menos metade dos servidores ativos em pouco mais de uma década e a situação precária das finanças estaduais, nos levam a concluir que mesmo não ocorrendo aumento do valor médio real dos benefícios a situação tende a se agravar.

Conforme proficientemente ressaltado pela Fundação João Pinheiro:

(...) mantida a política econômica atual, o pacto federativo e as regras da previdência dos servidores, o peso crescente dos gastos previdenciários, em um orçamento minguante, projeta um agravante do problema, representado pelo efeito inibidor dos gastos em outras áreas e dos investimentos.

Certamente, sem desconhecer seu custo político, outras medidas poderiam ser tomadas para minorar o problema. O aumento da alíquota de contribuição não tem grande impacto, dado que cobrem apenas 1/10 dos gastos. Maior impacto teria a revisão das regras de custeio e de concessão de benefícios, com a redução progressiva das diferenças (militares, professores, mulheres). As regras vigentes para os militares, aliando um menor tempo de serviço e ausência de idade mínima a valores de aposentadoria bem superior à média dos civis, constituem, sem dúvida, um fator de pressão sobre os gastos previdenciários. Alterações nos parâmetros de idade e contributivos ocorridos no RPPS nos últimos anos não foram implementadas no regime dos militares, tendo encontrado grande resistência. A grande proporção de mulheres entre os servidores civis ativos, grande parte professoras, sua maior longevidade e o fato de poderem se aposentar mais cedo, constituem outro importante fator de pressão sobre os gastos previdenciários do estado com seus servidores.¹⁸

¹⁸ Fundação João Pinheiro. *Diagnóstico da Previdência Pública dos Servidores do Estado de Minas Gerais*. Maio de 2018, fl. 57.

A solução para a questão posta perpassa não apenas por inafastável reforma da previdência, inclusive a dos militares e de outras aposentadorias especiais. Há que se observar a grande disparidade entre os valores dos benefícios pagos pelos poderes e Órgãos, sob pena de se comprometerem, ainda mais, serviços essenciais à população como saúde, educação, segurança e outros.

Por fim, considerando o impacto das despesas previdenciárias nos cofres públicos, bem como o diagnóstico de crescimento dos gastos com a previdência, **recomendo** ao Governo Estadual que envide esforços para identificação de soluções possíveis e adoção de medidas para enfrentamento do crescente déficit previdenciário, com a urgência que a matéria requer.

6. Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal

6.1 Educação

A oferta da educação insere-se numa política de governança multinível dependente de relações intergovernamentais, com competências definidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB para cada esfera de Governo, tornando-se imprescindível a cooperação, integração e corresponsabilidade entre os entes da federação.

As competências dos Estados encontram-se fixadas no art. 10 da LDB, com destaque para aquela que visa assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridade o ensino médio, com base no Plano Nacional de Educação – PNE, elaborado pela União, que contém 20 metas estratégicas, a serem alcançadas até 2024, das quais faço os destaques a seguir.

O Estado universalizou o acesso ao ensino fundamental (Meta 2) para população de 9 a 14 anos, permanecendo ainda os desafios, até 2024, de fazer com que os alunos de até 16 anos concluam o ensino fundamental e de disponibilizar o ensino médio, mantendo a frequência desses alunos nas escolas (Meta 3).

Os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB espelham essa constatação. Os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental apresentaram rendimento de 6,3, resultado este acima da meta de 6,0. Já nos anos finais do ensino fundamental e médio o rendimento dos alunos ficou aquém das metas propostas, ou seja, 4,8 (meta de 5,5) e 3,7 (meta de 5,2) respectivamente.

Neste sentido, recomendo ao Governo sejam implementadas ações no sentido da melhoria do desempenho dos alunos dos anos finais, principalmente do ensino médio, a fim de que o Estado possa atingir até 2022 a meta estipulada pelo MEC.

O Estado atendeu, ainda, 39.917 estudantes de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Entretanto, não foi possível a aferição do percentual de cumprimento deste objetivo, em razão da ausência de dados sobre a população a ser atendida. Assim, **recomendo à Secretaria de Estado da Educação que promova o cadastro das demandas relativas aos alunos nessas condições. E, ainda, a ampliação do número de alunos da educação básica atendidos por escola em tempo integral (Meta 6), pois da meta de 25%, foram atingidos apenas 8% em 2016.**

Destaque-se ainda que, de acordo com o art. 8º da Lei Federal 13.005/14, os Estados devem elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, às diretrizes, metas e estratégias previstas nacionalmente.

Embora o Estado possua o Plano Decenal de Educação, aprovado pela Lei 19.481/11, com vigência até o ano de 2020, tramita na Assembleia Legislativa o PL 2882/15 contendo novo Plano Estadual de Educação, uma vez que a estrutura e metas do Plano em vigor não se coadunam com o Plano Nacional. Nesse sentido, **recomendo** ao Governo que envide esforços para aprovação do referido projeto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, Senhor Conselheiro.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pois não.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Em relação a essa questão do projeto e em face dessa recomendação, só para fins de conhecimento: o projeto foi aprovado recentemente.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Então podemos aproveitar para saudar a aprovação do referido projeto.

Então vou, aqui, recomendar o texto: nesse sentido, saúdo a aprovação do referido projeto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Perfeito.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Para avaliar a gestão do Estado e sua capacidade de ofertar educação, demonstra-se aqui resultado do IEGE, dimensão i-Educ: Índice Estadual da Educação, que atribui nota baseada em indicadores tanto de insumos como de produtos da gestão, conforme as competências que são atribuídas ao Estado no escopo da LDB.

No ano de 2017 o Estado atingiu a Faixa de Resultado B+ (Muito Efetiva), indicando que a gestão foi capaz de prover boas condições para o atendimento às demandas por educação. Contudo, é importante ressaltar que os resultados da educação não dependem exclusivamente da ação do gestor, uma vez que sofrem influência direta do contexto socioeconômico.

Sob o enfoque fiscal, o Estado gastou em 2017, nos 24 programas da educação pública, R\$ 11,162 bilhões, registrando um crescimento, em termos nominais, de 6,4%, em relação às Receitas Correntes, especialmente com os gastos no ensino fundamental, seguidos do ensino médio, comparado a 2013.

O Estado deve aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o mínimo de 25% da receita resultante da arrecadação de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios, conforme determinação expressa no art. 212 da Constituição Federal de 1988.

Em razão dos apontamentos técnicos quando da análise do cumprimento dessas regras, determinou-se a abertura de vista ao jurisdicionado para esclarecimentos, conforme sintetizado a seguir:

Educação: O Estado aplicou 22,47% 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.

Na defesa, o Estado alega que aplicou R\$ 12.296.458.878,34, representando 26,05% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Federais Livres, cumprindo o mínimo exigido.

No que se refere à ausência de disponibilidade de caixa para suportar as inscrições em Restos a Pagar, esclarece que o empenhamento das despesas não invalida a sua participação no total aplicado, até porque fica claro o compromisso do Estado junto a fornecedores de honrar o pagamento, e mais, que vem envidando esforços para quitar em 2018 os Restos a Pagar inscritos em 2017.

A Cfamge registra que do valor de R\$ 12.296.458.878,34, informado pelo Estado, não foram feitas as deduções abaixo relacionadas, apesar de as correções constarem da publicação do RREO relativo ao 6º bimestre de 2017:

- i) receitas oriundas de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb no montante de R\$ 32.518.887,12, conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN-7ª edição;
- ii) valores relativos às despesas do Fundeb, inscritas sem a correspondente disponibilidade financeira, no montante de R\$ 329.048.428,66; e
- iii) valores dos Restos a Pagar de exercícios pretéritos, cancelados em 2017 (R\$ 82.334.319,33), deduzidos do respectivo índice, conforme dispõe o MDF 7ª edição/pág. 308/linha 36.

Prossegue a Unidade Técnica esclarecendo que após as deduções efetivadas e publicadas no referido RREO, o valor remanescente de R\$ 11.852.557.243,23 ainda merece ajuste no que se refere às despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados – RPNP, sem a devida correspondência financeira, no montante de R\$ 1.244 bilhão que compuseram o índice.

Registra, ainda, que por ausência de mecanismos que possibilitem a identificação da vinculação dos recursos provenientes do Tesouro com a respectiva destinação, o Tribunal vem considerando na composição do índice de MDE as despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados-RPNP, desde que comprovada a correspondência financeira, fato que não ocorreu, conforme destacado no tópico dos Restos a Pagar, em que a insuficiência financeira total em 2017 alcançou R\$ 16,499 bilhões.

Desse modo, sugere a Unidade Técnica que os Restos a Pagar Não Processados apropriados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no valor de R\$ 1.244 bilhão sem disponibilidade financeira, devem ser subtraídos do cálculo do índice, além das despesas com ações de assistência social – R\$ 60.388,25, com Difusão Cultural – R\$ 59.947,52 e Lazer – R\$ 47.621,50, por descumprimento ao disposto no art. 71, incisos II e IV e art. 70 da LDBEN, respectivamente.

Promovidas essas deduções, o montante de gastos fica reduzido para R\$ 10.608.245.984,48, correspondendo a 22,47% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (R\$ 47.208.211.179,15), descumprindo o mínimo exigido constitucionalmente.

Considerando que a natureza destas despesas é apropriada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e os fundamentos constantes da minha manifestação no tópico relativo aos Restos a Pagar, os quais equacionam, mediante Termo de Compromisso e Plano de Ação, solução para a questão relativa à disponibilidade financeira em face das inscrições em restos a pagar não processados, incluídas as despesas com MDE; entendo pela inclusão do valor de R\$ 1.244.143.301,48, inscritos em restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, nas despesas com MDE, passando a totalizar R\$ 11.852.389.285,96, correspondente a 25,1066% da receita base, acima, portanto, do mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição da República.

Notifiquem-se o Governador e os responsáveis pela Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Educação para que incluam no Termo de Compromisso/Plano de Ação, nos exatos termos e forma definidos na fundamentação do tópico relativo aos Restos a Pagar (item 5.10 deste voto), as ações e medidas visando a correção da impropriedade relativa ao câmpo, em 2017, de despesas no montante de R\$ 1.244.143.301,48, inscritas em Restos a Pagar Não Processados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sem a respectiva contrapartida financeira. E, ainda, as medidas para a regularização dos Restos a Pagar Processados e Não Processados provenientes de inscrições de despesas em exercícios anteriores a 2017 relativas à Educação e pendentes de solução e que impactam na apuração deste índice.

No que se refere ao cumprimento do exigido pelo art. 22 da Lei 11.494/07, em que é obrigatória a aplicação de pelo menos 60% dos recursos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício na rede pública, abriu-se vista ao Estado para esclarecimentos, em razão das ressalvas apresentadas no Relatório do Consfundeb (Conselho responsável pelo acompanhamento e controle social de tais recursos), quanto à apropriação dos valores pagos a título de férias-prêmio, como natureza remuneratória, e de pagamentos a servidores em afastamento preliminar à aposentadoria como se estivessem em efetivo exercício.

A defesa esclarece que foram gastos R\$ 562.919,98 com pagamento de férias-prêmio e R\$ 649.590.886,16 com profissionais em afastamento preliminar, não sendo possível afirmar se o Fundeb seria a fonte financiadora da totalidade destes pagamentos. Diante da manifestação da defesa, a Cfamge deduziu os valores referentes às férias-prêmio, por caracterizarem despesas de natureza indenizatória e os valores referentes aos profissionais em afastamento preliminar, por descumprir o disposto no art.11, §1º, inciso I da IN/TCEMG 13/08.

Assim, após as deduções constantes da tabela de fl. 816 (Relatório de Reexame da Cfamge), os 82,66 % reduziram para 73,42 % dos gastos com os profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, percentual que considero para fins de aferição do cumprimento do mínimo de 60% exigidos pelo inciso XII, art. 60, ADCT da Constituição Federal/88, alterado pela Emenda constitucional 53/06 c/c art. 22 da Lei 11.494/07.

Também constou da abertura de vista o apontamento sobre o número de membros do Conselho do Fundeb necessários à apreciação de suas contas, conforme exigido pelo Decreto 44.513/07. O Estado alega na defesa que as contas foram aprovadas com 8 votos favoráveis e que o decreto não prevê quórum mínimo para deliberação. A meu ver, ainda que o citado decreto não exija o quórum mínimo para deliberação, fixa o número de membros em onze titulares e onze suplentes, assim, **recomendo** a participação de maior número de Conselheiros nas reuniões do Consfundeb visando conferir maior legitimidade às deliberações.

De modo geral, o Estado se encontra em trajetória ascendente e lenta rumo ao cumprimento das metas do PNE. Apesar dos avanços em termos de cobertura, permanecem as dificuldades para a melhoria da qualidade do ensino, conforme demonstrado pelo resultado do IDEB.

Contudo, cabe pontuar que a educação pública não é resultado apenas de políticas educacionais, mas também de políticas sociais. Programas e ações baseados predominantemente no aumento de insumos educacionais tendem a ser ineficazes, uma vez que o desempenho dos alunos é fortemente dependente do contexto socioeconômico no qual estão inseridos. Assim sendo, políticas de educação efetivas devem estar interligadas às demais políticas sociais.

6.2 Saúde

Assim como na oferta educacional, no Brasil o modelo do SUS foi construído para ser operado de forma tripartite, de maneira que o sucesso do programa na área de saúde deve-se, em grande medida, à contribuição dos três entes federados.

Segundo esse desenho, compete à União coordenar os sistemas de saúde de alta complexidade e os laboratórios públicos, enquanto os serviços de atenção básica devem ser garantidos pelos municípios. Já aos Estados cabem gerenciar sua rede de laboratórios e hemocentros, bem como os hospitais de referência e o atendimento de média e alta complexidade (hospitalar e ambulatorial).

Além disso, é ainda responsabilidade do Estado aplicar pelo menos 12% da Receita base em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, conforme disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional 29/00 – a chamada Emenda da Saúde –.

De acordo com a publicação do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, relativo a 2017, o Estado informa que executou despesas no montante de R\$ 5,709 bilhões. Desse total, R\$ 3,642 bilhões foram liquidados no exercício e o restante, R\$ 2,067 bilhões, inscrito em RPNP. Para efeito de apuração do percentual aplicado em ASPS informa que as despesas empenhadas correspondem a 12,09% da receita vinculável de R\$ 47,208 bilhões.

Estabelece a Lei Complementar 141/12, que regulamenta a aplicação nas ASPS, em seu art. 24, inciso II, que, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados, serão consideradas 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. Entretanto, conforme destacado no tópico dos Restos a Pagar, o Estado apresentou em 2017 insuficiência financeira total de R\$ 16,499 bilhões.

Na apuração do índice da Saúde, informa a Unidade Técnica que o Estado, nos moldes da Educação, incluiu as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar, acima do limite das disponibilidades financeiras, em desacordo com o disposto no art. 24, inciso II, da Lei Complementar 141/12 c/c o art. 4º, § 1º, inciso II, Instrução Normativa 19/08, com redação dada pela Instrução Normativa 05/12.

Nesse sentido, foram consideradas no cômputo do índice apenas as despesas liquidadas no exercício, no montante de R\$ 3.641.519.027,62, o que reduziu o percentual aplicado para 7,71%, descumprindo o disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00. Os argumentos trazidos pelo defendente quanto a este item por ocasião da abertura de vista foram idênticos aos apresentados no tópico da Educação.

Na emissão do parecer prévio sobre as contas de 2015 e 2016, este Tribunal deliberou no sentido de que fossem excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, para efeito de composição do índice da Saúde, devendo o Governo processar todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados) no percentual de ASPS, conforme dispõe o art. 24, inciso II, da Lei Complementar 141/12.

Tendo em vista que a questão de fundo é a mesma daquela enfrentada no tópico dos Restos a Pagar, com reflexos também na Educação, ou seja; insuficiência financeira para inscrição em Restos a Pagar Não Processados de despesas em ASPS, recorro-me aos fundamentos constantes da minha manifestação naquele tópico, que equacionam a solução para este apontamento.

Isto posto, entendo que além de a natureza das despesas apropriadas em ASPS guardar conformidade com essa Função estatal, os supracitados fundamentos amparam, neste caso concreto, a inclusão do montante de R\$ 2,067 bilhões, inscritos em Restos a Pagar Não Processados, nas despesas com ASPS, totalizando R\$ R\$ 5,709 bilhões, equivalentes a 12,09% da receita vinculável, conforme exigido no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional 29/00.

Determino sejam notificados o Governador e os responsáveis pela Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Saúde **para que incluam no Termo de Compromisso/Plano de Ação**, nos exatos termos e forma definidos na fundamentação do tópico relativo aos Restos a Pagar (item 5.10) deste voto, as ações e medidas visando a correção das seguintes irregularidades:

- i) despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, no valor de R\$ 2,067 bilhões, consideradas no computo do cálculo dos recursos mínimos aplicados em ASPS, em desacordo com o disposto no art. 24, inciso II, da Lei Complementar 141/12 c/c art. 55, inciso III, alínea *b*, n. 3 e 4 da Lei Complementar 101/00 e art. 4º, § 1º, inciso II, da Instrução Normativa 19/08, com redação dada pela Instrução Normativa 05/12.
- ii) ausência de aplicação das disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de RPNP e RPP, ocorridos em 2017, no montante de R\$ 229,836 milhões, nos termos exigidos pelo art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º da Lei Complementar 141/12; e
- iii) Restos a Pagar (RPNP e RPP), inscritos em exercícios anteriores a 2017, relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde, demonstrados nas Tabelas 165 e 166, págs. 372 e 373 do Relatório Técnico, pendentes de solução e que impactam na apuração do índice do exercício sob exame, em descumprimento ao art. 36 da Lei Federal 4.320/64.
- iv) ausência de aplicação das disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de RPNP e RPP ocorridos nos exercícios de 2014 (R\$ 288,247 milhões), 2015 (R\$ 73,906 milhões) e 2016 (R\$ 248,933 milhões) e que impactam na apuração dos índices desses exercícios, incluído o de 2017, conforme exigência do art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º da Lei Complementar 141/12.

Ênfase especial não se poderia furtar ao novo modelo de financiamento do SUS a ser adotado a partir deste ano pela União, Estados e Municípios, nos termos do disposto no art. 17 da Lei Complementar 141/12 e no art. 35 da Lei 8.080/90, a chamada Lei Orgânica da Saúde.

As alterações pretendem reduzir a burocracia e evitar que recursos fiquem parados nas contas bancárias, direcionando repasses para dois grandes blocos de despesas: custeio e investimento, os quais poderão ser utilizados na execução de quaisquer ações e serviços públicos de saúde associados ao mesmo bloco.

Busca-se dar maior flexibilidade na aplicação dos recursos de acordo com a necessidade e realidade local, espelhada em Plano de Saúde a ser elaborado pelo gestor, de modo a garantir que os recursos se transformem efetivamente em ações e serviços de saúde para a população.

Nesse sentido, **recomendo** ao Tribunal de Contas que tome as medidas operacionais necessárias ao acompanhamento da aplicação destes recursos pelo Estado e Municípios, no formato definido pela Portaria 3.992/17 que altera a Portaria de Consolidação 6/17, ambas do Ministério da Saúde.

Recomendo também ao responsável pela Secretaria de Estado da Saúde que atente para o cronograma e ações definidos pelo Ministério da Saúde visando a concretização do novo modelo de repasse em cumprimento da Lei Complementar 141/2012.

Merece destaque também a questão relativa à judicialização da saúde que tem provocado deslocamento do orçamento do Estado¹⁹. O impacto da evolução dessas despesas vem sendo acompanhado desde 2010 por esta Casa, juntamente com o Comitê Estadual de Saúde, cujo trabalho tem tido reconhecimento nacional.

As ações e medidas adotadas até então viabilizaram avanços significativos para a redução desses gastos. Da escala ascendente registrada de 2010 a 2013, com aumento real de 296% dessas despesas, passou-se à considerável redução de 42% de 2014 a 2017, quando totalizou R\$ 219 milhões.

Nos últimos 8 (oito) anos, os gastos com o atendimento às sentenças judiciais cresceram 131,30% contra apenas 8% da Receita Corrente Líquida. Suplantaram, em 2017, gastos com relevantes ações como, por exemplo, o *Fortalecimento da Atenção Primária à Saúde* e o *Complexo de Hospitais Gerais*.

Acrescente-se, ainda, o fato de que os medicamentos adquiridos pelo Estado em 2017, pela via judicial, custaram, per capita, 78% a mais (R\$ 2.989,21) em relação aos medicamentos especializados distribuídos pelo Governo (R\$ 1.678,83),

Dessa forma, não obstante os significativos avanços alcançados, **considero necessária a manutenção do tema** na agenda do Governo, visando evitar o comprometimento da definição democrática das políticas públicas no orçamento. Saliente-se que a judicialização indiscriminada da saúde enfraquece o princípio da separação dos poderes e age em desfavor de toda coletividade, pois atende necessidade individual em detrimento do equilíbrio financeiro do sistema e subverte, portanto, os próprios direitos fundamentais, que, a princípio, pretendeu garantir.

Concluo apresentando o resultado da sua capacidade de ofertar atenção à saúde, de forma efetiva, aos cidadãos mineiros, medidas pelo IEGE na dimensão i-SAÚDE: Índice Estadual da Saúde, em que o Estado alcançou a Faixa de Resultado B. A classificação de efetiva indica que a gestão se

¹⁹ Castro, SRH. *Impacto desalocativo no orçamento público estadual em face das decisões judiciais*. Programa de Pós-Graduação em Controle Externo e Avaliação da Gestão Pública, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

mostrou capaz de prover boas condições para o atendimento às demandas da saúde. Contudo, mais uma vez, é importante ressaltar que os resultados da saúde sofrem influência direta do contexto socioeconômico em que se inserem os usuários do serviço e que o índice avalia exclusivamente as ações do gestor nesta área.

No que se refere à determinação do art. 158, § 1º, da CE/89 – de que os recursos para os Programas de Saúde não serão inferiores aos destinados aos investimentos em transporte e sistema viário –, tem-se que o orçamento fixou relação de 9,26 para as despesas com os programas de Saúde sobre os referidos investimentos. A relação apurada, ao final de 2017, foi de 15,38, evidenciando o cumprimento do disposto no mandamento constitucional.

6.3 Amparo e Fomento à Pesquisa

De acordo com o art. 212 da CE/89, o Estado manterá entidade de amparo e fomento à pesquisa e lhe atribuirá dotações e recursos necessários à sua efetiva operacionalização, a serem por ela privativamente administrados, correspondentes a, no mínimo, um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, o qual serão repassados em parcelas mensais equivalentes a um doze avos no mesmo exercício, fixados na LOA para 2017 em R\$ 273,918 milhões.

Observa-se, na Tabela 169 do Relatório Técnico, fl. 377, que o Estado transferiu para a Fundação o valor de R\$ 289,139 milhões. Deste montante, foram aplicados R\$ 273,439 milhões, dos quais 59% foram convertidos em auxílios e 25% em subvenções sociais, restando um saldo de R\$ 15,701 milhões não utilizados.

No tocante ao cumprimento dos repasses dos valores, em parcelas mensais equivalentes a um doze avos, verificou-se a liberação de recursos em todos os meses, de janeiro a dezembro/17. Dessa forma, constata-se que o Governo mineiro vem adotando política efetiva para o cumprimento da determinação constitucional de transferências mensais à Fapemig, conforme reiteradas recomendações deste Tribunal.

A Fundação, que tem como finalidade promover atividades de fomento, apoio e incentivo à pesquisa científica e tecnologia no Estado, vincula-se à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Entre suas competências destaco a promoção e participação em iniciativas e programas voltados para o desenvolvimento científico e tecnológico do Estado, incluindo-se aqueles que visem à transferência dos resultados de pesquisa para o setor produtivo.

Tendo em vista que os investimentos em ciência e tecnologia são fundamentais para o crescimento econômico, incluo neste item a nota obtida pelo Estado na dimensão i-DES: Índice Estadual de Desenvolvimento Econômico, do IEGE, que trata das ações referentes à gestão do Desenvolvimento Econômico sob diferentes aspectos que impactam o crescimento a médio e longo prazos.

O resultado apurado enquadrou-se na Faixa de Resultado A: classificação altamente efetiva. Dentro dos quesitos abordados na mencionada dimensão, verifica-se que o Governo do Estado empenhou esforços, ações e recursos na busca pelo crescimento econômico, com foco em medidas para o crescimento de longo prazo. Entretanto, cabe destacar que o Estado enfrenta cenário de lenta e difícil recuperação da crise econômica, diretamente afetado por decisões de política econômica, elaboradas e implementadas pela União.

6.4 Despesas com Publicidade

A despesa com publicidade totalizou R\$ 187,646 milhões, sendo que, no Orçamento Fiscal, destacam-se a Administração Direta com R\$ 103,425 milhões, representando 55,12%, e os Fundos com R\$ 5,233 milhões (2,79%).

Nas Empresas Controladas pelo Estado, Orçamento de Investimento, foram gastos R\$ 76,078 milhões, representando 40,54% do total das despesas com publicidade no exercício em análise, com destaque para a Cemig e Copasa e suas subsidiárias, representando 18,79% e 10,53% respectivamente.

Segundo as determinações do parágrafo único do artigo 17 da CE/89 e do art. 7º da Lei Estadual 13.768/00, efetuou-se o acompanhamento no Diário Oficial do Estado das publicações dos gastos com publicidade, constatando-se que todos os órgãos e entidades cumpriram a determinação legal.

Em relação à fixação do limite para os gastos com publicidade quanto às despesas decorrentes das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, conforme preceitua o § 2º, art. 158 da CE/89, cumpre informar que a LDO 2017, assim como as anteriores, não cumpriram tal determinação, conforme já analisado no Tópico 3.6 – LDO do meu voto.

6.5 Despesas Aplicadas com a Fonte de Recursos 32 – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

A receita efetivada com a Cfem-Fonte 32 foi de R\$ 175,411 milhões, 14,16% abaixo do arrecadado em 2016 (R\$ 204,346 milhões), tendo sido aplicados R\$ 152,394 milhões, superando nominalmente a do exercício anterior (R\$ 5,887 milhões) em 2.488,64%.

De acordo com a Unidade Técnica, a maior parcela dos recursos arrecadados com a Cfem foi aplicada no pagamento de juros da dívida interna, enquadrados na exceção prevista na Lei 7.990/89 (art. 8º, § 1º), com redação dada pelas Leis 10.195/01 e 12.858/13. E mais, sem a evidenciação do destino do restante dos recursos a serem empregados na assistência prioritária aos municípios mineradores, em atendimento ao ordenamento jurídico.

Outrossim, verifica-se o descumprimento dos §§ 1º e 3º do art. 253 da CE/89, pois não foi apresentado o Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, cuja efetivação deve se dar por meio de associação que os congregue; nem foi criado o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

O tópico foi motivo de abertura de vista para o encaminhamento de planilha contendo o controle de entrada de recursos, a fim de se demonstrar os registros mensais das transferências da União e das despesas realizadas com os recursos minerais, Fonte 32 – Cfem, e os extratos da movimentação registrada nas contas de controle 11104020000 – Recursos Contas Arrecadoras Escritural e 11104030200 - Recursos/Transferências Vinculadas.

Em sede de defesa, o Estado asseverou que a alocação das rendas oriundas da Cfem é inserida no projeto de lei orçamentária, seguido de apreciação pelo Poder Legislativo. E que, no ano de 2017, a Seplag destinou as rendas da Cfem para diversos órgãos, a quem caberia geri-las; não repassando os valores para conta interna específica, conforme foi feito em 2016.

Este Tribunal apurou que os recursos da Cfem transferidos pela União não foram repassados para conta específica, tendo sido transferidos imediatamente para o Caixa Único (Consulta ao SIAFI,

em 19/4/18, referente ao mês de janeiro/17); e que não foi efetuado o registro de ingressos de recursos e suas aplicações.

Portanto, em consonância com a Unidade Técnica e Ministério Público de Contas, **recomendo** que o Governo promova a edição do Plano de Integração e de Assistência aos Municípios Mineradores e a criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previstos nos §§ 1º e 3º do art. 253 da Constituição Mineira, bem como o gerenciamento dos recursos da Cfem em conta específica ou própria do órgão gestor, considerando-se que tal compensação tem destinação vinculada. **Recomendo** a este Tribunal que adote providências para realizar o acompanhamento e monitoramento da aplicação e dos resultados da Lei 22.381/2016, nas esferas estadual e municipal.

9 Função Segurança Pública / Eixo Segurança Pública

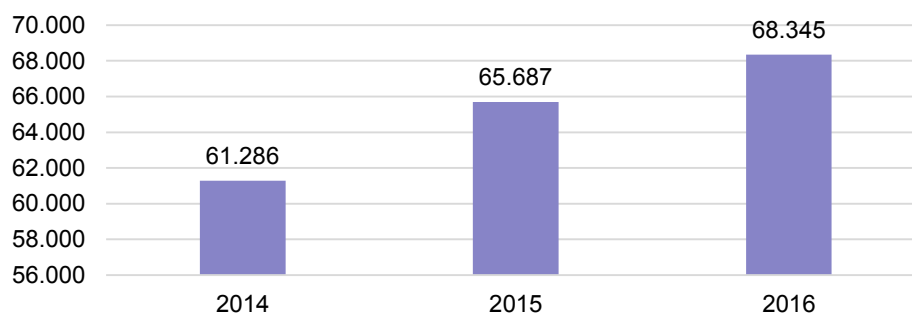
A área de segurança pública representou o segundo maior gasto em 2017, equivalente a 16,81% (R\$ 16,542 bilhões) do total das despesas do Orçamento Fiscal, executado em 18 programas (tabela 214, fl. 500 do Relatório Técnico); sendo 99,20% (R\$ 16,409 bilhões) referentes a Despesas Correntes e 0,80% (R\$ 133,048 milhões) a Despesas de Capital. Da primeira categoria de despesas, R\$ 14,839 bilhões, 90,43%, foram gastos com Despesas de Pessoal e Encargos Sociais e R\$ 1,570 bilhão, 9,57%, com Outras Despesas Correntes.

Em 2017, de modo geral, os gastos totais do Eixo Segurança Pública (R\$ 5,171 bilhões) – em que não são registradas todas as despesas com Pessoal e Encargos Sociais – mostraram-se satisfatórios em relação à execução orçamentária e o planejamento, uma vez que, de forma agregada, apresentaram execução de 106,67% frente aos créditos iniciais (R\$ 4,848 bilhões), prevalecidos dispêndios com os programas Infraestrutura do Sistema Prisional (208), 38,74%; Prestação de Serviços Previdenciários (008), 26,59%; e Assistência à Saúde dos Segurados e seus Dependentes (001), 10%, que, juntos, somaram R\$ 3,896 bilhões, 75,34% do total das despesas.

Há que se considerar que os gastos na Função Segurança Pública vêm aumentando ano a ano: em 2015 – R\$ 15,060 bilhões; em 2016 – R\$ 15,860 bilhões; e em 2017, R\$ 16,542 bilhões, representando 16,17%, 15,87% e 15,56%, respectivamente, em relação ao total geral dos gastos do Estado naqueles exercícios (fl. 546, Relatório Técnico).

Ao mesmo tempo, cresceu a população carcerária que, de 2014 a 2016, passou de 61.286 para 68.345 (Gráfico 6); o que não implica necessariamente melhoria da segurança pública.

Gráfico 6 – Trajetória da população carcerária, Minas Gerais, 2014 a 2016



Fonte: Sistema de Informações Estatísticas do Sistema Penitenciário Brasileiro – Infopen.

Por outro lado, segundo a Secretaria de Estado de Segurança Pública, o resultado dos principais indicadores de Segurança Pública evidenciou redução, em 2017 com relação a 2016, num

universo de 100 mil habitantes, da Taxa de Crimes Violentos de 691,4 para 598,3; da Taxa de Crimes Violentos Contra o Patrimônio de 624,96 para 533,64; e da Taxa de Homicídios de 19,3 para 18,0.

No tocante à avaliação do IEGE na dimensão i-SEGP: Índice Estadual da Segurança Pública, registra-se Faixa de Resultado B: performance considerada efetiva, especialmente em razão da existência e da qualidade dos meios ou insumos para a gestão da Segurança Pública no Estado.

Por fim, anota-se a aprovação da Lei 13.675/18, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, baseada na atuação conjunta dos órgãos de segurança e defesa social da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em articulação com a sociedade; e institui o Sistema Único de Segurança Pública. A nova lei representa importante avanço ao integrar todos os entes federados e os órgãos de segurança e de inteligência, possibilita maior controle social e estimula a articulação e compartilhamento de informações.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Relator, a pedido, vamos dar um intervalo de cinco minutos. Em seguida, retomamos.

(INTERVALO)

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Retomando os trabalhos, com a palavra, mais uma vez, o Relator.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, antes de continuar o voto, quero fazer uma colocação com relação àquela questão que nós discutimos, o Projeto de Lei nº 2882. Acabei de verificar no *site* da Assembleia que, realmente, o Projeto de Lei ainda não foi votado. Neste momento, encontra-se na Comissão de Redação, aguardando designação de relator.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Tem um outro que foi aprovado. Não é esse.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem.

Ele foi votado no acordo. Agora, está na comissão de redação. É só um ato homologatório, ele já foi votado.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Tecnicamente, a posição que a Assembleia me informa é que ele está aguardando designação de Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Ele estava no acordo desde o primeiro semestre.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Então, Vossa Excelência vai manter a posição da recomendação, não é?

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Sim, porque não foi votado.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Perfeito.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Então, continuando a leitura:

10 Função Gestão Ambiental/Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico

10.1 Função Gestão Ambiental

As Constituições da República e de Minas Gerais asseguram o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações, conforme preconiza o art. 225 da CR/88 e o art. 214 da CE/89.

Os problemas socioambientais, em suas entrelaçadas dimensões, quais sejam a social, ambiental, ética, econômica e jurídico-política, trazem consigo uma grande preocupação transnacional, motivando busca incessante de ideias e soluções que proporcionem e direcionem práticas sustentáveis, capazes de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a futura.

Nesta esteira, o Brasil e Minas Gerais inseriram no planejamento e nas ações estatais o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável. Minas Gerais vinculou seus programas de Governo aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, dispostos na agenda universal: *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, por meio da revisão do PPAG para 2017.

Para o presente exercício, foram fixados no Orçamento R\$ 463,490 milhões – incluídas as despesas intraorçamentárias – a serem despendidos na Função 18 - Gestão Ambiental, equivalentes a 0,49% dos valores fixados no Orçamento Fiscal – OF. Foram realizadas despesas no total de R\$ 375,077 milhões, com redução de 0,54% (R\$ 375,077 milhões), se comparado a 2016 (R\$ 377,116 milhões).

Chama atenção o decréscimo expressivo de gastos, em 2017, com as Subfunções 183 – Reforma Agrária e 126 – Recuperação de Áreas Degradadas, 86,17% e 58,73%, respectivamente, em relação ao exercício de 2016. Por outro lado, houve aumento dos gastos em 2017, frente a 2016, com a Subfunção 182 – Recursos Hídricos, 105,74%.

Destaco ainda a nota obtida pelo Estado no IEGE, dimensão – i-AMB: Índice Estadual do Meio Ambiente, que avalia a qualidade das ações na gestão do meio ambiente quanto à prestação dos serviços e a consequente melhoria da qualidade de vida das pessoas, especialmente aquelas relacionadas à água, ao solo, ao ar, à biodiversidade, entre outras. O Estado somou pontos para se classificar na Faixa de Resultado B: efetiva.

10.2 Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico

Consoante a tabela 224 do Relatório Técnico, fl. 565, infere-se que, de um modo geral, os gastos totais do Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico (R\$ 841,409 milhões) corresponderam à execução de 113,82% frente aos créditos iniciais (R\$ 739,236 milhões).

Do total das despesas, 52,15% (R\$ 438,827 milhões) concentraram nos programas Apoio à Indução e à Inovação Científica e Tecnológica Apoio à Indução e à Inovação Científica e Tecnológica (23,80%); Regulação Fundiária e Acesso à Terra (8,84%); Proteção das Áreas Ambientalmente Conservadas, a Fauna e a Biodiversidade Florestal (6,76%); Minas Digital (6,72%); e Gestão e Desenvolvimento Sustentável de Recursos Hídricos (6,04%).

Porém, numa análise individual desses programas, a Unidade Técnica aponta distorções significativas no confronto com os valores previstos inicialmente na LOA e os efetivamente realizados, evidenciando um desacerto entre o planejamento e a execução, conforme fl. 566 do Relatório.

Com relação à apuração do IAP – Índice da Avaliação do Planejamento, que permite medir o grau de eficácia do planejamento por meio da análise das execuções físicas conjugadas com as financeiras, o apurado para este eixo foi de 33,08. Esse resultado evidenciou baixo cumprimento de metas e, conseqüentemente, baixo grau de eficácia, visto que está compreendido no intervalo de 20 a 40, distante do almejado (100), conforme demonstrado a fl. 569 do Relatório Técnico.

Com relação à LOA, o exame técnico aponta, ainda, a fl.642, redução de cerca de 46,43% na participação do Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico, na execução orçamentária, R\$ 2,977 bilhões ante R\$ 5,557 bilhões em 2016. No entanto, os dados retrataram um aumento na participação dos Programas Especiais, de 69,93% para 72,99%, com execução orçamentária superior em 11,09% à realizada no ano anterior.

Considerando o resultado insatisfatório na execução frente aos valores fixados na LOA, **recomendo** ao Estado que tome as medidas necessárias para o aprimoramento do planejamento governamental e de sua execução, visto que o planejamento e a transparência são diretrizes que devem nortear a gestão pública.

11 Demonstrações Contábeis

Os resultados do exercício foram evidenciados no Balanço Geral do Estado e demonstrados contabilmente de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, Lei Federal 4.320/64, Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Orçamentária Anual, 22.476/16, da Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado 13/11 e do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – Mcasp; e promoveram a

transparência dos resultados orçamentário, financeiro, econômico e patrimonial das contas de Minas Gerais.

Destaco aqui os indicadores de liquidez e endividamento, apurados mediante utilização da análise de quocientes do ativo e passivo do Balanço Patrimonial. A Liquidez Imediata, calculada pelo quociente entre disponibilidades e o Passivo Circulante, demonstrou a incapacidade financeira do Estado em honrar imediatamente os seus compromissos de curto prazo, implicando que, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, o Estado dispunha de R\$ 0,62 de recursos financeiros para pagamento.

O indicador da situação financeira, calculado pelo quociente entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, incluídos os recursos de terceiros, mostrou também a incapacidade do Estado de pagamento dos seus compromissos registrados no Passivo Financeiro, pois, a cada real de obrigação financeira, possui R\$ 0,2384 de valores/créditos para pagá-las.

Outro indicador significativo é o da Liquidez Corrente, apurado pelo quociente entre o Ativo Circulante e o Passivo Circulante, expressou em 2017 que os valores de ativos de curto prazo do Estado são insuficientes para arcar com as suas obrigações no mesmo período de tempo, pois para cada real de obrigações de curto prazo, possuía R\$ 0,6227 de bens e direitos para satisfazer a essas obrigações. E quando se observa o índice resultante da Liquidez Geral, 0,2327, resta demonstrado que o Estado não tem condições de honrar todas as suas exigibilidades com os recursos realizáveis, seja de curto ou longo prazo.

O índice de solvência, 0,4455, revelou o baixo nível de liquidez do Estado. E o grau de endividamento geral do Estado foi de 2,2444, sendo 0,116 correspondente a parcela de curto prazo, evidenciando o grau de comprometimento dos ativos do Estado frente ao capital de terceiros.

Quanto ao processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, especificamente no que se refere à implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais (PCPs), **recomendo** ao Estado que apresente a este Tribunal o plano de implantação desses procedimentos (PIPCCPs) com status, conforme estabelecido pela STN, por meio da Portaria 548/15.

Para finalizar este voto, trago o mais importante, talvez, dos princípios constitucionais, o da *responsabilidade intergeracional*, postulado geral que deve ser reconhecido como valor que, conquanto implícito, também é insito e inerente à Ordem Financeira, sobretudo, no que se refere ao equilíbrio das contas de Governo, de cuja sustentabilidade dependem as gerações presentes e também as vindouras. Com efeito, *a ética do por vir* há de ser observada por aqueles que, hoje, detêm o poder e o dever de manter as finanças do Estado em um curso sustentável.

Daniel Innerarity, preocupado com o presentismo na tomada de decisões no alerta:

A consequência lógica da tirania do presente é que o futuro fica desprezado, que ninguém se preocupa com ele. A ‘urgência dos prazos’ (Luhmann) impede que nos abramos ao horizonte não imediato. Impede-nos disso o poderoso peso do que tem que ser resolvido hoje mesmo. O futuro distante deixa de ser objecto relevante da política e da mobilização social, não só pelo descrédito das planificações ou pela sua perversão totalitária mas também por causa da urgência dos problemas agudos²⁰.

Assim, é preciso combater a ideia de que uma reforma estrutural tratar-se-ia de tutela estatal egoística, em benefício do Estado, pois, ao contrário, quem colherá os frutos de uma reforma

estrutural será a sociedade, em sua totalidade, servidores ou não, em futuro próximo, e que se avizinha rapidamente.

Consultando a prestação de contas do Governo Federal americano²⁰ do exercício de 2017, constata-se em seu bojo projeções da evolução de despesas e receitas, considerando a tendência dos anos anteriores e dos vindouros e apresentando a magnitude do ajuste fiscal necessário (em percentual do PIB), se adotado imediatamente, para que, ao final do decurso de 75 anos, a realidade fiscal se mostre sustentável. Mais do que isso, traz um comparativo da magnitude do ajuste fiscal, se adotado imediatamente ou com 10 e 20 anos de atraso.

Na presente prestação de contas, mesmo com ausência de projeção de longo prazo pormenorizada, os estudos que fundamentam este voto, amplamente citados, deixam claro que, quaisquer que sejam os focos adotados, a conclusão será a mesma: a não ser que haja uma reforma estrutural na política fiscal do Governo Federal e Estadual, sobretudo no que se refere ao RPPS.

Os esforços fiscais empreendidos pelo Governo Estadual no último triênio, embora significativos, dificilmente reverterão a tendência de agravamento das contas públicas (pelo menos, a médio prazo). Conclui-se, então, que é necessária a adoção de medidas mais estruturais.

Nas palavras do economista Raul Velloso²¹, chegamos ao dia do juízo fiscal, e o Estado precisa agir o quanto antes, pois, conforme discorrido, quanto maior a demora na adoção de um ajuste estrutural, maior o preço que a sociedade terá que pagar num futuro cada vez mais próximo.

Por último, neste ano em que se comemoram 80 anos da obra *Vidas Secas*, lembro aqui passagem histórica do imortal Graciliano Ramos, que, no final dos anos 20, nos deixou preciosos relatórios de prestação de contas acerca dos haveres de sua administração como Prefeito de Palmeira dos Índios, interior das Alagoas.

Parece-me que, em qualquer tempo, recaem exclusivamente sobre o gestor os louvores mas também as agruras pelas escolhas das políticas públicas, e, ainda, pelas suas não escolhas, principalmente em tempos de crise.

Enfim, eis excerto do relatório de janeiro de 1930:

“Pensei em construir um novo cemitério, pois o que temos dentro em pouco será insuficiente, mas os trabalhos a que me aventurei, necessários aos vivos, não me permitiram a execução de uma obra, embora útil, prorrogável.

Os mortos esperarão mais algum tempo. São os munícipes que não reclamavam”.

12 Dispositivo - Proposta de Parecer Prévio sobre as Contas de Governo do Estado de Minas Gerais /exercício 2017

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS, no uso de suas competências dispostas no inciso I do artigo 76 da Constituição Estadual, Constituição Compromisso, combinado com o artigo 40 da Lei Complementar 102/08, para os fins do disposto no inciso XX do art. 62 da Constituição Estadual, e

²⁰ *Financial Report of U.S. Government*. Disponível em <<https://www.fiscal.treasury.gov/reports-statements/financial-report/>>, acesso em 20 de outubro de 2018.

²¹ VELLOSO, Raul e Outros. *O Dia do Juízo Fiscal*. Belo Horizonte: Editora Fórum Nacional, 2016.

Considerando que o parecer prévio se baseia no conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, englobando o Executivo, Legislativo e Judiciário e, bem assim, o Ministério Público do Estado e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, avaliados sob o aspecto formal;

Considerando a análise detalhada das contas quanto à observância das normas constitucionais e legais no que se refere à situação financeira, orçamentária, contábil, patrimonial ou operacional e fiscal do Estado, bem como quanto às informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado, consubstanciada no Relatório Técnico que acompanha este parecer, nos termos do parágrafo único do art. 232 da Resolução 12/08;

Considerando o parecer da Controladoria-Geral do Estado, fl. 01 a 53, e Apêndice – subscrito pelo Controlador-Geral Eduardo Martins de Lima, no sentido de que as contas do Governo do Estado de Minas Gerais representaram a posição orçamentária, financeira e patrimonial, em 31 de dezembro de 2017;

Considerando o resultado da avaliação da efetividade da gestão estadual, medida pelo Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE 2017, em que o Estado se classificou na Faixa de Resultado B, Efetiva, demonstrando implementar ações, controles e processos que contribuem de forma efetiva para a provisão de produtos e serviços públicos que recaem sob sua responsabilidade, no conjunto das sete dimensões avaliadas;

Considerando o contexto de lenta e prolongada recuperação da atividade econômica e do emprego, agravado pelas perdas reais das transferências correntes, principalmente aquelas provenientes da participação na receita da União, que repercutiram nos sucessivos déficits orçamentários e financeiros, e o grande desafio de fazer frente aos requisitos exigidos pelas normas de finanças públicas, mantendo os níveis de investimento e provisão de políticas públicas à sociedade;

Considerando a edição da Lei Federal 13.655/18, que promove mudanças na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto 4.657/42), em cujo art. 22, parágrafo único, reafirma às instâncias controladoras que, nas decisões sobre regularidade de conduta, sejam consideradas as “circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”;

Considerando a edição do Decreto 47.101/16, ratificado pela Resolução 5.513/16 da Assembleia Legislativa, reconhecido como estado de calamidade pública por parte deste Tribunal nas contas de 2016, para aplicar o disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, produzindo os efeitos de que tratam os incisos I e II;

Considerando o Termo de Compromisso a ser apresentado ao Tribunal, conforme o *caput* do art. 26 da LINDB, no prazo de 120 dias a contar da publicação desta deliberação, que conterà Plano de Ação cujas medidas e ações concretas, visando solucionar as ressalvas apontadas neste parecer, serão objeto de monitoramento por parte deste Tribunal, sem prejuízo do cumprimento das demais recomendações e determinações;

Considerando a emissão deste parecer prévio que não interfere nem condiciona o posterior julgamento, por este Tribunal, em virtude de denúncia, representação ou ação fiscalizadora, dos atos de gestão dos administradores; e

Considerando os resultados do exercício evidenciados no Balanço Geral do Estado e demonstrados contabilmente de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBCASP, Lei Federal 4.320/64, Lei Complementar 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Orçamentária Anual, 22.476/16, da Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado 13/11 e do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – Mcasp;

É de parecer que as Contas de Governo, atinentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Fernando Damata Pimentel, estão em condições de serem **aprovadas com ressalvas**, conforme o disposto no art. 45, inciso II, da Lei complementar 102/08, em razão dos seguintes apontamentos técnicos e **respectivas recomendações** a serem monitoradas pelo Tribunal.

As Ressalvas:

1. insuficiência financeira no montante de R\$ 10,568 bilhões, acrescidos dos Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$ 5,930 bilhões, totalizando R\$ 16,499 bilhões, em descumprimento ao que determina o § 1º do art. 1º e art. 55, inciso III, alínea b, n. 3, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Notifiquem-se o Senhor Governador e os responsáveis pelas Secretarias de Estado de Fazenda, Controle Interno e Advocacia-Geral, ou Unidades Administrativas equivalentes, para a **apresentação de Termo de Compromisso, no prazo de 120 (cento e vinte) dias**, contados da publicação desta deliberação, **sem prejuízo do cumprimento das demais determinações e recomendações deste voto**; o qual deverá conter **Plano de Ação** que indique ações e medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar, a serem cumpridos em cada exercício financeiro. Subscrito o referido Termo, os responsáveis sujeitar-se-ão às sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual 102/08, caso haja ausência da apresentação do Plano de Ação e das informações sobre a implementação das ações e medidas nos prazos pactuados, bem como do descumprimento do Termo de Compromisso.

O Plano de Ação deverá conter também metas e respectivos indicadores de resultado, acompanhados de exposição dos motivos que levaram à definição desses, além das Unidades Administrativas, responsáveis e prazos para implementação de cada medida, tudo de modo proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais da população mineira, com vistas ao reequilíbrio fiscal, ou seja, adequação do gasto público estadual à capacidade financeira para custear as despesas, sem o comprometimento dos serviços essenciais à população.

O Termo de Compromisso/Plano de Ação será autuado como processo de monitoramento, distribuído a este Relator, por força do disposto no art. 123 da Resolução 12/08, seguindo o rito processual. Submetido à deliberação do Tribunal Pleno, deverá ser publicado no Diário Oficial de Contas – DOC e no Portal do Tribunal em seu sítio eletrônico.

A Unidade Técnica competente deverá elaborar relatórios parciais e final, resultantes do monitoramento, os quais indicarão ao Relator os resultados da execução do Plano de Ação e, a seguir, submetidos ao Tribunal Pleno. Tais deliberações deverão ser disponibilizadas aos Relatores das contas anuais, cujas medidas devem estar vinculadas a estas contas e publicadas no DOC e no Portal do Tribunal, a fim de que a sociedade tenha conhecimento e acompanhe a implementação das medidas e ações pactuadas pelo Estado.

2. inscrição em Restos a Pagar Não Processados de despesas computadas, em 2017, no índice da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no valor de R\$ 1,244 bilhão, sem disponibilidade financeira, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, e art. 55, inciso III, alínea b, n. 3 da Lei Complementar 101/00 e na Instrução Normativa 19/08, com as alterações introduzidas pela Instrução Normativa 05/12, consoante disposições contidas no MDF, 7ª edição, parte III, RREO, p. 307-308;

– Restos a Pagar Processados e Não Processados provenientes de inscrições de despesas em exercícios anteriores a 2017, relativas à Educação, pendentes de solução e que impactam na apuração do índice do exercício sob exame.

Deverão ser **notificados** o Governador, os responsáveis pela Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Educação para inclusão no Termo de Compromisso/Plano de Ação, nos exatos termos e forma acima definidos, das ações e medidas visando a correção da impropriedade relativa ao câmputo, em 2017, de despesas no montante de R\$ 1.244.143.301,48, inscritas em Restos a Pagar Não Processados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sem a respectiva contrapartida financeira. E, ainda, as medidas para a regularização dos Restos a Pagar Processados e Não Processados provenientes de inscrições de despesas em exercícios anteriores a 2017 relativas à Educação, pendentes de solução e que impactam na apuração do índice do exercício sob exame.

3. despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, no valor de R\$ 2,067 bilhões, consideradas no câmputo do cálculo dos recursos mínimos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde, em 2017, em desacordo com o disposto no art. 24, inciso II, da Lei Complementar 141/12 c/c art. 1º, § 1º, e art. 55, inciso III, alínea b, n. 3 e 4 da Lei Complementar 101/00 e art. 4º, § 1º, inciso II, da Instrução Normativa 19/08, com redação dada pela Instrução Normativa 05/12;

– ausência de aplicação das disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de Restos a Pagar Não Processados e Restos a Pagar Processados, ocorridos em 2017, no montante de R\$ 229,836 milhões, nos termos exigidos pelo art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar 141/12;

– Restos a Pagar (RPNP e RPP), inscritos em exercícios anteriores a 2017, relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde, demonstrados nas Tabelas 165 e 166, p. 372 e 373 do Relatório Técnico, pendentes de solução e que impactam na apuração do índice do exercício sob exame, em descumprimento ao art. 36 da Lei Federal 4.320/64; e

– ausência de aplicação das disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de RPNP e RPP ocorridos nos exercícios de 2014 (R\$ 288,247 milhões), 2015 (R\$ 73,906 milhões) e 2016 (R\$ 248,933 milhões) e que impactam na apuração dos índices desses exercícios, incluído o de 2017, conforme exigência do art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º da Lei Complementar 141/12.

Determino sejam **notificados** o Governador e os responsáveis pela Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado da Saúde para que incluam no Termo de Compromisso/Plano de Ação, nos exatos termos e forma acima definidos, as ações e medidas visando a correção desses apontamentos.

Sem prejuízo das observações, recomendações e determinações adiante resumidas:

Das recomendações e determinações ao Governo:

- que inclua a dimensão financeira nas próximas avaliações do Pacto pelo Cidadão e faça constar da avaliação os dados qualitativos sobre a efetividade dessas ações;
- que implemente novo Painel de Indicadores alinhado ao PMDI vigente, com revisão daqueles que já existiam e elaboração de novos indicadores de efetividade, considerando o Guia da Avaliação de Indicadores e de Resultados das Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais deste Tribunal de Contas;
- que adeque o planejamento orçamentário à realidade econômico-financeira do Estado, revisando as prioridades de ação do Governo, continuando a promover o incremento da receita e adotando medidas estruturais de ajustes para racionalização e contenção das despesas; inclusive para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, **reiterando as recomendações** já expedidas pelo Tribunal;
- que contemple, nas próximas leis orçamentárias, percentual de autorização para abertura de créditos suplementares mais adequado à execução orçamentária do Estado;
- que controle seu orçamento e cumpra os programas de trabalho, seja no aspecto físico como no financeiro, com aderência da execução orçamentária ao planejado;
- que envide esforços para que sejam executadas as políticas públicas demandadas pela CPP, assegurando investimentos prioritários ao atendimento das propostas definidas nas audiências públicas regionais, conforme o art. 158 da CE/89;
- que sejam evidenciadas as propostas originárias das audiências públicas, por meio dos Fóruns Regionais, do Pacto pelo Cidadão, ou por outro instrumento de trabalho, de modo a permitir a avaliação sob os aspectos financeiro e qualitativo dos dados;
- que sejam revistos os programas estruturantes do planejamento das ações sociais do Governo na próxima reavaliação anual do PPAG, inclusive os Programas Especiais e dê transparência à apresentação de resultado dos dados qualitativos dos programas sociais;
- que aprimore a execução das políticas públicas relativas ao desenvolvimento dos municípios mineiros, principalmente dos 50 com pior classificação no IMRS;
- que aprimore as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social dos territórios mineiros e os instrumentos necessários para o alcance da regionalização das metas físicas e orçamentárias das ações governamentais inseridas no PPAG;
- que realize a apropriação dos gastos com pessoal nos respectivos programas, viabilizando-se maior transparência aos custos envolvidos em cada ação e programa de Governo, nos termos do § 3º do art. 50 da LRF;
- que proceda ao registro da renúncia de receita efetivamente concedida, visando a transparência e a análise sistêmica e independente dos seus impactos;
- que especifique os lançamentos provenientes dos repasses recebidos da União a título de compensação pelas perdas decorrentes da desoneração do ICMS nas exportações (Lei Kandir) em classificação econômica própria;
- que acompanhe o trabalho desenvolvido pelo TCU na fixação do valor – do montante total, bem como das respectivas quotas-parte – a ser repassado pela União aos Estado-membros e Distrito Federal, considerando os critérios disposto no art. 91 do ADCT, conforme determinação do STF; bem como seja prudente na adoção de medidas que impliquem renúncia de receitas e

crie mecanismos que possibilitem a averiguação e análise de cada modalidade de renúncia fiscal e seus impactos na economia mineira;

– que sejam mantidas e também implementadas ações efetivas visando a recuperação administrativa dos créditos vencidos; redução do índice de inscrição em dívida ativa ajuizada, prevenção e solução de controvérsias, mediante cobrança dos créditos, antes da inscrição em dívida ativa;

– que promova estudos de visão integrada acerca da gestão e dos gastos com a força de trabalho, com vistas à avaliação dos impactos, especialmente das despesas com pessoal e encargos sociais;

– que cumpra as reiteradas recomendações desta Casa acerca das alterações promovidas pela STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, especificamente no que se refere à classificação das despesas realizados com Serviços de Terceiros relativos a mão de obra (constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal), alterando a classificação deste tipo de despesa para o grupo 3 – Outras Despesas Correntes;

– que se atenha aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF, dentro do próprio exercício;

– que, ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (art. 53, II, da LRF), proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a ele alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, para fins de atendimento ao § 2º do art. 21 da Portaria 403/08 do Ministério da Previdência Social;

– que se atente para o que determina a Portaria MPS 746/201 nas seguintes perspectivas:

a) adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros;

b) manutenção dos recursos efetivamente repassados a título de constituição de reserva matemática ou de cobertura de déficit atuarial em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos;

– que adeque o custeio da previdência dos servidores militares ao caráter contributivo e solidário do RPPS, considerando o ordenamento jurídico constitucional e a crise do regime ora apresentada;

– que sejam reclassificados os gastos com Pensões do Militar no processo de revisão do PPAG 2016-2019 e LOA 2019;

– que envide esforços para identificação de soluções possíveis e adoção de medidas para enfrentamento do crescente déficit previdenciário, com a urgência que a matéria requer.

– que sejam implementadas ações no sentido da melhoria do desempenho dos alunos dos anos finais, principalmente do ensino médio, a fim de que o Estado possa atingir até 2022 a meta estipulada pelo MEC;

– que promova o cadastro das demandas relativas aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. E, ainda, a ampliação do número de

alunos da educação básica atendidos por escola em tempo integral (Meta 6), pois da meta de 25%, foram atingidos apenas 8% em 2016;

- que envide esforços para aprovação do PL 2882/15;
- que tenha maior número de Conselheiros nas reuniões do Consfundeb, visando conferir maior legitimidade às deliberações.
- que atente para o cronograma e ações definidos pelo Ministério da Saúde visando a concretização do novo modelo de repasse em cumprimento da Lei Complementar 141/12;
- que mantenha o tema *judicialização da saúde* na agenda do Governo, visando evitar o comprometimento da definição democrática das políticas públicas no orçamento.
- que promova a edição do Plano de Integração e de Assistência aos Municípios Mineradores e a criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previstos nos §§ 1º e 3º do art. 253 da Constituição Mineira, bem como o gerenciamento dos recursos da Cfem em conta específica ou própria do órgão gestor;
- que adote providências para realizar o acompanhamento e monitoramento da aplicação e dos resultados da Lei 22.381/16, nas esferas estadual e municipal.

Das determinações ao Governo:

- que fixe na LDO e inclua na LOA percentual não inferior a 1% da Receita Orçamentária Corrente Ordinária do Estado para atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, parâmetro para os gastos com publicidade, conforme disposto no § 5º do art. 155 e § 2º do art. 158 da Constituição Mineira;

Das recomendações e determinações a este Tribunal:

- **submeto ao Tribunal Pleno proposta** para que a Escola de Contas Professor Pedro Aleixo, por meio da Coordenadoria de Pós-Graduação, conforme dispõe o art. 70 da Resolução 3/17, promova estudos com o fim de produzir Boletim Técnico Informativo anual, cujo conteúdo deve priorizar o resultado dos recursos aportados pelo Estado nas empresas controladas e dependentes, as principais movimentações contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, com base nos documentos e demonstrativos que compõem a prestação de contas anual dos administradores, dentre outros. Fixo o prazo de 120 dias para entrega à Presidência da Casa da sugestão de conteúdo e formatação do protótipo, a qual caberá definir a Unidade Organizacional responsável pela implantação e continuidade dos trabalhos, visando propiciar maior transparência sobre a performance das empresas estatais à sociedade mineira.
- **determino** que seja promovida ação fiscalizatória nos procedimentos de renúncias de receitas e suas respectivas compensações, com a participação integrada da Diretoria de Controle Externo do Estado e do Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência (Suricato) na elaboração da matriz de planejamento, que subsidiará o escopo, e na própria execução.
- **determino** à Superintendência de Controle Externo que apresente proposta de adequação das Instruções Normativas 01/01 e 05/01 à legislação e regulamentações de regência.
- **recomendo** que tome as medidas operacionais necessárias ao acompanhamento da aplicação de recursos pelo Estado e Municípios, no formato definido pela Portaria 3.992/17, que altera a Portaria de Consolidação 6/17, ambas do Ministério da Saúde.

É o voto, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o Conselheiro-Revisor Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

I – RELATÓRIO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhora Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Senhoras e Senhores Representantes da Administração Pública – a quem eu cumprimento na pessoa da doutora Renata, demais colegas do Tribunal, senhoras e senhores, o Tribunal Pleno, conforme prescrevem o inciso I do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais e o inciso I do art. 3º da Lei Complementar nº 102, de 2008, que é a nossa Lei Orgânica, reúne-se, nesta Sessão Extraordinária, para emissão do parecer prévio sobre as contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Fernando Damata Pimentel, relativas ao exercício financeiro de 2017, a serem julgadas pela Assembleia Legislativa.

Registro que, em conformidade com o art. 231 da Resolução nº 12, de 2008, que institui o Regimento Interno deste Tribunal, fui designado Revisor das contas. E, no desempenho dessa incumbência, inicialmente, cumprimento o Relator e sua equipe pelo laborioso e percuciente trabalho, que se fundou no minudente estudo técnico realizado pelos servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge, aos quais também rendo minhas homenagens pelo percuciente e laborioso trabalho.

Com respaldo na documentação e informações encaminhadas pelo Executivo, e consoante o que está consignado no relatório técnico encartado às fls. 64 a 704 dos autos, a Cfamge apresentou análise precisa dos aspectos de relevância da gestão orçamentária e econômico-financeira do Governo do Estado de Minas Gerais, concernentes ao exercício financeiro de 2017, abrangendo as atividades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, dos órgãos da administração direta, das entidades autárquicas e fundacionais e dos fundos estaduais.

Foram objeto dessa análise os balanços gerais do Estado e demais demonstrativos e relatórios exigidos pela Instrução Normativa TC nº 13, de 2011, sendo realizados, ainda, exames periódicos, relacionados essencialmente ao cumprimento das disposições constitucionais inerentes aos investimentos nos setores de educação e saúde, à observância dos limites de despesas com pessoal, da dívida consolidada e demais aspectos de avaliação, também contemplados na Lei Complementar nº 101, de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em face dos apontamentos técnicos destacados pela Cfamge às fls. 640 a 645, o Relator, nos termos do despacho exarado à fl. 706, concedeu vista dos autos ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Fernando Damata Pimentel, que, nos termos do Ofício OF/SEF/GAB/SADJ. Nº 354/18, protocolizado em 8/5/2018, sob o nº 4104510/2018, fl. 713, subscrito pelo Sr. Paulo de Souza Duarte, Secretário Adjunto de Estado de Fazenda, requereu prorrogação, até 26/6/2018, do prazo para atendimento aos termos do ofício de citação.

Acatando os argumentos expendidos pelo representante do Estado de Minas Gerais e, com fundamento no princípio da verdade material e na indispensabilidade do parecer prévio para

Julgamento das contas de governo pelo Poder Legislativo, o Relator deferiu o pedido formulado, em caráter excepcional, fl. 712, submetendo essa decisão à apreciação do Tribunal Pleno, que a acolheu por unanimidade na Sessão de 16/5/2018, fls. 724 e 725.

Por intermédio do Ofício OF/SEF/GAB/SADJ. N° 481/2018, protocolizado em 21/6/2018, sob o n° 4374010/2018, fl. 726, o Senhor Governador do Estado encaminhou suas alegações e documentos pertinentes quanto aos fatos destacados no relatório da Cfamge, os quais foram juntados aos autos às fls. 727 a 802. A Cfamge procedeu ao reexame dos apontamentos que ensejaram a abertura de vista, à luz da manifestação apresentada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, consoante relatório técnico encartado às fls. 804 a 867 dos autos.

O Ministério Público junto ao Tribunal, em parecer subscrito pela Procuradora-Geral, Dra. Elke Andrade Soares de Moura, às fls. 869 a 921, opinou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, sem prejuízo da expedição de determinações e recomendações aos Poderes Executivo e Legislativo Estadual, bem assim da adoção de providências por parte deste Tribunal.

Em 14/8/2018, foi novamente concedida pelo Relator, fl. 922, vista dos autos pelo prazo de cinco dias ao Excelentíssimo Senhor Governador, em face da retificação de informações constantes no relatório técnico acerca das receitas e despesas realizadas pelo Fundo Financeiro de Previdência – Funfip.

Por força do despacho exarado em 25/9/2018, fl. 932/932-v, foi deferido o pedido de dilação de prazo formulado pelo Sr. Paulo de Souza Duarte, Secretário Adjunto de Estado de Fazenda, para apresentar informações do Fundo Estadual de Saúde sobre a execução orçamentária e financeira concernentes às Sentenças Judiciais – ano 2017, requeridas pelo Relator. Naquela oportunidade, o Relator determinou a juntada dos documentos encaminhados pelo referido Secretário de Estado, atinentes às planilhas demonstrativas dos aportes financeiros realizados pelo Tesouro às empresas estatais e aos dividendos e juros sobre o capital próprio recebidos no período de 2010 a 2017, em atendimento à solicitação contida no Ofício GAB. CSH n° 15911/2018, e, ainda, foi também determinada juntada de documentação contendo esclarecimentos sobre a dívida pública com a União e sua renegociação, tendo em vista a assinatura do 8º Termo Aditivo ao Contrato de Confissão, Promessa de Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas, em consideração ao Ofício GAB. CSH n° 16105/2018.

Encaminhada a documentação alusiva às informações do Fundo Estadual de Saúde, referentes à execução orçamentária e financeira das sentenças judiciais, o Relator elaborou o relatório de fls. 985 a 990 e, em conformidade com o disposto no § 3º do art. 233 da Resolução n° 12, de 2008, enviou-me os autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

De início, tecerei breves considerações sobre a economia mineira e o resultado orçamentário do exercício financeiro de 2017. Na sequência, diante dessa contextualização ou pano de fundo, examinarei os apontamentos técnicos relacionados ao orçamento de investimento da Copasa, à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ao Consfundeb, às Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), aos restos a pagar, à dívida fundada, à programação orçamentária e financeira da despesa e controle bimestral da receita, bem como à renúncia de receita.

Economia Mineira (ou Conjuntura Econômica)

A economia mineira, consoante dados divulgados pela Fundação João Pinheiro, noticiados no endereço eletrônico Agência Minas Gerais, do Governo do Estado, de 21/3/2018, em razão da alta do Produto Interno Bruto (PIB) mineiro de 0,6%, voltou a crescer em 2017. Após três anos de contração no nível de atividade econômica (2014, 2015 e 2016), o Estado, tecnicamente, começou a sair da recessão em 2017.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o PIB brasileiro também cresceu em 2017 (1%), depois de dois anos seguidos de resultados negativos.

Por sua vez, a economia mundial cresceu aproximadamente 3,7% em 2017, segundo estimativas do Fundo Monetário Internacional (FMI), superando o ciclo econômico iniciado pela crise internacional de 2007/2008. Entretanto, quando se utilizam indicadores trimestrais dessazonalizados para medir o comportamento do PIB dos principais países e áreas econômicas, observa-se que o crescimento ocorreu a taxas decrescentes ao longo do período, indicando redução no ritmo de crescimento dos EUA, Áreas do Euro e do Japão, bem como dos países em desenvolvimento, e uma relativa acomodação da economia mundial. Já a China manteve estável seu crescimento, na casa de 6,9%, mesma taxa de crescimento do PIB do último trimestre de 2017, indicando crescimento sustentável no ano.

Voltando à economia mineira, em que pese o baixo crescimento em 2017, na base de comparação elaborada na tabela da Fundação João Pinheiro, o setor que apresentou maior contribuição para a evolução positiva do PIB foi o de serviços (1,3%), tendo em vista o crescimento do subsetor de comércio (2,5%). As atividades agropecuárias apresentaram resultados desfavoráveis (-1,7%), indicando queda na produção de leite e de café arábica.

Relativamente à indústria, a informação é de que esse setor registrou retração de 1,4%, resultado fortemente influenciado pelo desempenho negativo dos subsetores da construção civil (-6,4%) e energia e saneamento (-7,2%). Em contrapartida, houve expansão no subsetor de extração mineral (3,4%) e na indústria de transformação estadual (1,3%).

O último trimestre do ano passado apresentou sinais de recuperação da economia mineira e contribuiu de forma significativa para o fechamento anual positivo do PIB estadual, uma vez que houve crescimento positivo de 0,9%, em termos reais, em relação ao trimestre anterior.

Enquanto o PIB do Brasil totalizou R\$6,560 trilhões, o PIB nominal de Minas Gerais, em 2017, somou R\$573,7 bilhões, com taxa de variação, repita-se, de 0,6% em relação a 2016.

Minas Gerais apresentou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,731 (9ª colocação no país, em 2010), e continuou aparecendo como o 2º maior exportador do país, com volume de 11,26% (11,83% em 2016) das vendas para o exterior, atrás de São Paulo (26,89%) e à frente do Rio de Janeiro (11,16%).

Resultado Orçamentário de 2017

Sob o enfoque orçamentário, a Receita Fiscal do Estado de Minas Gerais para 2017, estimada inicialmente em R\$87,271 bilhões, foi atualizada em 0,84%, passando a previsão de arrecadação para R\$88,002 bilhões, e a Despesa Fiscal foi fixada na Lei Orçamentária Anual – LOA, Lei nº 22.476, de 29/12/2016, em R\$95,336 bilhões.

Em decorrência da abertura de créditos adicionais, o crédito anual autorizado perfaz R\$104,006 bilhões, representando 9,09% de acréscimo à previsão orçamentária inicial. Em consulta ao Balanço Orçamentário, verifiquei que a receita total arrecadada foi de R\$88,624 bilhões

(incluindo as receitas intraorçamentárias), e a despesa empenhada foi de R\$98,392 bilhões, resultando em déficit de R\$9,768 bilhões, que corresponde a 11,02% da receita total registrada.

Em comparação com o exercício financeiro de 2016, o resultado orçamentário apresentado foi deficitário em R\$4,163 bilhões, uma vez que a receita total registrada foi de R\$83,966 bilhões e a despesa empenhada de R\$88,129 bilhões. Esse déficit representou 4,96% da receita total registrada naquela ocasião.

A preços correntes, entre os valores de 2016 e 2017, a receita total registrada aumentou 5,55% e a despesa empenhada aumentou 11,64%.

Em 2016, utilizando-se como parâmetro o salário mínimo, na época, de R\$880,00, a receita total e a despesa empenhada, em valores relativos, correspondiam, respectivamente, a 95.415.578 e 100.146.702 salários mínimos.

Já em 2017, considerando que o salário mínimo era de R\$937,00, a receita total e a despesa empenhada corresponderam, respectivamente, a 94.582.613 e 105.007.117 salários mínimos.

Assim, em valores relativos, entre 2016 e 2017, a receita diminuiu 0,87% e a despesa aumentou 4,85%.

A LOA, para 2017, autorizou o Poder Executivo, no *caput* do art. 9º, abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 40% da despesa fixada no orçamento, de R\$95,336 bilhões.

A Cfamge verificou que as suplementações abertas totalizaram R\$18,997 bilhões, representando 19,93% do crédito inicial fixado na LOA, dentro, portanto, do limite legal autorizado, embora, no relatório técnico conste observação de que o percentual autorizado de 40% se revela muito expressivo.

Destacou a Cfamge que, desde 2010, o Tribunal tem apontado que a autorização de suplementação contida na LOA não está em conformidade com dispositivos constitucionais e legais, que tratam da vedação de créditos com dotação ilimitada (VII do art. 167 da Constituição da República; inciso VII do art. 161 da Constituição Mineira; § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal).

Desse modo, salientou a Cfamge que este Tribunal vem recomendando ao Poder Executivo estadual que, ao elaborar o Projeto de Orçamento Fiscal, defínisse percentual único que comportasse todas as hipóteses de suplementação, com o intuito de se ajustar aos ditames constitucionais e legais e permitir melhor controle das ações do Poder Público.

Em que pese os esclarecimentos apresentados pela Secretaria de Planejamento e Gestão – Seplag de que já se iniciaram novos estudos a respeito do percentual ideal para suplementação dos créditos ao Orçamento Fiscal, não foi apresentada, conforme asseverou a Cfamge, fl. 854, perspectiva de conclusão desses estudos e a consequente inclusão de novo percentual em projeto da LOA, adequado às execuções orçamentárias do Estado.

Alinhado às recomendações que vem sendo feitas pelo Tribunal, não é demais enfatizar que a possibilidade de realocação de 40% das dotações orçamentárias constitui prática que pressupõe planejamento deficiente, o que põe em risco os objetivos e metas governamentais.

Nesse contexto, embora considere salutar a iniciativa governamental, o Executivo deve se manter pertinaz na conclusão dos estudos para definir percentual satisfatório para suplementação de créditos orçamentários, de modo a aprimorar o planejamento e a elaboração da proposta

orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais ajustada a realidade estadual, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Em seu relatório, a Cfamge apresentou dados comparativos do resultado fiscal do período de 2012 a 2017. E, consoante os registros de fl. 171, nos últimos seis anos a receita arrecadada aumentou 35,82%, ao passo que a despesa empenhada cresceu 55,75%.

No exercício financeiro de 2012, o resultado foi superavitário em R\$2,076 bilhões, visto que a receita totalizou R\$65,248 bilhões e a despesa R\$63,172 bilhões. A partir de 2013, o Governo iniciou a contabilização de déficit na execução orçamentária, sendo o registrado, em 2017, de R\$9,768 bilhões, o maior já ocorrido, com acréscimo expressivo de 134,61% em comparação com o do exercício financeiro de 2016.

O registro de déficit aumentou substancialmente em 2015, quando atingiu o montante de R\$8,964 bilhões. Em 2016, o déficit foi da ordem de R\$4,163 bilhões.

É que, embora as receitas tenham aumentado nos últimos quatro anos, por meio da utilização de recursos extraordinários, como os depósitos judiciais em 2015 e a “venda da folha de pagamento” em 2016, ou de aumentos de impostos, como o do ICMS, verificou-se crescimento muito superior das Despesas Correntes, principalmente dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais, cujos aumentos em valores absolutos foram progressivos.

E, conforme demonstrado no relatório técnico, à fl. 171, nos últimos cinco anos, as despesas têm sido superiores às receitas, o que vem provocando resultados orçamentários negativos. Salientou a Cfamge que, à medida que se reitera o déficit, os chamados Restos a Pagar vão se avolumando na dívida de curto prazo, o que acarreta aumento do déficit financeiro, ou o endividamento de curto prazo.

A propósito, sobre o déficit apresentado no orçamento, por ocasião da apreciação das contas de governo atinentes ao exercício financeiro de 2015, asseverei que, apesar de a Lei de Meios ter sido aprovada com déficit orçamentário, as despesas com ASPS e com a MDE foram fixadas com a observância dos percentuais mínimos constitucionalmente exigidos de 12% e 25%, respectivamente. De igual modo foram fixadas no exercício de 2017. E não poderia ter sido diferente, pois essas percentagens incidem sobre a receita efetivamente arrecadada no exercício financeiro, para quantificação do montante de recursos a ser alocado nessas políticas públicas.

Portanto, independentemente da existência de déficit orçamentário, os valores mínimos constitucionais a serem destinados à saúde e à educação não podem ser inobservados.

Esse cenário vem se configurando desde o início da atual gestão, contribuindo para o grau de dificuldade que o Poder Executivo enfrenta para financiar e manter controlados os gastos públicos, o que exigia – e continua a exigir – avanços institucionais para solução de déficits de difícil equacionamento, sobretudo em momentos, como os da atual conjuntura econômica do País, em que as fontes de financiamento das despesas públicas são previsivelmente escassas.

O Secretário de Estado de Fazenda, depois da divulgação do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do segundo quadrimestre de 2017, em matéria publicada em 5/10/2017 no endereço eletrônico *mg.gov.br*, dizia à época em redução do déficit, tendo como principal fator o crescimento da receita tributária (8,6%).

Ainda segundo o Secretário de Fazenda, outras medidas de sucesso tomadas foram o Plano de Regularização de Créditos Tributários – Novo Regularize, que oferece condições especiais para os contribuintes quitarem seus débitos com o fisco estadual, e a intensificação das ações de fiscalização e combate à sonegação fiscal. Segundo ele, na sua primeira fase, o Novo Regularize resultou na arrecadação de R\$896 milhões à vista e R\$3,4 bilhões parcelados.

Na matéria publicada, constam, ainda, declarações do Secretário de que, desde 2015, o Estado vem cortando despesas de custeio do Executivo e que houve harmonia entre os demais poderes para que não aumentassem as despesas acima da inflação, contendo assim os gastos. Declarou, também, que os resultados do Estado só não foram melhores em virtude da frustração dos repasses da União, que reduziram, quando a expectativa era de crescimento.

Sobre essa última declaração, em 2017, do total arrecadado, as Transferências Intergovernamentais totalizaram R\$14,088 bilhões, sendo R\$7,081 bilhões de Transferências da União, R\$7,906 bilhões de Transferências dos Municípios e R\$6,700 bilhões de Transferências Multigovernamentais (Fundeb). Em comparação com 2016, observa-se, em 2017, recuo de R\$153,847 milhões, ou 1,08%, no total arrecadado das Transferências Intergovernamentais. Especificamente quanto às Transferências da União, houve queda de 5%.

Contrariando as declarações do Secretário de Fazenda publicadas em outubro de 2017, quando sustentava redução do déficit, relativamente ao Resultado Primário, que é obtido das receitas primárias realizadas deduzidas as despesas primárias empenhadas e excluídas as financeiras, houve variação negativa, porquanto o resultado apresentado em 2016 foi negativo em R\$3,249 bilhões e, no exercício financeiro de 2017, negativo em R\$6,124 bilhões, ou seja, aumentou 88,47%. Esse resultado foi também superior à meta pactuada para o ano, prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei nº 22.254, de 25/7/2016, que era de déficit de R\$2,888 bilhões.

Como o superávit primário é direcionado para o pagamento do serviço da dívida (amortização, juros e encargos), dado o menor rigor fiscal observado nos últimos anos (resultados deficitários), o serviço da dívida tem superado o resultado primário.

Já o Resultado Nominal, representativo da variação da Dívida Fiscal Líquida em determinado período, foi de R\$5,032 bilhões, ficando bem aquém do teto máximo fixado para o crescimento da dívida para o ano que foi de R\$10,935 bilhões, ou seja, o Estado cumpriu o estabelecido em lei, apresentando resultado nominal abaixo do valor fixado como meta na LDO de 2017, fl. 257 do relatório técnico.

Delineado esse panorama conjuntural econômico, passo ao exame dos apontamentos técnicos mais relevantes que ensejaram a abertura de vista dos autos ao Senhor Governador e que reputo de maior importância para formação de meu convencimento sobre as contas governamentais em exame.

1 - Orçamento de Investimento da Copasa

De acordo com o relatório técnico, fls. 200 e 201, a Copasa deixou de observar dispositivos constitucionais (inciso II do art. 167 da Constituição da República e inciso II do art. 161 da Constituição Mineira), que vedam a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que exceda os créditos orçamentários; e legal, que estabelece que os créditos suplementares e especiais ao Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado serão autorizados por lei e abertos por decreto, *in casu*, do Governador do Estado (art. 42 da Lei nº 4.320, de 1964).

A Superintendência Central de Governança de Passivos justificou que, há alguns exercícios, a frequência desse apontamento incitou a revisão de processos relativos ao monitoramento das ações do Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas pelo Estado, cujas adequações efetuadas obtiveram êxito. Nada obstante, excepcionalmente, as execuções física e financeira da Companhia no exercício financeiro de 2017 superaram o crédito autorizado. Isso porque, para cumprir os prazos de encerramento do exercício, a Copasa solicitou à Secretaria de Estado de Fazenda suplementação nas referidas ações, mas as medidas relacionadas à solicitação adicional de crédito e à edição do respectivo decreto não ocorreram tempestivamente.

Destacou a Superintendência Central que a execução orçamentária da Copasa não se enquadra, por sua natureza empresarial, nos parâmetros do formato tradicional do orçamento público, não existindo o instrumento do empenho para sua posterior execução, como praticado na Administração Direta.

A Cfamge concluiu persistir o apontamento, porquanto o Orçamento de Investimento é parte integrante do Orçamento do Estado, submetendo-se, pois, aos ditames legais.

Em termos financeiros, verifico que a execução total dos três projetos apontados pela Cfamge superou os correspondentes créditos autorizados em R\$17,782 milhões, fl. 200. Esse desequilíbrio impõe a revisão do planejamento orçamentário, com vistas a eliminar possíveis distorções na realização dos gastos e viabilizar a adequação dos créditos à execução financeira ao longo de 2017.

É necessário, pois, recomendar ao Executivo que aprimore o planejamento orçamentário e mantenha permanente controle e monitoramento da execução do orçamento de investimento das empresas por ele controladas, de modo a dar cumprimento ao disposto no inciso II do art. 167 da Constituição da República e no inciso II do art. 161 da Constituição Mineira e coibir eventual superação dos créditos autorizados.

2 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

O art. 212 da Constituição da República determina aos Estados a aplicação mínima de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE. Mandamento congênere está plasmado no *caput* do art. 201 da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Em relação ao cumprimento desse mandamento constitucional, o Executivo, inicialmente, por meio das informações constantes no Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), relativo ao 6º bimestre do exercício financeiro de 2017, demonstrou que as despesas empenhadas, custeadas com a receita resultante de impostos e recursos do Fundeb, totalizaram R\$10,832 bilhões, dos quais foram liquidados R\$9,567 bilhões, e os restantes R\$1,265 bilhão foram inscritos em Restos a Pagar Não Processados.

Ao total empenhado, foram acrescidas as perdas com o Fundeb, no valor de R\$1,464 bilhão, e deduzidos os rendimentos de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb (R\$32,519 milhões), os Restos a Pagar inscritos, em 2017, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino (R\$329,048 milhões) e os cancelamentos, no exercício financeiro de 2017, de Restos a Pagar que compuseram o índice em exercícios financeiros anteriores (R\$82,334 milhões).

Dessa forma, o Estado demonstrou a aplicação de R\$11,853 bilhões em MDE, correspondentes a **25,11%** da receita de impostos e transferências (de R\$47,208 bilhões).

Índice MDE Apurado pelo Estado em 2017

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE	9.566.965.899,26
RPNP incluídos nos gastos com MDE	1.265.596.180,43
Perda com o Fundeb	1.463.896.798,65
Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb	(32.518.887,12)
RP Inscritos em 2017 sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino	(329.048.428,66)
Cancelamento de RP, em 2017, q/ compuseram o índice em exercícios anteriores	(82.334.319,33)
Total dos gastos MDE apurado (A)	11.852.557.243,23
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	47.208.211.179,15
Percentual aplicação em MDE (A / B)	25,11%

Analisando os dados apresentados na prestação de contas, a Cfamge concluiu que, além das deduções efetuadas pelo Executivo, os Restos a Pagar Não Processados (RPNP) devem ser quase integralmente decotados, tendo em vista que não havia disponibilidade de caixa antes da respectiva inscrição.

Nesse particular, as disponibilidades de caixa do Poder Executivo, demonstradas no RGF do 3º quadrimestre, atingiram R\$2,227 bilhões, ao passo que as obrigações somaram R\$12,795 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$10,568 bilhões. Apesar disso, foram inscritos R\$5,930 bilhões de RPNP, gerando insuficiência total, depois das inscrições de RPNP, de R\$16,499 bilhões.

Assim, a Cfamge considerou que, dos RPNP, no valor R\$1,265 bilhão, devem ser decotados R\$1,244 bilhão, tendo em vista que, do total de RPNP apurado, R\$21,453 milhões estavam atrelados à conta do Fundeb.

Concluiu, ainda, que devem ser decotadas as despesas com a subfunção Assistência Comunitária (R\$60,388 mil), por se configurarem entre as despesas vedadas pelo art. 71 da Lei nº 9.394, de 20/12/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), bem como as despesas com as subfunções Difusão Cultural (R\$59,948 mil) e Lazer (R\$47,621 mil), pois não se enquadram entre as hipóteses permitidas pelo art. 70 desse mesmo diploma legal.

Dessa forma, a Cfamge apurou despesas com a MDE no valor de R\$10,608 bilhões, correspondendo a 22,47% da receita de impostos e transferências arrecadadas em 2017.

Índice MDE Apurado pela Cfamge

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE, incluídos RPNP	10.832.562.079,69
Perda com o Fundeb	1.463.896.798,65
Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb	(32.518.887,12)
Restos a Pagar Inscritos em 2017 sem disponibilidade financeira de recursos do Fundeb	(329.048.428,66)
Cancelamento de RP, em 2017, q/ compuseram o índice em exercícios anteriores	(82.334.319,33)
Restos a Pagar Não Processados, inscritos em 2017, sem disponibilidade de caixa	(1.244.143.301,48)
Gastos com Assistência Comunitária	(60.388,25)
Gastos com Difusão Cultural	(59.947,52)
Gastos com Lazer	(47.621,50)
Valor dos gastos MDE Ajustado (A)	10.608.245.984,48
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	47.208.211.179,15
Percentual aplicação em MDE (A / B)	22,47%

A Cfamge reputou necessário que o Executivo demonstrasse as despesas computadas para cálculo do índice representativo da alocação de recursos na MDE, na subfunção Assistência à

Criança e ao Adolescente, no montante de R\$833,478 mil, de forma a esclarecer sua compatibilidade com a LDB, porquanto se referem à Fundação Caio Martins – Fucam, que é entidade de assistência social. Deveria ser demonstrada, ainda, a diferença apurada de R\$34,173 mil entre o valor das inscrições em RPNP lançados no RREO, do 6º bimestre, e o valor apurado por meio do Siafi.

Nas contrarrazões ofertadas, o Executivo argumentou que, no exercício financeiro de 2017, o Estado de Minas Gerais cumpriu o índice constitucionalmente exigido, pois foram aplicados em MDE R\$12,296 bilhões, equivalentes a **26,05%** da receita base de cálculo. Ademais, asseverou que, em 31/12/2017, tal montante era composto de recursos executados nos diversos estágios de realização da despesa, isto é, empenhados, liquidados ou pagos, os quais, independentemente da situação, estavam comprometidos com o financiamento educacional dos cidadãos mineiros na busca de uma melhoria na qualidade do ensino.

Quanto à indisponibilidade de caixa para suportar as despesas inscritas em Restos a Pagar e incluídas no cálculo do índice constitucional de recursos alocados na MDE, alegou que o empenhamento das despesas não invalida a sua participação no total aplicado. Segundo o Executivo, ao emitir o empenho, o Estado atendeu à programação orçamentária e assumiu o compromisso para com o credor na aquisição de materiais ou serviços ligados à educação, e que a manutenção das despesas empenhadas e inscritas em RPNP para aplicação em educação retrata a subsistência e a fidedignidade dos compromissos assumidos.

No tocante às despesas decotadas, relativamente às subfunções Assistência Comunitária (R\$60,388 mil), Difusão Cultural (R\$59,948 mil) e Lazer (R\$47,621 mil), o Executivo alegou tratar-se de programas referentes à Fundação Helena Antipoff, cujas ações e finalidades, conforme descrito à fl. 750-v, enquadram-se na MDE.

Quanto ao importe de R\$833,478 mil realizado na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, informou que se refere à execução de despesas em duas unidades distintas, Fundação Helena Antipoff, no valor de R\$19,999 mil, e Fucam, no montante de R\$813,497 mil.

Justificou que as despesas executadas na Fundação Helena Antipoff sempre foram integralmente computadas no índice constitucional da MDE, porque essa entidade cuida da promoção de cursos de educação básica e profissional, bem como de ações educacionais que conduzem à formação de cidadãos conscientes de sua responsabilidade ética e social, observada a política formulada pela Secretaria de Estado de Educação para sua área de atuação.

E, ainda, que a destacada execução de despesas pela Fucam, integralmente registrada na ação 4373 – Educação Complementar e Atividades de Educação Integral, foi também objeto de cômputo na MDE, devido ao acordo de cooperação realizado entre a Fundação e a Secretaria de Educação, no qual essa delegou àquela a contratação do serviço de transporte (de responsabilidade da Secretaria de Educação) Escola/polo – Polo/escola para os alunos matriculados na escola integral.

Quanto à diferença de R\$34,173 mil entre o valor das inscrições em RPNP lançados no RREO, do 6º bimestre de 2017, e o valor apurado pela CFAMGE, esclareceu que se refere a gastos com o Programa “Promoção Social de Jovens no Campo e Periferias Urbanas” – Projeto “Educação Complementar e Atividades de Educação Integral” da Fucam.

Reexaminando a matéria, a Cfamge, de plano, informou que o valor mencionado pela defesa como aplicado em MDE (R\$12,296 bilhões) difere daquele apurado pelo próprio Executivo,

constante no RREO do 6º bimestre de 2017, conforme publicação feita no DOE/MG de 30/1/2018 e no endereço eletrônico da Secretaria de Estado de Fazenda, que foi de R\$11,853 bilhões.

Salientou que, do valor mencionado pela defesa, não foram feitas as deduções legais, isto é, as receitas de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb (R\$32,519 milhões), os cancelamentos de restos a pagar havidos em 2017 e que compuseram o índice da MDE em exercícios financeiros anteriores (R\$82,334 milhões), e, ainda, os restos a pagar reconhecidos pelo Estado sem disponibilidade financeira de recursos vinculados ao ensino (R\$329,048 milhões).

Esclareceu que, conforme normatizado nas edições dos Manuais de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, notadamente na 7ª edição, válida a partir do exercício financeiro de 2017, pág. 305/linha 32 do RREO, Anexo 8, os rendimentos decorrentes de aplicação financeira dos recursos do Fundeb devem ser excluídos dos gastos com MDE, tendo o Executivo atendido a esse procedimento, por ocasião da publicação do RREO.

Continuando, a Cfamge afirmou que, na citada publicação, o Executivo também excluiu os cancelamentos ocorridos em 2017 dos restos a pagar de exercícios financeiros anteriores e que integraram o índice, o que também se coaduna com a normatização da STN acerca do tema, conforme se extrai do comando contido no Manual de Demonstrativos Fiscais (pág. 308/linha 32).

Acrescento, por oportuno, que a exclusão dos restos a pagar sem disponibilidade financeira de recursos vinculados ao Fundeb, igualmente promovida pelo próprio Executivo por ocasião da demonstração inicial dos gastos com MDE, também encontra respaldo no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, especificamente no Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE – Estados – Anexo 8, pág. 297/linha 17, da 7ª edição, como segue:

17 - RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DO FUNDEB

Registra, como valores a **serem deduzidos**, somente no RREO do último bimestre do exercício, a parcela dos Restos a Pagar, inscritos no encerramento do exercício de referência, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB. (Destaques meus).

No que concerne à assertiva da defesa de que, “no exercício de 2018, o Poder Executivo vem envidando esforços no sentido de quitar os restos a pagar inscritos no exercício anterior [...]”, a Cfamge constatou, a partir da movimentação ocorrida nos valores inscritos em RPNP, anorigem 2017, extraída do Armazém de Informações – Siafi, que, em 2018, no período de 1º/1/2018 a 29/6/2018, do montante inscrito em RPNP de 2017 (R\$1,265 bilhão), apenas R\$216,692 milhões (17,12%) foram liquidados. Desse importe de R\$216,692 milhões, R\$56,314 milhões foram pagos (25,99% do liquidado e 4,45% das inscrições) e R\$50,700 milhões cancelados (23,38% do liquidado e 4,01% das inscrições). Vale dizer, remanescem ainda R\$998,183 milhões pendentes de liquidação e pagamento. Além disso, saliento que o Poder Executivo deverá empenhar despesas da ordem de R\$50,700 milhões relativos aos empenhos que foram cancelados.

A Cfamge ressaltou que, nos termos do art. 6º do Decreto nº 47.282, de 27/10/2017, que dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro de 2017 para os órgãos e as entidades da administração pública estadual, as inscrições dos RPNP aludidas no art. 5º que não forem liquidadas até 27/4/2018 deverão ser obrigatoriamente canceladas nessa data pela Unidade

Executora e que o não cumprimento ensejaria o cancelamento automático dos saldos não liquidados pela Superintendência Central de Contadoria Geral da Secretaria de Estado de Fazenda. Entretanto, até junho de 2018, tal determinação não havia sido cumprida.

Dessa forma, ao verificar a movimentação dos RPNP até o mês de junho de 2018, a Cfamge concluiu que tal determinação não foi cumprida.

Relativamente às despesas que compuseram o índice representativo dos recursos aplicados na MDE, na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, no montante de R\$833,478 mil, e da diferença de R\$34,173 mil apurada entre o valor das inscrições em RPNP lançados no RREO do 6º bimestre e o valor apurado por meio do Siafi, a Cfamge acatou as alegações da defesa, mormente por ter verificado que os centros educacionais da Fucam passaram a funcionar como polos de educação integral, onde são desenvolvidas diversas atividades em inúmeras áreas de conhecimento, pelo que tais despesas poderiam figurar como gastos com MDE. Ressaltou que, por ocasião do ajuste dos valores gastos com MDE, referidas despesas não foram expurgadas do cômputo do índice apurado, tendo solicitado apenas esclarecimentos sobre tais questões, como destacado no relatório.

Com efeito, agiu com acerto a Unidade Técnica ao promover a exclusão do montante de R\$167,957 mil, concernente aos gastos de caráter assistencial, desportivo e cultural realizados pela Fundação Helena Antipoff, que, embora afetos à educação, não podem compor o índice constitucional de 25%, por se enquadrarem nas hipóteses vedadas pelos incisos II e IV do art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Em que pese atuar na educação básica, por meio da Escola Sandoval Soares de Azevedo, incluída no projeto “Escola Referência” da Secretaria do Estado de Educação (SEE), a Fundação Helena Antipoff mantém ainda uma clínica de psicologia e uma biblioteca comunitária que leva o mesmo nome da entidade, prestando serviços à comunidade em que está inserida, e não exclusivamente ao corpo discente.

Em decorrência dessa peculiaridade, a Cfamge decotou gastos com ações e programas voltados para o atendimento à comunidade, sem relação direta com a atividade pedagógica desenvolvida pela Escola, relacionados à valorização e manutenção do legado sócio cultural de Helena Antipoff, à divulgação de sua vida e obra, gerenciamento do memorial e de atividades culturais e esportivas direcionadas a toda a comunidade.

Ressalto, ademais, a pouca representatividade do referido montante, para efeito de cumprimento do índice constitucional.

Igualmente, a Cfamge procedeu com acerto ao expurgar as despesas inscritas em RPNP no exercício financeiro de 2017, no somatório de R\$1,244 bilhão. Isso porque, por força dos atos normativos disciplinadores da matéria, as despesas inscritas em RPNP somente podem ser consideradas para cômputo do percentual mínimo da receita base de cálculo alocado na MDE, até o limite das disponibilidades de caixa existentes ao final do exercício financeiro em que foram empenhadas.

Importante salientar que o total de despesas da Educação inscrito em RPNP em 2017 foi de R\$1,265 bilhão. Contudo, tendo em vista que os restos a pagar do Fundeb sem disponibilidade financeira (processados e não processados), no valor total de R\$329,048 milhões, já haviam sido excluídos pelo próprio Executivo, conforme entendimento da STN anteriormente abordado, a Cfamge, ao identificar o valor a ser expurgado de R\$1,244 bilhão, deduziu os RPNP do Fundeb

de R\$21,453 milhões, por já compor o valor não computado na apuração apresentada pelo Estado, evitando-se, assim, a duplicidade no expurgo da despesa correlata.

A respeito do expurgo dos RPNP sem disponibilidade financeira, reitero o posicionamento por mim adotado em manifestações pretéritas. É dizer, até que os recursos vinculados à Saúde e à Educação sejam segregados do caixa único do Estado, a inclusão das despesas inscritas em restos a pagar, para apuração dos percentuais constitucionais de recursos alocados na MDE e em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), fica condicionada à existência de disponibilidade financeira do Poder Executivo, conforme “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa” – Anexo 5 do RGF.

A propósito, no parecer prévio emitido sobre as contas de 2014, este Tribunal determinou que tal segregação ocorresse a partir do exercício financeiro de 2016. Todavia, a análise das contas de 2017 permite constatar que a sistemática adotada pelo Executivo permanece inalterada, fls. 632 e 633, sem qualquer demonstração de segregação dos recursos, o que não atende à determinação contida no inciso I do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que assim estatui: “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”.

Assim, conforme o citado demonstrativo, para verificar a suficiência ou insuficiência financeira, deve-se deduzir, da disponibilidade financeira bruta, todo o passivo financeiro, nele incluídos os RPNP inscritos pelo Poder Executivo.

E, consoante alínea “a” do inciso III do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no último quadrimestre de cada exercício financeiro, independentemente de ser ou não o último ano do mandato, deve-se demonstrar o montante das disponibilidades de caixa existente em 31 de dezembro, o qual deve ser apresentado em consonância com as orientações emanadas da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Dessa forma, diante da ausência de contas específicas para controle dos recursos financeiros vinculados à Educação, conforme já exposto, tal demonstrativo deve ser utilizado para verificar as disponibilidades financeiras desse segmento, nos termos retratados no estudo técnico.

Portanto, considero que a aplicação efetiva pelo Estado em MDE foi de 22,47%.

Implica dizer que, mais uma vez, o Governo de Minas Gerais não atingiu o percentual mínimo de aplicação de recursos próprios na MDE, descumprindo o comando inserto no *caput* art. 212 da Constituição da República.

A situação posta é ainda mais agravada, se considerarmos que, além de não ter aplicado os 25% mínimos exigidos constitucionalmente para o exercício financeiro de 2017, o Estado também não demonstrou ter feito a aplicação, ainda que em parte, da parcela de RPNP sem disponibilidade financeira, no importe de R\$821,576 milhões, relativa ao exercício financeiro de 2015, conforme determinação contida nos autos do Processo n. 977.590, referentes ao Balanço Geral do Estado de 2015, para que o Executivo promovesse a liquidação e pagamento de tais despesas no decorrer dos exercícios financeiros de 2016, 2017 e 2018.

É que, na decisão proferida nos autos do Processo n. 977.590, referentes ao Balanço Geral do Estado de 2015, para aferição do percentual mínimo de recursos alocados na MDE daquele exercício financeiro, foram computadas, de forma excepcional, as despesas inscritas em RPNP no montante de R\$821,576 milhões, e, conseqüentemente, foi determinado ao Executivo que

promovesse a liquidação e pagamento de tais despesas no decorrer dos mencionados exercícios financeiros.

No entanto, o total porventura liquidado e pago desses RPNP não consta no relatório da Cfange, havendo apenas a informação retratada pelo Executivo de que, no decorrer de 2017, teria promovido o cancelamento de restos a pagar que foram computados no índice da MDE em exercícios anteriores no valor de R\$82,334 milhões, os quais, acertadamente, foram excluídos do cômputo do exercício financeiro em análise.

De forma similar, a decisão prolatada pelo Tribunal sobre as contas de 2016 foi pela inclusão dos RPNP sem disponibilidade financeira, no montante de R\$989 milhões, na apuração do percentual de recursos aplicados na MDE daquele exercício financeiro, os quais deveriam ser liquidados e pagos até o final de 2018.

Nesse passo, deverá a Cfange, ao final do corrente ano, promover o levantamento dos respectivos valores efetivamente pagos, tanto relacionados ao exercício financeiro de 2015, quanto de 2016, com vistas a dar cumprimento à determinação deste Tribunal, contida nos pareceres prévios emitidos sobre as referidas contas.

Cumprido salientar que o Tribunal Pleno, por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de 2016, determinou ao Executivo que apresentasse a este Tribunal, no prazo de sessenta dias a contar da data daquela Sessão, havida em 11/7/2017, Plano de Ação com as medidas que pretendia adotar para quitar os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados, em especial os valores que compuseram os índices constitucionais de aplicação na MDE e em ASPS, em 2015 e 2016, em atendimento ao princípio da anualidade orçamentária, previsto no inciso III do art. 165 da Constituição da República c/c o art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e ao princípio da gestão fiscal responsável, previsto no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, com advertência de que o não cumprimento da determinação poderia acarretar reflexos nas prestações de contas dos exercícios financeiros seguintes, sem prejuízo das sanções cominadas em lei.

Não obstante o referido parecer prévio ter sido disponibilizado no Diário Oficial de Contas – DOC de 26/2/2018, até o momento não se tem notícia acerca da apreciação do mencionado Plano de Ação pelo Tribunal Pleno.

3 - Consfundeb

O art. 22 da Lei nº 11.494, de 20/6/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, estatui que, pelo menos 60% dos recursos do fundo, serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Verifico, à fl. 348 do relatório da Cfange, que o Executivo cumpriu a determinação contida no retromencionado art. 22, porquanto os gastos com os profissionais do magistério corresponderam a 82,66%.

A Cfange registrou, porém, que o Conselho de Acompanhamento da Aplicação dos Recursos do Fundeb – Consfundeb/MG emitiu parecer com ressalva sobre a prestação de contas da Secretaria de Estado de Educação, pois, no valor apresentado, estão incluídos pagamentos de férias-prêmio e de servidores em afastamento preliminar à aposentadoria, havendo informação, ainda, de que o 13º salário dos servidores da Educação foi pago em 2017, mas, na verdade, foi parcelado em quatro vezes, de janeiro a abril de 2018 (fl. 347).

Tais fatos foram objeto de abertura de vista dos autos ao Senhor Governador, que, por intermédio da Secretaria de Estado de Educação (Ofício GSA nº 954/18), esclareceu e demonstrou os valores pagos em 2017 a título de férias-prêmio e relativamente aos profissionais em afastamento preliminar, cujos montantes foram de R\$562,919 mil e R\$649,591 milhões, respectivamente, ressaltando que, mesmo após essa dedução, ainda estaria sendo respeitado o montante mínimo de 60% do Fundeb destinado à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

A partir dessas informações, a Cfamge deduziu os referidos valores do montante anteriormente apurado, conforme retratado no reexame às fls. 815 a 817, e verificou que o somatório dos recursos do Fundeb gasto com profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública correspondeu a 73,42% (R\$5,163 bilhões), ou seja, ainda superior aos 60% legalmente exigidos.

No tocante à divergência citada pelo Conselho em relação ao Portal da Transparência e os valores efetivamente pagos aos profissionais da Educação, referentes ao 13º salário de 2017, a Cfamge considerou satisfatórias as justificativas da Secretaria de Estado de Educação, que especificou o montante apropriado em 2017, de R\$323,002 milhões, pago de forma parcelada nos meses de janeiro a abril de 2018.

A Cfamge salientou, ainda, que o Consfundeb deve ser composto de onze membros titulares e ter igual número de suplentes; porém, a aprovação das contas pelo referido Conselho foi deliberada por oito votos, todos a favor, não havendo justificativas ou registros para as ausências constatadas.

Em que pese o Executivo ter alegado que o Decreto nº 44.513, de 2007, não prevê quórum mínimo para a apreciação das contas do Fundeb, entendo que o dispositivo legal que estipula o número de membros para compor o referido Conselho (onze titulares e onze suplentes) deve ser observado.

Em razão disso, recomendo ao Executivo envidar esforços para possibilitar o pleno funcionamento do Consfundeb, em consonância com o que estabelece a lei de regência.

4 - Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

Outro ponto de relevante importância na apreciação das contas diz respeito aos investimentos realizados pelo Estado direcionados para as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, com vistas ao efetivo cumprimento das disposições constitucionais e legais de regência sobre a matéria.

O inciso II do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13/9/2000, bem como o art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 13/1/2012, determinam que, anualmente, os Estados aplicarão, em ASPS, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição da República, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

De plano, ressalto que não podem ser deduzidas da base de cálculo das receitas, para apuração do percentual de recursos aplicado em ASPS, quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, aí incluída a receita vinculada ao Fundo de Combate à Pobreza ou ao Fundeb.

Frente a essas premissas, foi apurado pelo Executivo e corroborado pela Cfamge a receita base de cálculo vinculável no exercício financeiro de 2017 de R\$47,208 bilhões, que representou crescimento nominal de 9% em comparação com o valor apurado para em 2016 (R\$43,308 bilhões), a despeito da atual situação de retração da economia brasileira.

Posto isso, em cumprimento à exigência contida no art. 35 da Lei Complementar nº 141, de 2012, o Executivo apresentou o Anexo 10 do RREO, relativo ao 6º bimestre de 2017, demonstrando que as despesas empenhadas com saúde totalizaram R\$5,709 bilhões, dos quais foram liquidados R\$3,642 bilhões, e os restantes **R\$2,067 bilhões foram inscritos em RPNP**. Assim, considerando o valor total empenhado, a aplicação demonstrada pelo Executivo estadual correspondeu a **12,09%** da receita de impostos e transferências que, como anteriormente demonstrado, totalizou R\$47,208 bilhões.

Em sua análise, tal como ocorreu no exame da aplicação de recursos na MDE, a Cfamge registrou que as despesas empenhadas e inscritas em RPNP não poderão ser computadas no cálculo do percentual mínimo de aplicação de recursos em ASPs, pois não havia disponibilidade de caixa antes da inscrição desses gastos, conforme explicitarei no tópico relativo ao ensino.

É que as disponibilidades de caixa do Poder Executivo, demonstradas no RGF do 3º quadrimestre, atingiram R\$2,227 bilhões, ao passo que as obrigações somaram R\$12,795 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$10,568 bilhões. Apesar disso, foram inscritos R\$5,930 bilhões de despesas em RPNP, gerando uma insuficiência total, após as inscrições de RPNP, de R\$16,499 bilhões.

Dessa forma, a Cfamge apurou que foram aplicados em ASPs **R\$3,642 bilhões**, compostos exclusivamente pelo montante das despesas liquidadas no exercício financeiro de 2017, o que equivale a **7,71%** da receita base de cálculo (R\$47,208 bilhões).

Fazendo um retrospecto das decisões plenárias atinentes às contas dos exercícios financeiros de 2015 e 2016, a Cfamge assinalou que, em caráter excepcional, foi permitido ao Estado o cômputo dos RPNP, sem disponibilidade financeira, para composição do índice de recursos alocados em ASPs, situação que resultou na apuração de 12,29%, em 2015, e de 12,24%, em 2016.

As justificativas apresentadas pelo Executivo, relativamente à inclusão dos RPNP sem disponibilidade financeira, em 2017, para cálculo do percentual mínimo de recursos alocados em ASPs, foram as mesmas para idêntico apontamento feito em relação à aplicação em MDE.

Foi alegado, ainda, que, “no exercício de 2018, o Poder Executivo vem envidando esforços no sentido de quitar os restos a pagar inscritos no exercício anterior [...]”.

No entanto, a Cfamge constatou, a partir da movimentação ocorrida nos valores inscritos em RPNP, ano-origem 2017, extraída do Armazém de Informações – Siafi, que, no período de 1º/1/2018 a 29/6/2018, do montante inscrito em 2017 de RPNP (R\$2,067 bilhões), o Estado pagou apenas R\$157,366 milhões (7,61% das inscrições), cancelou R\$54,047 milhões (2,61%) e liquidou R\$1,025 bilhão (49,57%).

Ou seja, ainda restam R\$1,042 bilhão (50,43%) e R\$1,910 bilhão (92,39%) pendentes de liquidação e pagamento, respectivamente, para que o Estado “quite” integralmente os RPNP referentes ao ano-origem de 2017.

Acerca da inclusão excepcional dos RPNP sem disponibilidade financeira, o Ministério Público junto ao Tribunal manifestou-se, à fl. 877-v, nos seguintes termos:

Essas concessões acabaram por agravar o descontrole financeiro do Estado que, além de ter que se desincumbir de cumprir a Lei Orçamentária relativa ao exercício de 2017, precisou executar em paralelo o saldo dos restos a pagar sem disponibilidade inscritos em exercícios anteriores, situação que o levou a encerrar o exercício em exame com dívida flutuante de R\$21,380 bilhões (fl. 276).

Não se pode olvidar que, a despeito de o Tribunal ter acatado excepcionalmente, por maioria de votos, a inclusão dos RPNP, como exposto anteriormente, em contrapartida, determinou-se que referidos restos a pagar fossem efetivamente pagos nos exercícios financeiros seguintes. É dizer, em relação ao exercício financeiro de 2015, a determinação foi de que a regularização ocorresse a partir de 2017, e, relativamente aos valores das despesas inscritas em RPNP e considerados no cômputo do percentual de recursos alocados em ASPS em 2016, que fossem regularizados até 2018.

No entanto, isso não foi cumprido. É que, conforme o estudo técnico, dos valores de RPNP então considerados nas decisões prolatadas, R\$1,227 bilhão em 2015 e R\$1,560 bilhão em 2016, R\$910,247 milhões e R\$1,056 bilhão foram liquidados até o encerramento do exercício financeiro de 2017, respectivamente, dos quais R\$694,556 milhões e R\$381,943 milhões foram efetivamente pagos em 2017.

E mais, dos restos a pagar considerados nos respectivos cômputos, foram cancelados R\$132,237 milhões de 2015 (R\$89,428 milhões + R\$42,789 milhões) e R\$66,009 milhões de 2016, fls. 367 e 368, os quais foram objeto de análise consolidada pela Cfamge.

Resulta disso que, do total computado, restam pendentes de regularização (liquidação e/ou pagamento) R\$400,528 milhões, oriundos de 2015, e R\$1,112 bilhão, de 2016.

Diante desse cenário, a Cfamge concluiu que o Estado não cumpriu a determinação do Tribunal Pleno, contida no parecer prévio emitido sobre as contas de 2016, para que, em 2017, o Executivo estadual processasse todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados) então incluídos no cômputo do percentual mínimo de recursos alocados em ASPS.

Especificamente quanto aos cancelamentos dos restos a pagar computados nas ASPS nos exercícios financeiros anteriores, a Cfamge informou que, em 2016, ocorreram cancelamentos dessa natureza de R\$248,933 milhões, tanto de restos a pagar processados quanto não processados, originários dos exercícios financeiros de 2011 a 2015, que, por força da determinação contida no inciso II, §§1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012, teriam aplicação obrigatória no decorrer do exercício financeiro de 2017, o que não se efetivou.

Essa situação é agravada, quando constatado que, na apreciação das contas do exercício financeiro de 2015, foi determinado que os cancelamentos havidos em 2014, de R\$288,247 milhões, e no próprio exercício de 2015, de R\$73,906 milhões, fossem aplicados a partir do exercício financeiro de 2017, o que também não ocorreu.

A Cfamge destacou, ademais, que os cancelamentos promovidos em 2017 atingiram o montante de R\$229,836 milhões, oriundos dos exercícios financeiros de 2011 a 2016, conforme detalhado à fl. 371.

Pelo exposto, considero que de fato foi comprovada a aplicação de apenas **7,71%** da receita de impostos e transferências, contrariando o inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República, bem como o art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 2012, que determinam aos

Estados a aplicação mínima de 12% (doze por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ASPS.

Em face da não observância do aludido dispositivo constitucional e à luz do art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012, o Estado terá que acrescer, ao montante mínimo de 12% (doze por cento) a ser aplicado no exercício financeiro de 2018, o resíduo de **4,29%**, correspondente a R\$2,023 bilhões, apurado em 2017. Assim estatui o indicado dispositivo legal:

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. (Destaque meus).

Além disso, deverão ser aplicados em ASPS até o término de 2018, sem prejuízo da aplicação constitucional mínima anual, em conformidade com o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012, os valores resultantes dos cancelamentos de RPNP, anos-origem 2013 a 2016, no total de R\$113,320 milhões, bem como aqueles oriundos dos cancelamentos de RPP, anos-origem 2011-2016, no montante de R\$116,516 milhões, totalizando R\$229,836 milhões.

Diante disso, apresento a seguir quadro esquemático, objetivando retratar sinteticamente o montante de recursos a serem alocados pelo Estado, em ASPS, no exercício financeiro de 2018:

Ano de origem	Descrição	Valor	Fl. do Processo
2017	Resíduo não aplicado em 2017	R\$2,023 bilhões	374
2011 a 2016	Restos a pagar cancelados em 2017	R\$230 milhões	370 e 373
2016	Parcela de RPNP sem disponibilidade financeira excepcionalmente considerada no percentual apurado, conforme Parecer Prévio de 2016	R\$1,112 bilhão	368
2011 a 2015	Restos a pagar cancelados em 2016	R\$249 milhões	370
2015	Parcela de RPNP sem disponibilidade financeira excepcionalmente considerada no percentual apurado, conforme Parecer Prévio de 2015	R\$401 milhões	367
2015	Restos a pagar cancelados em 2015	R\$74 milhões	370
2014	Restos a pagar cancelados em 2014	R\$288 milhões	370
Total		R\$4,377 bilhões	

Ressalto que, nos valores retratados nesse quadro, já foram desconsiderados os RPNP concernentes aos exercícios financeiros de 2015 e 2016, computados nos respectivos exercícios, e que foram efetivamente liquidados e pagos até o encerramento do exercício financeiro de 2017, conforme extraído do estudo técnico.

Vê-se, pois, que o Executivo vem, ao longo dos exercícios financeiros do atual mandato, comprometendo, sobremaneira, o atendimento a esse importante e sensível segmento de atuação estatal. O recorrente aumento de restos a pagar cancelados e não liquidados e/ou pagos no decorrer dos anos acentuam os efeitos negativos de se acatar os RPNP sem disponibilidade financeira, situação que vem onerando os exercícios financeiros futuros, com significativos reflexos no endividamento do Estado, o que redundará em perdas irreparáveis para os serviços de saúde disponibilizados ao cidadão mineiro, os quais já se mostram notoriamente deficientes.

Por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas do exercício financeiro de 2016, asseverei, e agora reafirmo, que o não atingimento dos índices constitucionais mínimos nessas

áreas sensíveis da atuação estatal (educação e saúde) não representa descumprimento de meras políticas de governo, mas sim de legítimas e verdadeiras políticas públicas ou políticas de Estado, pois ressaem diretamente do texto constitucional e têm como desiderato contribuir para a materialização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Nesse ponto, e diante da argumentação de defesa apresentada em memorial da Advocacia do Estado de Minas Gerais, impõe-se breve reflexão a respeito da alteração ocorrida no Decreto-Lei nº 4.657, de 4/9/1942, mais conhecido no mundo jurídico como Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb), cuja parte normativa foi acrescida, entre outros dispositivos, do art. 22 por força da Lei nº 13.655, de 25/4/2018, o qual tem por objetivo reduzir as interpretações formalistas, ao assim dispor:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

A ideia básica consubstanciada no *caput* do transcrito art. 22, qual seja: que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, deve produzir efeitos no exame das contas anuais do Governador do Estado referentes ao exercício financeiro de 2017?

Em outras palavras, à luz do comando contido nesse dispositivo da Lindb, a grave situação financeira por que passa o Estado de Minas Gerais deve servir de escusa, por exemplo, para a inobservância, no exercício de 2017, dos percentuais mínimos constitucionais de aplicação de recursos na MDE e em ASPS?

A meu perceber, a resposta há de ser negativa e ressaí de forma direta da própria letra dos dispositivos constitucionais e legais que impõem ao Estado a obrigação de aplicar percentual mínimo de recursos na MDE e em ASPS.

A esse respeito, exemplificando, nos termos do *caput* do art. 212 da Constituição da República e do *caput* do art. 201 da Constituição Mineira, anualmente, o Estado deve aplicar, no mínimo, ou nunca menos, de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de seus impostos, incluída a proveniente de transferências, na MDE.

A toda evidência, não se trata de obrigação de aplicar percentual da receita de impostos estimada na lei do orçamento. Fosse esse o caso, seria até razoável considerar o que preconiza o *caput* do art. 22 da Lindb para, afastando o formalismo, reconhecer que possível recrudescimento de crise econômica pudesse ter ocasionado queda na arrecadação de impostos e, por conseguinte, limitado ou condicionado a ação de gestor público desprevenido, impossibilitando-o de cumprir o comando constitucional.

Mas efetivamente não é esse o caso. A Constituição, prudentemente, exige a aplicação de percentual mínimo da receita arrecadada no exercício financeiro. Logo, qualquer alteração no comportamento da arrecadação de receita ao longo dos doze meses que compõem o exercício financeiro não tem o condão de eximir o gestor do cumprimento dos comandos constitucionais que prescrevem aplicação anual mínima dos recursos arrecadados na MDE e em ASPS. Vale dizer, caso a receita cresça por conta de possível bonança econômica, o volume nominal de recurso equivalente aos percentuais mínimos a ser alocado nesses segmentos sensíveis da atuação estatal será maior; caso haja retração no crescimento da receita de impostos, conseqüentemente, o volume nominal de recurso equivalente a esses percentuais mínimos será menor.

Vê-se, pois, que a norma contida no dispositivo em destaque da Lindb é sábia e reconhece a necessidade de não se descolar o direito positivo da realidade e de suas contingências. Não se exige do gestor o impossível, e sim o que é possível e devido.

Com efeito, a Constituição limitou e condicionou a ação do gestor, para que seja efetivada a aplicação, em educação e saúde, do percentual mínimo que estabelece da receita arrecadada anualmente, diferentemente das demais áreas da atuação estatal. É dizer, em tempos de crise, o gestor público prudente, no exercício de seu poder discricionário, deve eleger prioridades e fazer cortes de despesas em áreas nas quais a atuação estatal não seja plenamente vinculada, de modo a assegurar a preservação dessas duas, eleitas pelo constituinte originário como prioritárias.

Nesse particular, não é demasia rememorar o arranjo constitucional relacionado à educação e saúde, tanto que a alínea “e” do inciso VII do art. 34 da Constituição da República erigiu a aplicação do percentual mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais em ASPS e na MDE a princípio constitucional sensível, ao prescrever que o descumprimento desse mandamento constitui exceção ao princípio federativo, com a possibilidade de intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal.

5 - Restos a Pagar

Ainda na esteira do exame das inscrições de restos a pagar, conforme demonstrado no relatório da Cfamge, o Estado aumentou, de forma significativa, a partir de 2015, sua dívida flutuante, por meio dos restos a pagar, que passaram de R\$5,677 bilhões, em 2013, para R\$21,380 bilhões em 2017, sendo que os recursos advindos desse financiamento estão patrocinando despesas correntes, mormente as de pessoal incluídas nos grupos: pessoal e encargos sociais e outras despesas correntes.

Ou seja, em 31/12/2017, o Balancete Consolidado do Estado de Minas Gerais evidenciou dívida de restos a pagar que totaliza R\$21,380 bilhões, representando 87,07% do Passivo Circulante, sendo R\$13,197 bilhões referentes a restos a pagar processados e R\$8,183 bilhões aos não processados.

No período de 2013 a 2017, os restos a pagar apresentaram crescimento de 276,60%, em termos nominais, visto que, no exercício financeiro de 2013, esses compromissos somavam R\$5,677 bilhões e, em 2017, passaram para R\$21,380 bilhões. O Poder Executivo é responsável por 94,52% desse valor (R\$20,209 bilhões).

E, conforme asseverou a Cfamge, fl. 277, “o Estado quase quadruplicou o seu endividamento de curto prazo, havendo risco de comprometimento dos investimentos necessários para sustentar as políticas públicas que retratam os anseios de sua população”.

De acordo com o relatório técnico, à fl. 261, no exercício financeiro de 2014, os restos a pagar decresceram 9,64% em relação a 2013. Entretanto, em 2015, 2016 e 2017 houve crescimento de 115,11%, 32,60% e 46,12%, respectivamente, em relação ao exercício financeiro imediatamente anterior. Observa-se, ainda, à fl. 263, que R\$5,141 bilhões são relativos a registros de 1997 a 2016, e R\$16,239 bilhões, 75,95% do total (R\$21,380 bilhões), referem-se às inscrições de 2017.

Com vistas a demonstrar a evolução do resultado orçamentário em comparação com as inscrições e pagamentos de restos a pagar a Cfamge elaborou tabela à fl. 265, da qual se extrai a informação de que, em 2013, a referida inscrição representou 7,32% da despesa empenhada; em 2014, representou 6,13%; em 2015, saltou para 11,26%; em 2016, passou para 13,41%; e, em 2017, a inscrição de restos a pagar alcançou 16,50% da despesa empenhada no exercício financeiro.

Observou a Cfamge que, desde 2013, o Estado apresenta 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; em 2016, o déficit diminuiu, atingindo R\$4,163 bilhões, sendo as despesas superiores às receitas em 4,96%; já a arrecadação teve incremento de 10,26%, contra 3,54% de aumento das despesas, comparativamente a 2015. No exercício financeiro em exame, o déficit apurado de R\$9,768 bilhões voltou a crescer 134,61%, em comparação com o do exercício financeiro de 2016, quando as despesas aumentaram 11,64%, superando as receitas de 2016 em 11,02%, e a receita de 2017 cresceu somente 5,55%, quando comparada com o exercício imediatamente anterior.

À fl. 271, destaca-se do relatório técnico que as maiores inscrições em restos a pagar no período de 2013 a 2017 ocorreram nas funções Saúde e Educação, exceção apenas para o exercício financeiro de 2013, cujos maiores percentuais foram em Saúde e Segurança Pública. Verifica-se, ainda, a evolução dos valores inscritos: na função Educação, a variação ocorrida, em termos nominais, de 2013 (R\$129,130 milhões) para 2017 (R\$1,363 bilhão) foi de 955,38%, ao passo que na Saúde foi de 183,13% (R\$936,645 milhões em 2013 e R\$2,652 bilhões em 2017).

Ao comparar as inscrições de despesas em RPNP com a disponibilidade de caixa, a Cfamge pontuou, à fl. 276, que o Estado apresentou declínio financeiro no período em foco. Nos exercícios de 2013 e 2014, apresentou **suficiência** financeira antes e após as inscrições de RPNP. Em 2015, apresentou suficiência antes das inscrições, no valor de R\$58,552 milhões. Portanto, só poderia inscrever RPNP até o limite de tal disponibilidade, contudo, inscreveu R\$4,330 bilhões.

No exercício financeiro de 2016, o Estado apresentou **insuficiência** financeira inicial de R\$3,272 bilhões e, ainda assim, inscreveu em RPNP o montante de R\$4,788 bilhões. Já em 2017, o Estado apresentou **insuficiência** financeira de R\$9,535 bilhões, inscreveu R\$6,261 bilhões em RPNP, resultando numa insuficiência final de R\$15,797 bilhões. Houve, no período, variação negativa da suficiência financeira de 421,69%, em termos nominais.

Em razão de todo o exposto, a Cfamge reputou necessário que o Estado se manifestasse, mormente sobre a inscrição em RPNP ainda que com déficit apurado, demonstrando, na avaliação técnica, desequilíbrio nas contas públicas, em desacordo com as disposições contidas no art. 1º e no item 3 da alínea “b” do inciso III do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Executivo justificou que, sob a perspectiva da análise do resultado fiscal do Estado e da inscrição em restos a pagar, é relevante destacar o impacto causado nas contas públicas decorrente da trajetória de crescimento das despesas, sobretudo aquelas tidas como obrigatórias e

incomprimíveis, ante um contexto de desaceleração da economia e consequente retração no crescimento das receitas públicas.

Alegou que o arcabouço legal responsável por parametrizar a condução da política fiscal do Governo foi o § 2º do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a limitação das despesas que constituam obrigações constitucionais e legais, bem assim a Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício financeiro de 2017, Lei nº 22.254, de 2016, que trouxe no § 2º do art. 42 as despesas consideradas obrigatórias, que não poderão ser objeto de contingenciamento.

Argumentou que, a despeito de todos os esforços para contenção dos gastos públicos, o elevado nível de rigidez orçamentária vem pressionando a redução da margem de despesas contingenciáveis nos últimos anos e que, em situação de déficit orçamentário, em que as receitas totais do ano são insuficientes para cobrir as despesas realizadas, é natural que exista majoração dos valores inscritos em restos a pagar, principalmente em situação como a do Estado de Minas Gerais, em que as despesas não contingenciáveis ultrapassaram em 0,3% o total das receitas para o exercício de 2017.

Asseverou ser natural que o Governo não consiga comprimir esses valores em sua integralidade, como é o caso da parcela de despesas realizadas com a segurança pública, a qual, embora componham base passível de contingenciamento, é essencial para a sociedade e precisa ser priorizada no momento da alocação dos gastos públicos.

Aduziu que, para a manutenção dos patamares anteriores de inscrição de restos a pagar, o Estado precisaria deixar de executar parcela de suas despesas obrigatórias, como é o caso, por exemplo, dos gastos constitucionais com o ensino, saúde e serviços da dívida, e que, dado o arcabouço legal sob o qual a despesa pública estadual é regulamentada, essa situação não pode ser considerada uma opção para solucionar o problema apresentado, salientando a impossibilidade dos respectivos cancelamentos de restos a pagar relacionados aos objetos dessa natureza.

Ressaltou que os gastos contingenciáveis tiveram execução de R\$1,067 bilhão inferior ao previsto inicialmente, comprovando que o Governo manteve constante sua política de redução daqueles gastos passíveis de ajuste.

Ao promover o exame da defesa, a Cfamge entendeu que as alegações do Executivo trazem justificativas no contexto da desaceleração da economia e da trajetória de crescimento de despesas, mas não refutam os fatos ocorridos, ressaltando que cabe ao Poder Executivo o contingenciamento de despesas, previsto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é instrumento básico da prevenção do equilíbrio orçamentário, necessário para o estabelecimento de gestão orçamentária responsável.

Enfatizou que as maiores inscrições em restos a pagar se deram, quanto aos não processados, nas funções saúde e educação e, quanto aos processados, na folha de pagamento e na função saúde, salientando que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece regras gerais para autorização de despesas, em seus arts. 15 a 42.

A Cfamge ressaltou, quanto às despesas de pessoal, que representam o maior percentual de inscrição em Restos a Pagar Processados (RPP), que a Lei de Responsabilidade Fiscal preconiza várias formas de contingenciamento, até mesmo determina, em seu art. 21, que é nulo de pleno direito ato que provoque aumento da despesa com pessoal sem a estimativa do impacto orçamentário-financeiro e sem demonstração da origem dos recursos para seu custeio, entre

outras. Citou, ainda, os arts. 71 e 72, que impõem limitações às despesas com pessoal e serviços de terceiros.

Ressaltou, ainda, que a Lei de Responsabilidade Fiscal concedeu ao Poder Executivo base legal para exercitar o contingenciamento de despesas com vistas ao cumprimento de metas fiscais, exigindo, por outro lado, maior transparência e clareza na definição dos critérios e dos montantes a serem contingenciados, que devem ser submetidos a rígida disciplina.

Concluiu que cabe ao gestor a tomada de decisão, reconhecendo não ser um caminho fácil, mas possível e esperado.

É cediço que os restos a pagar têm relevante importância na análise da execução orçamentária e financeira, mormente por constituírem, em certa medida, forma de financiamento dos gastos públicos, que, em última instância, refletem o endividamento do ente federado.

Nos casos em que não se verifica o correspondente lastro financeiro para cobertura das inscrições realizadas em restos a pagar, tal prática se revela ainda mais preocupante e em desconpasso com o regime de disciplina fiscal preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pois compromete o planejamento governamental, a programação financeira nos exercícios financeiros seguintes e, sobretudo, a execução das políticas públicas.

O volume crescente de inscrições em restos a pagar, como retratado nos autos, sinaliza que o Governo não vem obtendo êxito no ajuste das contas públicas, cujas medidas para atingir tal desiderato, se não forem adotadas com o devido rigor, podem trazer reflexos danosos para a sustentabilidade fiscal do Estado.

Não foi por outra razão que este Tribunal, em atendimento ao princípio da anualidade orçamentária, previsto no inciso III do art. 165 da Constituição da República e no art. 2º da Lei nº 4.320, de 1964, e ao princípio da gestão fiscal responsável, previsto no art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, determinou ao Executivo, conforme explicitado anteriormente, que apresentasse um Plano de Ação com as medidas que pretendia adotar para quitar os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados, em especial os valores que compuseram os índices constitucionais de aplicação de recursos na MDE e em ASPS, nos exercícios financeiros de 2015 e 2016.

A propósito, esse contínuo crescimento da inscrição de despesas em restos a pagar vem repercutindo diretamente no endividamento do Estado, conforme será exposto a seguir.

6 - Dívida Fundada

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) do Estado, conforme consignado no relatório técnico, à fl. 237, atingiu, em 2017, R\$102,815 bilhões, ao passo que a Receita Corrente Líquida (RCL) totalizou R\$55,174 bilhões. Dessa forma, a relação percentual DCL/RCL é de 186,35%, o que demonstra que a dívida de Minas Gerais não ultrapassou o limite máximo estabelecido na legislação em vigor, que é de duas vezes a RCL (R\$110,348 bilhões), consoante definido no inciso I do art. 3º da Resolução nº 40, de 2011, do Senado Federal.

No entanto, o montante da DCL extrapolou 90% do referido limite, o que enseja a expedição de alerta pelo Tribunal de Contas, conforme estabelecido no inciso III do § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal. *In casu*, o limite de alerta corresponde a R\$99,312 bilhões (90% de R\$110,348 bilhões ou 180% de R\$55,174 bilhões), evidenciando que o limite de alerta foi ultrapassado em 6,35%.

Reconhecendo os argumentos da defesa de que houve melhoria para o alcance do limite legal, porquanto a relação DCL/RCL, no 1º quadrimestre de 2018, caiu de 186,35% para 183,66%, refletindo redução de 1,44%, a Cfamge ponderou que o Executivo vem tentando adotar ações que enquadrem a DCL nos limites estabelecidos em lei.

Porém, salientou que tais medidas estão aquém do necessário, pois, como demonstrado pela Secretaria de Estado de Fazenda, na defesa, à fl. 756, o percentual da DCL, em relação à RCL, no primeiro quadrimestre de 2018, foi de 183,66%, ou seja, permaneceu acima do limite estabelecido no inciso III do § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal em 3,66%.

Com efeito, as medidas efetivadas pelo Executivo ainda não se mostram suficientes à melhoria do preocupante cenário de comprometimento da RCL em face das obrigações financeiras assumidas, que, decerto, refletem o endividamento e o desequilíbrio das contas públicas do Estado de Minas Gerais.

A propósito, na Sessão Plenária de 4/7/2018, este Tribunal emitiu alerta previsto no inciso III do § 1º do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao Excelentíssimo Senhor Governador, em virtude da extrapolação, pelo Estado, de 90% do limite estabelecido no inciso I do art. 3º da Resolução n. 40, de 2001, do Senado Federal, relativamente à DCL, conforme se extrai do RGF referente ao 1º quadrimestre de 2018, publicado no Diário Oficial.

Nesse contexto, deve ser recomendado ao Executivo atentar para as imposições prescritas no art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal, caso o montante da dívida consolidada líquida (DCL) ultrapasse o limite definido no art. 3º da Resolução n. 40, de 2001, do Senado Federal.

Ainda de acordo com o relatório técnico, fl. 254, o resultado primário apurado no final do exercício financeiro de 2017 foi deficitário em R\$6,124 bilhões, ou seja, muito superior à meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais, de R\$2,888 bilhões, demonstrando que a meta pactuada para o ano foi extrapolada em R\$3,235 bilhões. Em outras palavras, o Estado apresentou déficit 112,01% maior que o previsto na LDO.

O referido déficit apresentado ao final do exercício financeiro em análise (R\$6,124 bilhões) representou aumento de 88,47% em comparação com o déficit do exercício financeiro anterior (R\$3,249 bilhões).

Mesmo depois dos esclarecimentos apresentados, em cumprimento à diligência determinada pelo Relator, no tocante às medidas para aumentar a arrecadação, a Cfamge salientou que as ações intentadas pelo Executivo também não foram suficientes para melhoria do quadro de déficit orçamentário e, conseqüentemente, para atingimento da meta de resultado primário fixada na LDO de 2017.

Diante desse cenário, foi solicitado ao Executivo, por ocasião da abertura de vista, que se manifestasse quanto ao não cumprimento da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais, pois, segundo a análise da Cfamge, a ausência da limitação de empenhos e movimentação financeira, em desacordo com o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, demonstra fragilidade no planejamento, causando, assim, desequilíbrio nas contas públicas estaduais.

Acerca desse tema, não houve manifestação, cabendo salientar que este Tribunal já havia recomendado ao Executivo, em exercícios financeiros anteriores, que promovesse ação mais efetiva para alcançar as metas de resultado primário traçadas no Anexo de Metas Fiscais da LDO. E, ao avaliar o cumprimento dessa recomendação, a Cfamge concluiu que permanece sem atendimento, pois o déficit apurado ao final de 2017, de R\$6,124 bilhões, ficou muito além da

previsão (R\$2,888 bilhões), evidenciando a ausência de ações efetivas, capazes de reverter essa situação recorrente de distanciamento das metas previstas nas diretrizes orçamentárias.

Nesse contexto, reitero as recomendações já expedidas pelo Tribunal, ao Executivo estadual, para adotar medidas a fim de atingir as metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, mormente em face de sua relevância como instrumento de planejamento.

7 - Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita

Em atendimento às disposições do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 42 da LDO de 2017, Lei nº 22.254, de 2016, estabeleceu os critérios para a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira, na hipótese de a realização da receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal.

E, em observância ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo editou o Decreto nº 47.147, de 21/1/2017, que dispôs, nos Anexos I e II, sobre a programação orçamentária e financeira do Estado para o exercício financeiro de 2017, estabelecida com base no orçamento aprovado pela Lei nº 22.476, de 2016 (LOA), e nas projeções anuais das disponibilidades financeiras do Tesouro Estadual.

Conforme disposto no art. 2º do aludido Decreto, foi prevista a possibilidade de revisão dos limites estabelecidos nos referidos anexos.

Assim, ao promover o exame das metas bimestrais de arrecadação das receitas, a Cfamge constatou que, no exercício financeiro de 2017, houve excesso de arrecadação de R\$3,458 bilhões em relação à previsão inicial da LOA.

Por outro lado, no tocante à programação orçamentária e financeira das despesas, os gastos realizados, do 1º ao 3º trimestres, ficaram 45,10%, 4,74% e 6,78%, respectivamente, inferiores aos créditos programados para a realização do empenho e pagamento, diferentemente do apurado no 4º trimestre, em que a despesa realizada superou a programada em 126,86%. No cômputo geral, a despesa total executada foi de R\$23,544 bilhões, superando em R\$3,506 bilhões a prevista inicialmente, de R\$20,037 bilhões.

Diante desse cenário, a Cfamge registrou que houve incompatibilidade por parte do Executivo, na medida em que não promoveu a revisão do limite estabelecido no Anexo I, com vistas a garantir o equilíbrio fiscal, tampouco o contingenciamento das despesas.

Assinalou que o Estado vem apresentando, desde 2015, resultados deficitários nos Balanços Orçamentários, sendo que, em 2017, registrou gasto substancialmente superior à programação prevista, influenciando o déficit apurado no exercício em exame e, por conseguinte, o não cumprimento da meta estipulada na LDO, razão pela qual a Cfamge registrou que o Executivo deveria se pronunciar sobre o não contingenciamento das despesas, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal e das diretrizes estabelecidas pelo art. 42 da LDO.

Segundo a Cfamge, não houve manifestação do Executivo quanto à falta de revisão dos limites estabelecidos pelo Anexo I do Decreto nº 47.147, de 2017, de Programação Orçamentária e Financeira, tampouco sobre o não contingenciamento de despesas.

Mecanismo de readequação do orçamento quando as metas fiscais não são alcançadas, o contingenciamento de despesas ou limitação de empenho previsto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal constitui medida de austeridade fiscal temporária e deve ser efetivado por todos os Poderes, em consonância com os critérios fixados pela LDO.

Respaldo pelo próprio princípio do equilíbrio orçamentário e consentâneo com a gestão responsável, a contenção obrigatória de gastos tem por objetivo evitar o desequilíbrio das contas públicas, com adequação à nova realidade fiscal.

É cediço que o Estado de Minas Gerais, assim como outros entes da Federação brasileira, vem passando por sérias dificuldades em termos de execução orçamentária no enfrentamento da crise econômica, mas é fundamental e recomendável que se promova o contingenciamento dos gastos e a devida limitação de empenho, de modo a mitigar e, sobretudo, eliminar o desequilíbrio financeiro e, por conseguinte, o déficit orçamentário.

O que se verifica, em verdade, é o aprofundamento da crise e o preocupante quadro de comprometimento das finanças públicas, que, se não revertido, pode redundar numa insustentável situação econômico-financeira, que, a propósito, já se faz sinalizar, mormente em face dos atrasos e parcelamento dos pagamentos das remunerações dos servidores e do expressivo aumento da inscrição de despesas em restos a pagar. Isso sem falar nos insustentáveis atrasos nos repasses de ordem constitucional para os municípios.

Enfatizo que, na apreciação das contas do exercício financeiro de 2016, o Pleno recomendou ao chefe do Executivo que envidasse esforços para contingenciar gastos, sob pena de, ao final do seu mandato, não conseguir cumprir o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

E mais, recomendou especial atenção quanto ao monitoramento diuturno da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações simultaneamente à execução da despesa, porquanto 2018 seria o último ano do atual mandato do Governador.

Portanto, faz-se imperativa por parte do Executivo a adoção de medidas para restabelecer o equilíbrio das contas públicas e rigorosa manutenção do controle dos gastos, mormente voltadas para o contingenciamento das despesas. O Pleno, por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas de 2016, determinou ao Executivo que apresentasse ao Tribunal, no prazo de sessenta dias a contar da data daquela Sessão, havida em 11/7/2017, Plano de Ação com as medidas e estratégias que efetivaria para sanear o desequilíbrio das contas públicas, mais precisamente as direcionadas à diminuição das despesas de pessoal, readequação dos contratos gerados pela dívida do Estado com a União, ao atingimento dos resultados fiscais e dos índices mínimos de aplicação na Saúde e Educação e das medidas de redução do déficit orçamentário.

Não obstante o referido parecer prévio ter sido disponibilizado no Diário Oficial de Contas – DOC de 26/2/2018, até o momento não houve apreciação do mencionado Plano de Ação pelo Tribunal Pleno.

8 - Renúncia de Receita

Outro aspecto de relevante repercussão na análise das contas, notadamente nesse cenário de crise econômico-financeira, diz respeito à renúncia de receita, que compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenções em caráter não geral, alteração de alíquota ou mudança da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado, por expressa definição contida no § 1º do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

De acordo com o relatório técnico, na LDO de 2017, foi apresentado o Anexo de Metas Fiscais contendo o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido no inciso V do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal. Porém, não foram promovidas as adequações necessárias com a inserção das informações sobre as medidas que seriam adotadas

para compensar os efeitos da renúncia de receita prevista, ou seja, o demonstrativo foi apresentado nos mesmos moldes utilizados nos exercícios financeiros anteriores.

De igual modo, na LDO de 2018, também não constou no demonstrativo as informações relativas às medidas de compensação a serem adotadas, em decorrência de renúncia de receita, apesar das recomendações contidas no parecer prévio emitido sobre as Contas de 2015, para que a Seplag e a SEF promovessem tais adequações no citado demonstrativo, em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

Ao proceder ao exame dos argumentos apresentados na defesa, a Cfamge assinalou que as informações da SEF se referiram à ausência de contabilização da renúncia de receita, fato justificado como sendo decorrência da dificuldade de mensuração do principal imposto, ICMS. Ponderou que tais fatos não guardaram vínculo direto com o apontamento em questão, o qual diz respeito à ausência de demonstração das medidas necessárias para compensação da renúncia de receita no referido Anexo de Metas Fiscais, não se tratando, pois, de renúncia efetivada, mas sim da previsão da renúncia e sua compensação.

Encampando a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, à fl. 913, entendo que as recomendações expedidas, ao Executivo, no parecer prévio sobre as contas de 2015 e 2016 devem ser reiteradas, para que, alinhado às orientações da STN, sejam evidenciados, nos demonstrativos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, os critérios estabelecidos para a renúncia de receita e suas respectivas compensações, bem como atue com prudência em relação aos atos e procedimentos que impliquem renúncia de receitas, considerando o impacto de tais medidas na situação econômica e financeira do Estado.

Ainda no tocante à matéria em foco, o relatório técnico evidencia que na LOA do exercício financeiro de 2017 foi estimada renúncia de receita no total de R\$14,763 bilhões, ficando 14,34% acima do previsto na LDO (R\$12,912 bilhões).

Na LOA, essas renúncias foram divididas em três grupos: Renúncias Consolidadas, no valor de R\$7,046 bilhões, que são preexistentes ao exercício de 2017, Novas Renúncias (R\$14,098 milhões) e os Benefícios Heterônimos que evidenciam as perdas fiscais advindas das exportações isentas pela Lei Kandir, da concessão de créditos de ICMS nas exportações de produtos industrializados e do Simples Nacional, que somam R\$7,702 bilhões.

Acerca dessas renúncias, a Cfamge, consoante informações da SEF, apresentou, à fl. 219, quadro demonstrativo da renúncia de receita efetivada em 2017, a qual totalizou R\$17,763 bilhões, superando em 20,32% a previsão estabelecida na LOA. As Renúncias Consolidadas atingiram R\$4,768 bilhões, ficando 67,68% abaixo do previsto, pois as isenções foram concedidas em menor volume. Os Benefícios Heterônimos, por sua vez, alcançaram R\$7,432 bilhões, próximo à previsão inicial. E as Novas Renúncias saltaram para R\$5,562 bilhões, superando o valor orçado em 39.355,15%, demonstrando ausência de previsão para grande parte das renúncias. Essa discrepância decorreu do Plano de Regularização de Créditos Tributários, instituído pela Lei nº 22.549, de 30/6/2017, que concedeu descontos progressivos nas multas e nos juros incidentes sobre tributos inadimplidos pelos contribuintes.

A Cfamge apresentou, também, a evolução da renúncia de receita no período de 2014 a 2017, a qual evidencia crescimento de 74,03% nesse quadriênio, passando de R\$10,207 bilhões para R\$17,763 bilhões, destacando-se os benefícios heterônimos que correspondiam a R\$5,580 bilhões e alcançaram R\$7,432 bilhões no último ano.

Chama atenção, ademais, à fl. 219 no relatório técnico, quadro específico demonstrando que as renúncias de receitas (R\$17,763 bilhões) superaram as despesas empenhadas em ASPS (R\$5,709 bilhões) em 221,16%, bem como os gastos com MDE (R\$11,247 bilhões) em 57,93%. Além disso, a referida renúncia superou em 81,86% o déficit orçamentário fiscal enfrentado pelo Estado, de R\$9,768 bilhões no último ano.

Como bem assinalou o *Parquet*, o acompanhamento das renúncias de receitas pelo Tribunal é de suma importância para instigar o Estado de Minas Gerais à busca efetiva e eficaz do equilíbrio das contas, sobretudo diante do atual panorama de crise econômico-financeira e quando suas previsões orçamentárias já induzem à aprovação da LOA com déficit financeiro.

Por tudo isso, na esteira da informação da Cfamge e do parecer do *Parquet* de Contas, entendo haver necessidade de atuação mais efetiva por parte do Tribunal, para averiguação e análise de cada modalidade de renúncia fiscal e seus impactos na economia mineira.

Cabe salientar, por necessário, que, no parecer prévio relativo às contas de 2016, foi determinada, pelo Pleno, a realização de auditoria operacional, objetivando avaliar os resultados advindos das renúncias de receitas efetivadas pelo Governo Estadual, para dar cumprimento ao disposto na Diretriz 15, letra “q”, observados os pontos de controle estabelecidos pela Diretriz 16, ambas constantes do Anexo que integra a Resolução nº 06, de 2016, da Atricon.

Por fim, com a finalidade de conferir maior transparência ao reconhecimento e destinação da receita, encampo a proposta da Cfamge para que o Executivo crie classificação econômica específica para os lançamentos provenientes dos repasses efetivados pela União decorrentes da Lei nº 13.572, de 21/12/2017, que dispõe sobre o repasse de R\$1,9 bilhão, a título de compensação pelas perdas da Lei Kandir, referente ao ICMS, cujo coeficiente que cabe a Minas Gerais é de 13,39029%.

Isso porque, ao apresentar esclarecimentos quanto aos registros contábeis para o reconhecimento da receita e sua destinação relativa ao auxílio financeiro repassado pela União aos Estados e Municípios para fomento às exportações, previsto na Lei nº 13.572, de 2017, o Governo informou que, em 26/12/2017, o Estado de Minas Gerais recebeu R\$191.857.671,51, classificado no código 1721999900 – Demais Transferências da União, e que, caso ocorressem novos repasses concernentes a auxílios financeiros, o Executivo estudaria a viabilidade de criação de uma classificação econômica específica para tais receitas.

III – CONCLUSÃO

Diante das razões expostas, voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Fernando Damata Pimentel, relativas ao exercício financeiro de 2017, tendo em vista a não aplicação do percentual mínimo exigido na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, configurando descumprimento do comando inserto no *caput* do art. 212 da Constituição da República e no *caput* do art. 201 da Constituição Mineira, como também o não atingimento do percentual mínimo de aplicação de recursos próprios em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, contrariando as disposições do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Deverá o Estado, em 2018, aplicar, além dos valores correspondentes aos percentuais mínimos em ASPS e MDE do próprio exercício financeiro, as quantias relativas aos restos a pagar sem

disponibilidade financeira, bem como aos restos a pagar cancelados, nos termos especificados na fundamentação. E mais, deverá observar os ditames do art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal, relativamente à recondução do montante da dívida aos limites estabelecidos nos atos normativos emanados do Senado Federal.

Reitero a recomendação deste Tribunal para que, no exercício financeiro de 2018, o Estado apresente demonstrativos que evidenciem os saldos de caixa para cada fonte de recurso, bem como as respectivas inscrições dos restos a pagar, objetivando atender às exigências contidas no inciso I do art. 50 e nas alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Recomendo ao Poder Executivo que aprimore o planejamento orçamentário e mantenha permanente controle e monitoramento da execução do orçamento de investimento das empresas por ele controladas, especialmente da Copasa, de modo a dar cumprimento ao disposto no inciso II do art. 167 da Constituição da República e no inciso II do art. 161 da Constituição Mineira e coibir eventual superação dos créditos autorizados.

Deve o Estado manter-se pertinaz na conclusão dos estudos para definir percentual satisfatório para suplementação de créditos orçamentários, aprimorando o planejamento e a elaboração da proposta orçamentária, cujas disposições deverão refletir de forma mais fidedigna a realidade estadual, compatíveis com as perspectivas de arrecadação e aplicação de recursos públicos no exercício financeiro de sua respectiva execução.

Reitero também as recomendações pretéritas, para que sejam adotadas medidas a fim de atingir as metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, mormente em face de sua relevância como instrumento de planejamento.

Recomendo ao chefe do Executivo, tal como vem sendo determinado pelo Tribunal Pleno, desde a apreciação das contas do exercício financeiro de 2016, que envide esforços para contingenciamento das despesas, com vistas ao equacionamento do déficit financeiro e, por conseguinte, do desequilíbrio das contas públicas, sob pena de, novamente, descumprir o que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Alinhando-se às orientações da STN, devem ser evidenciados pelo Governo, nos demonstrativos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, os critérios estabelecidos para a renúncia de receita e suas respectivas compensações, devendo agir com prudência em relação aos atos e procedimentos que impliquem renúncia de receitas, considerando o impacto de tais medidas na situação econômica e financeira do Estado, medidas essas recomendadas anteriormente nos pareceres prévios emitidos sobre as contas de 2015 e 2016.

Por fim, com a finalidade de conferir maior transparência ao reconhecimento e destinação da receita, encampo a proposta da Cfange para que o Executivo crie classificação econômica específica para os lançamentos provenientes dos repasses efetivados pela União, decorrentes da Lei nº 13.572, de 21/12/2017, que dispõe sobre o repasse a título de compensação pelas perdas da Lei Kandir, referentes ao ICMS.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Eu gostaria de cumprimentar o Conselheiro Presidente, Cláudio Couto Terrão; o Conselheiro Relator, Sebastião Helvecio; o Conselheiro Revisor, Gilberto Diniz; a Doutora Elke Andrade, Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal; os demais Conselheiros, Wanderley Ávila, José Alves Viana e Durval Ângelo; e a Dra. Renata, que veio fazer a defesa em nome do Poder Executivo.

Senhor Presidente, inicialmente parablenho todos os servidores e membros deste Tribunal que participaram do exame da prestação de contas apresentada pelo Governador do Estado, referente ao exercício de 2017. Nesse sentido, destaco o trabalho desenvolvido pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado, que a cada ano vem se notabilizando pelo primor de suas análises, dignas de louvor.

Não vou me prolongar no exame feito pelo Conselheiro Relator e pelo Conselheiro Revisor, mas gostaria de chamar a atenção para o baixo crescimento do Produto Interno Bruto verificado em 2017, depois de dois anos seguidos de retração, na pior recessão da história do país, segundo dados do IBGE. A economia mineira, por sua vez, também apresentou em 2017 pequeno crescimento do PIB, convindo assinalar que no ano de 2016 Minas Gerais teve o pior desempenho desde que o indicador passou a ser calculado em 2003.

Esse cenário, evidentemente, influencia a retomada da produção e do emprego em níveis desejados para o desenvolvimento socioeconômico do Estado, como a propósito registrou a Unidade Técnica em seu relatório inicial.

Desse modo, entendo que as contas do Governo do Estado referentes ao exercício de 2017 devem ser apreciadas em face dessa conjuntura de tímida retomada do crescimento, principalmente se considerados os reflexos, ainda presentes, do declínio do nível da atividade econômica evidenciado nos anos anteriores e de seus efeitos na arrecadação estadual, não obstante os esforços dispendidos pela atual administração para o equilíbrio das contas, a exemplo da reedição do Programa Regularize.

Feita essa ponderação, que entendo ser importante, acompanho o posicionamento adotado pelo Conselheiro Relator e voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2017, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, acolhendo as determinações e recomendações propostas pelo Relator.

É como voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, inicialmente eu peço mais cinco minutos de tempo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Então vamos suspender mais uma vez a Sessão por cinco minutos. Retomaremos o trabalho logo após essa pausa.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Retomando os trabalhos, com a palavra o Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Excelentíssimos Senhor Presidente, Cláudio Couto Terrão; Senhor Conselheiro Relator, Sebastião Helvecio; Senhor Conselheiro Revisor, Gilberto Diniz; Senhora Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas, Elke Soares de Moura; Senhores Conselheiros Mauri Torres; Wanderley Ávila e Durval Ângelo; Senhora doutora Renata – através da senhora eu cumprimento toda a equipe do Governo –; funcionários do Tribunal de Contas e demais presentes.

A divulgação dos números oficiais relativos ao encerramento das contas do exercício de 2017 deixou bem clara a **gravidade da crise econômica e financeira** enfrentada por nosso Estado, que, apesar de ter **apresentado um discreto crescimento** – taxa de variação real acumulada do PIB de 0,6% em relação a 2016 – ainda não conseguiu retomar a curva ascendente de produção e emprego necessária ao desenvolvimento socioeconômico minimamente desejado.

Ressalte-se, também, que em 2017 **aprofundou-se a trajetória deficitária na execução orçamentária, da ordem de R\$ 9,8 bilhões**, valor que, se comparado ao exercício de 2016 – cujo *deficit* foi de R\$ 4,2 bilhões – evidencia um aumento de 134,6%.

Nesse cenário, é importante atentar-se para as **medidas** que têm sido adotadas pelo Governo que **agravam os problemas e adiam o momento para o enfrentamento da crise**. Dentre elas destacam-se as seguintes: aprovação de consecutivas leis orçamentárias deficitárias, decretação de estado de calamidade financeira suspendendo o cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, obtenção de receitas extraordinárias e aumento expressivo das inscrições em Restos a Pagar.

Como ocorrido nos exercícios de 2015 e 2016, o Governador do Estado encaminhou à Assembleia Legislativa uma proposta orçamentária para vigorar no exercício de 2017 com uma **previsão de deficit da ordem de R\$ 8 bilhões**. Tal proposta foi convertida na Lei 22.476, de 29 de dezembro de 2016.

Destaque-se que o equilíbrio orçamentário visa deter o crescimento desordenado dos gastos governamentais, estabelecendo, de forma extremamente simplificada, que **as despesas não devem ultrapassar as receitas previstas para o exercício financeiro**.

Conforme alguns teóricos, a utilização de *deficit* fiscal é a solução emergencial para crises econômicas agudas. Entretanto, historicamente, constata-se que os défices tendem a permanecer nos orçamentos por longos períodos de tempo, levando ao aumento do endividamento público.

No caso do Estado de Minas Gerais, **a aprovação de leis orçamentárias deficitárias por três anos consecutivos, sem a adoção de medidas efetivas de ajuste fiscal**, tem provocado

consequências desastrosas para as finanças públicas. A principal delas, examinada mais adiante neste voto, refere-se ao **aumento desenfreado dos valores inscritos em Restos a Pagar**.

Outra medida utilizada pelo Governo foi a edição do Decreto nº 47.101, de 05/12/2016, por meio do qual foi **decretada situação de calamidade financeira no Estado de Minas Gerais** – posteriormente reconhecida pela Assembleia Legislativa por meio da Resolução 5.513, de 12/12/2016.

Tal medida, de acordo com o voto proferido pela nossa estimada e saudosa conselheira relatora Adriene Andrade por ocasião da apreciação das Contas Governamentais relativas ao exercício de 2016, suspendeu a contagem dos prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal (art. 23 e 70) e dos limites do endividamento (art. 31), bem como dispensou o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º, na esteira das disposições do art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Registre-se que, naquela oportunidade, este conselheiro explicitou seu posicionamento de **haver exigência legal para temporariedade da situação**, devendo o Governo, logo após a decretação do estado de calamidade financeira, tomar as medidas necessárias ao restabelecimento do equilíbrio das contas públicas.

Diante disso, atendendo à proposta do voto deste conselheiro naquela assentada, o Tribunal determinou ao Governo que apresentasse no prazo de 60 dias, a contar da data da Sessão, um **Plano de Ação com as medidas e estratégias a ser implementado para sanar o desequilíbrio das contas públicas**. Em cumprimento, foi encaminhado a esta Corte de Contas, ofício da Secretaria de Estado da Fazenda nº. 445/2018 subscrito pelo Sr. Paulo de Souza Duarte – Secretário Adjunto de Estado da Fazenda, em que constam, de forma sintetizada, as ações adotadas pelo Governo para o enfrentamento da crise do Estado. No entanto, **tais informações prestadas pela SEF não se consubstanciam em um Plano de Ação**, no qual deveriam constar, detalhadamente, os procedimentos, critérios, metodologia de cálculo e período de execução destinados a equacionar o desequilíbrio das contas públicas. Neste ponto, cumpre deixar consignado que **a diligência ordenada pelo Tribunal Pleno foi descumprida** pelo Governo do Estado.

À vista disso, na qualidade de Relator das Contas Governamentais de 2018, **cientifiquei, em 11/07/2018**, os Exmos. Srs. Governador Fernando Damata Pimentel, Secretário de Fazenda José Afonso Bicalho e o citado Secretário Adjunto de Fazenda, por meio dos Ofícios nºs. 12.431, 12.521 e 12.523, respectivamente, de que “(...) **não foi cumprida a determinação exarada no Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2016, o que acarretará reflexos na apreciação da Prestação de Contas relativa ao exercício de 2018**”.

Ato contínuo, por meio do Expediente nº 060/2018, determinei a expedição de cópias dos referidos ofícios, **para conhecimento**, ao Conselheiro em exercício Hamilton Coelho, Relator das Contas Governamentais/2016;

- Conselheiro Sebastião Helvécio, Relator das Contas Governamentais/2017;
- Eduardo Martins de Lima, Controlador-Geral do Estado;
- Paulo Henrique Bese Lobato, Diretor de Controle Externo do Estado; e
- Délia Mara Villani Monteiro, Coordenadora da CFAMGE.

Feitas tais considerações, é imperioso reiterar, acorde com o relator neste ponto, **a determinação ao Governo para que apresente no prazo um Plano de Ação detalhado com as medidas e estratégias que pretende implementar para sanar o desequilíbrio das contas públicas, mais precisamente as direcionadas à readequação dos contratos gerados pela dívida do Estado junto à União, ao atingimento dos resultados fiscais e dos índices mínimos de aplicação na Saúde e Educação e das medidas de redução do *deficit* orçamentário.**

Deve ser, ainda, determinado à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado que promova, nos termos dos arts. 290 e 291, II, do Regimento Interno deste Tribunal, o **monitoramento da execução deste Plano de Ação e a elaboração, trimestral, de um relatório contendo os resultados obtidos pelo Governo.** Tal relatório deverá ser apresentado ao relator das contas do Governo do Estado de cada exercício financeiro, para que tome as medidas que julgar necessárias.

Retomando a análise, é importante frisar que, além das já citadas medidas adotadas pelo Governo no enfrentamento da crise, tem sido muito utilizada nos últimos anos **a obtenção de receitas extraordinárias.**

No exercício de 2015, por meio da Lei Estadual 21.720/2015, **foi autorizada a transferência para conta específica do Poder Executivo dos depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.** Tais recursos, de acordo com o citado dispositivo legal podem ser utilizados para o custeio da previdência social, pagamento de precatórios e assistência judiciária e para amortização da dívida com a União. Em 2015, foram arrecadados a esse título, R\$4,9 bilhões e executados o total de R\$ 3,9 bilhões, dos quais, 91,3% foram realizados pelo Fundo Financeiro de Previdência (Funfip) e o restante, 8,7%, na unidade Encargos Gerais do Estado (EGE).

Já no exercício de 2016, tendo em vista determinação do Supremo Tribunal Federal (ADI n. 5.353), a arrecadação de receitas a esse título foi suspensa. Não obstante, foram executados pelo Funfip R\$ 897,8 milhões – recursos provenientes de suplementação decorrente de *superavit* financeiro de exercício anterior.

Outro recurso de natureza extraordinária utilizado no exercício de 2016 referiu-se à Receita de Cessão de Direitos de Operacionalização da Folha de Pagamento do Servidor, decorrente 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, cujo montante foi de R\$ 1,4 bilhão.

É evidente que **as receitas de natureza extraordinária são atípicas e incertas**, o que torna preocupante a sua inclusão no cálculo da Receita Corrente Líquida - RCL, visto que aumentam significativamente seu montante. O valor da RCL é utilizado como base de cálculo para diversos indicadores da LRF. Dessa forma, um aumento causado por recursos transitórios ou esporádicos pode comprometer o planejamento financeiro e orçamentário do Estado e ainda dar margem à criação de despesas de caráter obrigatório e continuado.

Ademais, é sabido que receitas extraordinárias provocam sérias distorções no resultado orçamentário do exercício e não devem ser utilizadas para financiar Despesas Correntes, dada a natureza incerta dessa fonte de recursos.

Por fim, outro preocupante mecanismo utilizado pelo Governo para “driblar” a insuficiência de recursos públicos para honrar os compromissos assumidos é a **inscrição de despesas em Restos a Pagar.**

Tal inscrição deveria ser uma exceção; no entanto, se tornou uma prática em todas as esferas de governo e, no caso do Estado de Minas Gerais, configura-se **estorrecedora a situação de contínua ascensão dos valores de Restos a Pagar nos últimos anos.**

Conforme estudo da Unidade Técnica, verifica-se que os Restos a Pagar passaram de R\$ 5,7 bilhões, em 2013, para R\$21,4 bilhões em 2017, apresentando um **crescimento 276,6% nos últimos 4 anos.** Tais gastos referem-se, principalmente, a Despesas de Pessoal.

Verificou-se, também, que as funções Saúde e Educação apresentaram inscrições em Restos a Pagar Não Processados majoradas em **183,1% e 955,4%**, respectivamente, no mesmo período.

Conforme apontado no estudo técnico, o Poder Executivo apresentava, em 2017, insuficiência financeira da ordem de R\$ 10,6 bilhões e, ainda assim, inscreveu o montante de R\$5,9 bilhões em Restos a Pagar Não Processados, resultando numa insuficiência de R\$16,5 bilhões, valor 80,5% maior que a de 2016.

Vale ressaltar que o aumento excessivo dos Restos a Pagar Não Processados, ou seja, oriundos de despesas que não foram integralmente realizadas, tem gerado orçamentos que, na prática, duram anos até que cumpram seus objetivos, atentando contra o Princípio da Anualidade do Orçamento.

Registre-se que a **situação consiste em um dos itens que deveria constar do referido Plano de Ação determinado no Parecer Prévio das Contas Governamentais de 2016** – o qual, como já informado, não foi efetivado.

À vista disso, impõe-se **determinar ao Governo para que apresente a este Tribunal, no prazo de 60 dias contados da data da ciência desta decisão, um Plano de Ação detalhado com as medidas que pretende adotar para quitar os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados, em especial os valores que compuseram os índices constitucionais de aplicação na Saúde e na Educação, nos exercícios de 2015 e 2016**, em atendimento ao Princípio da Anualidade Orçamentária previsto no art. 165, III da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei Federal 4.320/64 e ao Princípio da Gestão Fiscal Responsável previsto no art. 1º da LRF.

Determine-se, ainda, à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado que promova, nos termos dos art. 290 e 291, II, do Regimento Interno deste Tribunal, o monitoramento da execução deste Plano de Ação e a elaboração, trimestral, de um relatório contendo os resultados obtidos pelo Governo. Tal relatório deverá ser apresentado ao Relator das contas do Governo do Estado, de cada exercício financeiro, para que tome as medidas que julgar necessárias.

Avançando na análise, é relevante tratar de outra questão: o **aumento expressivo do deficit na execução orçamentária do Estado** – em 2017, o *deficit* atingiu o montante de **R\$ 9,7 bilhões**, o maior já ocorrido em nosso Estado, representando o acréscimo de 134,6% em comparação com o do exercício de 2016.

Não há dúvida de que uma das causas do *deficit* orçamentário reside na **Renúncia de Receita** – a qual, no ano de 2017 superou o montante previsto na Lei Orçamentária Anual em 20,3%, alcançando a cifra de R\$ 17,7 bilhões.

Objetivando demonstrar o seu impacto na execução do Orçamento, é relevante enfatizar que o total das Renúncias e Benefícios Fiscais **supera** em 221,2% as despesas empenhadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde e em 57,9% as com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Consigne-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal, nos incisos I e II do art. 14, exige que a Concessão da Renúncia tenha sido considerada na Estimativa de Receita da Lei Orçamentária Anual e que esteja acompanhada de medidas de compensação por meio do aumento da Receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição – todavia, verifica-se que **nenhuma das duas exigências legais têm sido cumpridas pelo Governo de Minas.**

É indiscutível que a política pública de desoneração fiscal se revela estratégica para fomentar o desenvolvimento social e econômico resultando na redução das desigualdades regionais e o estímulo de segmentos e cadeias produtivas.

No entanto, a situação emergencial em que se encontram as finanças públicas em todo o País exige atenção especial dos órgãos de controle – o que motivou a edição da Resolução nº 06/2016 da Atricon, que destaca *“a necessidade de fomentar e priorizar a fiscalização da receita pública e da renúncia de receita no âmbito dos Tribunais de Contas para contribuir com a redução dos déficits financeiro e fiscal e para estimular a obtenção dos recursos imprescindíveis ao financiamento das políticas públicas”*.

Diante do exposto, **propõe-se recomendar que a SEF envie esforços na criação de mecanismos** que possibilitem a avaliação do impacto de cada modalidade de renúncia fiscal na economia e a promoção do controle/monitoramento dos resultados socioeconômicos efetivamente alcançados.

Voltando o olhar para a verificação do cumprimento dos limites constitucionais e legais em 2018, destaco que, consoante determinação expressa no art. 212 da Constituição Federal/88, o Estado deverá aplicar, anualmente, na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE**, o mínimo de **25%** da receita resultante da arrecadação de Impostos, compreendidas as Transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios, aos quais compete, prioritariamente, atuar nas áreas do Ensino Fundamental e Médio.

O Anexo 08 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre de 2017 evidenciou uma **Receita Base de Cálculo no valor de R\$47,2 bilhões** e uma **aplicação de recursos** na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da ordem de **R\$11,9 bilhões**, representando o percentual de **25,1%** da referida Receita.

A Unidade Técnica, após análise do citado Anexo, **excluiu** do cálculo dos gastos com a MDE, os Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício de 2017 sem disponibilidade financeira, no valor total de **R\$1,2 bilhão**, bem como e gastos com assistência comunitária, difusão cultural e lazer no valor total de **R\$167,9 mil**.

Feito tal ajuste, apurou-se uma aplicação na MDE no valor de **R\$10,6 bilhões**, representando o percentual de **22,47%** da receita base de cálculo.

Sobre as **Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS**, de acordo com os critérios fixados no art. 77, II, do ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 29/00, o Estado deve aplicar o valor mínimo correspondente a **12%** do produto da arrecadação dos impostos estabelecidos no art. 155 da Carta Magna, somados aos recursos provenientes da União de que tratam os seus arts. 157 e 159, I, “a”, e II, e deduzidas as transferências constitucionais aos municípios.

A **Receita Base de Cálculo** no exercício de 2017, apurada segundo critérios definidos na Lei Complementar n. 141/2012 e no Manual de Demonstrativos Fiscais elaborado pela STN, foi de **R\$47,2 bilhões**.

O Demonstrativo das Receitas e Despesas, publicado pelo Governo do Estado, em cumprimento à determinação contida no art. 35 da Lei Complementar n. 141/2012, demonstra uma **despesa empenhada** no valor total de **R\$5,7 bilhões**, resultando na apuração de um percentual de **12,09%** de gastos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

A Unidade Técnica, após análise do citado demonstrativo, **considerou indevido** o cômputo no percentual de gastos com as ASPS, das despesas relativas aos Restos a Pagar Não Processados inscritos no exercício de 2017 sem disponibilidade financeira, no valor total de **R\$2 bilhões**, por contrariar o inc. II do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012.

Promovida tal exclusão, apurou uma aplicação de recursos de **7,71%** da receita base de cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, inferior ao mínimo constitucional.

Destaque-se que, por ocasião do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais do exercício de 2016, decidiu o Colegiado desta Casa, que, **excepcionalmente**, fossem aceitos no cômputo das despesas efetuadas com a Saúde, os **Restos a Pagar Não Processados que foram expurgados por falta de disponibilidade financeira**, no valor total de R\$1,5 bilhão.

Foi determinado que tais despesas deveriam ser liquidadas e pagas até o final do exercício de 2017. Todavia, o estudo da Cfamge demonstrou que deste valor **restaram, em 31/12/2017, R\$437 milhões pendentes de liquidação e R\$ 1,1 bilhão pendente de pagamento.**

No que concerne aos Restos a Pagar Processados inscritos em 2016, no valor de R\$ 3,8 bilhões, decidiu o Colegiado desta Casa que tais despesas deveriam ser pagas até o final do exercício de 2017. Contudo, verifica-se que **ainda resta um saldo de R\$ 317 milhões pendentes de pagamento.**

Isso posto, **conclui-se que o Estado não cumpriu as citadas determinações exaradas no Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2016**, haja vista que não houve o processamento de todo o ciclo da despesa referente aos Restos a Pagar Processados e Não Processados que compuseram o índice de aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde relativo ao exercício de 2016.

Finalizando o voto, **ressalta-se que a opção do Governo de promover medidas paliativas para enfrentar o desequilíbrio das contas públicas tem levado o Estado a uma situação de colapso fiscal.**

É inexorável que o Governo promova um forte programa de ajuste fiscal, baseado no fortalecimento dos instrumentos de planejamento orçamentário e na contenção de despesas, sobretudo quanto aos Gastos com Pessoal Ativo e Inativo.

É sabido que tais medidas são impopulares e demandam respaldo político, pois um Programa dessa dimensão precisa estar ancorado em medidas que lhe dê credibilidade após a realização de um amplo acordo político que viabilize sua execução. Todavia, cumpre deixar registrado, **tais medidas serão inevitáveis, pois não há mais como governar diante da dimensão do atual rombo nas contas públicas.**

III – CONCLUSÃO

Assim, constatada a não aplicação mínima dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, caracterizando inobservância ao disposto nos artigos 212 da Constituição da República e 7º e 25, *caput*, da Lei Complementar nº 141/2012,

respectivamente, e o descumprimento das determinações exaradas no Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais do exercício de 2016, nos termos da fundamentação, voto pela **emissão de parecer prévio pela rejeição das contas relativas ao ano econômico de 2017, de responsabilidade do Governador do Estado de Minas Gerais, S. Exa. Fernando Damata Pimentel**, com as recomendações e determinações constantes da fundamentação.

É o voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Peço vista, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno – 05/06/2019

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas de Governo do Executivo Estadual referente ao exercício de 2017, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador Fernando Damata Pimentel, submetida, nos termos regimentais, à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado - CFAMGE, que realizou o exame inicial e registrou os apontamentos às fls. 64 a 704.

Cumprir destacar que o exame realizado pela CFAMGE contém a análise detalhada das contas, bem como elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado. Destaca-se dentre as diretrizes estabelecidas pelo Relator o estudo aprofundado da economia mineira e do estado da previdência do servidor estadual.

O trabalho foi dividido em partes: introdução; análise econômica; planejamento governamental e orçamento; execução da lei orçamentária anual; gestão fiscal; recursos vinculados por determinação constitucional ou legal; função educação/eixo de educação e cultura; função saúde

/eixo saúde e proteção social; função segurança pública/eixo segurança pública; função gestão ambiental/eixo desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico; demonstrações contábeis; avaliação do cumprimento das recomendações dos exercícios anteriores; conclusão e anexos.

Em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, foi concedida vista dos autos ao Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais. Os esclarecimentos, justificativas e documentos acerca dos apontamentos do relatório inicial da CFAMGE foram juntados às fls. 727 a 803.

A Unidade Técnica competente analisou a documentação e emitiu o relatório às fls.804 a 867.

O Ministério Público junto ao Tribunal manifestou às fls. 869 a 921 pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas e pela expedição ao Governo estadual de diversas determinações e recomendações.

Recebida a retificação de informações promovida pela CFAMGE, por meio do Memorando n. 24/CFAMGE/2018, o Conselheiro Relator determinou a fl. 922 sua juntada aos autos e posterior vista ao Excelentíssimo Governador Fernando da Mata Pimentel, cuja ciência encontra-se a fl. 930.

Com o objetivo de subsidiar a elaboração do voto condutor, o Relator requisitou, por meio dos ofícios GAB.CSH n.15911, 16105 e 16133, informações e esclarecimentos complementares juntados a fl. 937 a 974.

Na Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno do dia 05/12/2018, foi proferido o voto do relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de governo com ressalvas, atinentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Fernando Damata Pimentel, conforme o disposto no art. 45, inciso II, da Lei complementar 102/08.

Posteriormente, o revisor, Conselheiro Gilberto Diniz, votou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo referido gestor estadual. Na sequência, o Conselheiro Mauri Torres acompanhou o posicionamento adotado pelo Conselheiro Relator e votou pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado de Minas Gerais. O Conselheiro José Alves Viana, todavia, votou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas relativas ao ano econômico de 2017.

Depois de proferido o voto do Conselheiro José Alves Viana, pedi vista dos autos para estudo exauriente das contas de governo do Sr. Fernando Damata Pimentel, exercício 2017.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

2.1. ANÁLISE ECONÔMICA – CONJUNTURA NACIONAL E MINEIRA

Em 2017, o PIB brasileiro totalizou R\$ 6,560 trilhões, em valores correntes, com crescimento real de 1% em relação a 2016, após quedas anuais consecutivas, de 3,8% e 3,6% em 2015 e 2016, respectivamente.

Em relação à política fiscal, cabe ressaltar que pela LDO o déficit primário do setor público consolidado não financeiro seria de R\$ 163,1 bilhões, cabendo ao Governo Central a meta de R\$

159 bilhões, para as estatais federais a meta de R\$ 3 bilhões e, aos Estados, Distrito Federal e Municípios a meta de R\$ 1,100 milhão.

Em 2017, o Setor Público Consolidado apresentou um déficit primário de R\$ 110,583 bilhões (1,7% do PIB); o Governo Central, um déficit primário de R\$ 118,442 bilhões (1,8 do PIB); comparativamente ao exercício de 2016 os resultados foram melhores, devido à elevação real na receita líquida de 2,5%, pela arrecadação de receitas extraordinárias a partir do 2º semestre de 2017 e de queda real nos gastos primários, de 1%, determinadas pelo controle do fluxo das despesas obrigatórias e dos investimentos, mediante sucessivos contingenciamentos.

Os Governos estaduais e municipais apresentaram superávit de R\$ 7,498 bilhões (0,1% do PIB) e as empresas estatais apresentaram equilíbrio financeiro.

Os juros nominais pagos pelo setor público atingiram R\$ 400,826 bilhões (6,1% do PIB) em 2017. O resultado nominal, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados por competência, foi deficitário em R\$ 511,408 bilhões (7,8% do PIB).

A Dívida Líquida do Setor Público alcançou R\$ 3,383 trilhões em dezembro, o que representa uma elevação de 5,4% do PIB em relação a 2016.

A Dívida Bruta do Governo Geral (Governo Federal, INSS, Governos Estaduais e Governos Municipais) alcançou R\$ 4,855 trilhões em dezembro (74% do PIB), o que significa um aumento de 4 pontos percentuais do PIB em relação a 2016.

Analisando o contexto econômico e tributário, precisa ser destacado o desempenho baixo ou negativo do PIB nos últimos oito trimestres de 2016 e 2017. Em 2016, o PIB foi negativo em todos trimestres, 4,1, 2,7, 2,0 e 1,8. Em 2017, no primeiro trimestre o desempenho do PIB foi negativo 0,2, nos demais trimestres foi 0,00, 0,1 e 0,6, respectivamente.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, o PIB mineiro, em 2017, apresentou um baixo crescimento, com taxa de variação real acumulada do PIB de 0,6% em relação a 2016, o qual acumulou, no ano, em valores correntes, R\$ 573,7 bilhões. Considerando que, em 2016, o Estado apresentou o pior desempenho desde que o indicador passou a ser calculado, em 2003, esse pequeno crescimento não propicia a retomada da produção e do emprego em níveis desejados para seu desenvolvimento socioeconômico. O principal responsável pela evolução positiva do PIB mineiro em 2017 foi o setor Serviços, com crescimento de 1,3%, seguido pelos setores da Agropecuária (-1,7%) e a Indústria (-1,4%) que reduziram a queda. Comparando com o PIB nacional, a performance econômica do Estado de Minas Gerais este ano foi pior que a média nacional.

De acordo com a publicação do IBGE denominada “As contas regionais do Brasil”, no último levantamento, dados de 2015, Minas Gerais continuou com o terceiro maior PIB, perdendo apenas para o Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente no segundo e no primeiro lugares.

Minas Gerais apresentou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,731 (9º do país, em 2010).

As exportações e as importações mineiras no exercício de 2017 atingiram US\$25,350 bilhões e US\$7,347 bilhões, evidenciando um crescimento de 15,64% e de 12,08%, respectivamente, em relação ao exercício anterior e gerando um superávit de US\$18,003 bilhões na balança comercial, que aumentou 17,16 %.

Nos autos n. 1.007.713, Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2016, foi exposto pela relatoria da Conselheira Adriene Andrade acerca da repercussão dos efeitos da decretação de calamidade financeira pelo Estado de Minas Gerais – Decreto 47101, de 05/12/2016, dentre eles, destaco a flexibilização de regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente as contidas no art. 65, que prevê que, em caso de estado de calamidade pública, o ente federado fica temporariamente livre de cumprir prazos de controle de despesas de pessoal e de limites de endividamento, atingir as metas fiscais e utilizar o mecanismo da limitação de empenho; ainda foi destacado, que a validade desta regra, está condicionada à aprovação pelas Assembleias Legislativas, no caso dos Estados e dos Municípios, do decreto do Executivo. Pelo exposto, analisando o caso concreto, ou seja, o Decreto Estadual n. 47.101/2016, que “reconheceu o estado de calamidade pública de ordem financeira no Estado de Minas Gerais”, a relatora à época entendeu que foram observadas as formalidades legais, uma vez que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais constatou a situação de colapso financeiro vivenciado pelo Estado e a ratificou por meio da Resolução n. 5.513/2016, “em razão do crescente déficit financeiro decorrente do crescimento histórico de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes, dado o severo momento econômico mundial e nacional, que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos”.

Em 24 de agosto de 2018, o Decreto 47.101/2016 teve seu texto atualizado, em decorrência da edição do Decreto n. 47475, de 23/08/2018 que instituiu o “Comitê de Acompanhamento de Folha de Pessoal, com o objetivo de promover o diálogo, a transparência e o debate no âmbito da gestão da folha de pessoal” (art. 1º) que “terá prazo de duração enquanto persistir a situação de calamidade financeira no âmbito do Estado, nos termos do Decreto nº 47.101, de 5 dezembro de 2016” (art. 3º).

Ratifico o posicionamento externado no Balanço Geral do Estado, exercício 2016, e considerando os números da economia, entendo que os efeitos desta crise recaem ainda sob o exercício em análise, ou seja, 2017.

2.2. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Diante do quadro econômico recessivo vivenciado pelo país há uns dois anos, foi aprovado para o exercício em análise um orçamento deficitário já em sua origem.

A LOA de 2017, Lei n. 22.476/2016, estimou um déficit de R\$ 8,065 bilhões, uma vez que a receita estimada foi de R\$ 87,271 bilhões e a despesa fixada foi de R\$ 95,336 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias. Também foi fixado o valor de R\$ 8,317 bilhões no Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado.

O orçamento fiscal foi incrementado pela abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 8,670 bilhões, o que resultou, no final de 2017, em uma dotação autorizada de R\$ 104,006 bilhões, isto representou um aumento de 9,09% se comparado com os valores inicialmente previstos, tal variação teve como um dos principais recursos o Remanejamento de Recursos Ordinários – Fonte 10 no valor de R\$ 5,886 bilhões. Ainda, ocorreram alterações por crédito especial da ordem de R\$ 23,078 milhões.

A LOA autorizava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 40% da despesa fixada no orçamento fiscal, ou seja, até R\$ 38,134 bilhões. Assim, ao longo do exercício em análise, foram expedidos 176 decretos de abertura de créditos suplementares, que totalizaram R\$ 18,997 bilhões, representando 49,82% do valor autorizado na

LOA, então, foi observada a legislação quanto às alterações no Orçamento Fiscal, de acordo com dados extraídos por consulta ao Armazém de Informações - SIAFI.

O Poder Executivo foi autorizado pela Lei 22.612/2017, a abrir crédito especial ao Orçamento Fiscal em favor do Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DEER/MG, até o limite de R\$ 33,040 milhões, para atender a despesas de Investimentos, tendo sido criada, para esse fim, a Ação 4007 – Desenvolvimento da Infraestrutura Governamental. No intuito de viabilizar tais gastos, de acordo com a Lei 22.612, devem ser utilizados recursos provenientes do remanejamento de dotação orçamentária do grupo de despesa Investimentos e da fonte de recurso de Convênios, Acordos e Ajustes provenientes dos Municípios, Estados e Organizações Particulares. Assim, pelo Decreto do Executivo nº 406/2017 (numeração especial), foi aberto o crédito especial de R\$ 23,079 milhões.

No que tange à previsão e execução da receita fiscal no exercício em análise, ressalto que a receita prevista inicialmente foi de R\$ 87,271 bilhões, valor atualizado para R\$ 88,002 bilhões e efetivamente arrecado R\$ 88,624 bilhões.

Quanto à fixação e execução da despesa fiscal, registro que a despesa fixada inicialmente foi de R\$ 95,336 bilhões, tendo sido esse montante alterado pelos créditos adicionais abertos e, assim, foram autorizados R\$ 104,006 bilhões e empenhadas despesas no total de R\$ 98,392 bilhões.

Comparando a receita arrecadada (R\$ 88,624 bilhões) com a despesa realizada (R\$ 98,392 bilhões), encontramos o resultado orçamentário do exercício de 2017, ou seja, o déficit de R\$ 9,768 bilhões, o maior já ocorrido deste que o Governo vem contabilizando déficits, pois apresentou um acréscimo expressivo de 134,61% em relação ao exercício de 2016.

Assim, durante a execução, apesar de os números não serem favoráveis, o déficit orçamentário do período atingiu 61,06% do projetado atualizado, que era de R\$ 16 bilhões.

Registra-se que, nos últimos cinco anos, os resultados orçamentários têm sido negativos, entende-se que na medida que ocorrem déficits reiterados, os chamados Restos a Pagar vão se avolumando na dívida de curto prazo.

Diante desse resultado orçamentário, a CFAMGE, mais uma vez, por meio do Ofício GAB.CSH nº 2845/18, solicitou ao Governo que se manifestasse sobre as ações e medidas que estariam sendo implementadas para se evitar o desequilíbrio na execução orçamentária de 2017, bem como esclarecimentos acerca do significativo aumento do déficit orçamentário em relação ao efetivado em 2016 (R\$ 4,163 bilhões).

Em resposta à citada solicitação, foram apresentadas informações, por meio do OF/SEF/GAB/SADJ. nº 204/18, que tiveram como foco ações desenvolvidas pela SEF/MG na recuperação de créditos tributários e no controle fiscal efetivo para o combate às práticas irregulares de sonegação fiscal, visando a melhoria da arrecadação, bem como a notícia sobre a reedição do Programa Regularize, disposto na Lei n. 22.549/17, objetivando ampliar e facilitar a quitação de créditos tributários. Finalmente, a SEF relatou sobre a aprovação da Lei 22.606/17, que dispõe sobre o Fundo Especial de Créditos Inadimplidos e Dívida Ativa, bem como sobre a criação do Fundo de Ativos Imobiliários de MG e do Fundo de Investimentos Imobiliários de MG, visando facilitar a gestão de ativos e receitas do Estado, bem como promover uma gestão mais eficiente.

A CFAMGE ressaltou que não houve esclarecimentos, por parte do Governo, acerca do significativo aumento do déficit orçamentário, ainda, informou que na Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, dia 11/07/2017, no Parecer Prévio deste Tribunal referente às Contas Governamentais de 2016, Processo nº 1.007.713, foi determinado ao Governo que apresentasse, no prazo de 60 dias, um Plano de Ação com as medidas e estratégias a serem implementadas para sanar o desequilíbrio das contas públicas. Tendo em vista que a data da publicação do referido Parecer, ocorreu em 26/2/18, segundo a CFAMGE, o prazo concedido ao Estado ainda não se esgotou, então, não foi possível incluir em seu relatório qualquer informação a respeito.

Com relação ao orçamento de investimento das empresas controladas, o valor inicialmente previsto foi R\$ 8,317 bilhões, tendo sido destinado R\$ 50.000,00 para aumento de capital e R\$ 8.317.082.542,00 para outros investimentos. O autorizado foi de R\$ 9,141 bilhões e foram realizadas despesas de R\$ 7,952 bilhões. As empresas controladas forneceram informações durante o exercício, permitindo que a CFAMGE construísse um banco de dados das despesas realizadas. Examinando a execução do Orçamento de Investimento da Copasa/MG, constatou-se que a mesma foi maior que os créditos autorizados em três projetos:

- O Projeto 6188 - Manutenção e Adequação da Infraestrutura Administrativa e Operacional – Copasa apresenta uma execução maior que a autorização em R\$ 9.796.766,00;
- O Projeto 6014 – Aporte de Capital em Subsidiárias apresenta uma execução maior que a autorização em R\$ 1.701.696,00;
- O Projeto 7020- Amortização da Dívida Externa–Copasa apresenta uma execução maior que a autorização em R\$ 6.283.549,00.

Foram solicitados, por meio do ofício GAB.CSH n. 4949/2018, esclarecimentos da Copasa. Pelo ofício OF/SEF/GAB/SADJ.Nº 287/2018 e correspondências internas da Copasa foi esclarecido que as divergências ocorreram em virtude da não concretização da abertura de crédito suplementar solicitada em 10/11/2017 pela CE PRE 626/2017. Esse esclarecimento foi novamente apresentado quando da defesa, ainda foi destacado que a execução orçamentária da COPASA não se enquadra, por sua natureza empresarial, nos parâmetros do formato tradicional do orçamento público, não existindo o instrumento do empenho para sua posterior execução, como praticado na Administração Direta, mas que os fluxos de trabalho e acompanhamento passaram por revisão, no intuito de aperfeiçoar o controle e manter o êxito do monitoramento das execuções do Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas pelo Estado, a fim de evitar a superação do crédito autorizado.

A CFAMGE concluiu que a Copasa deixou de observar o disposto nos arts. 167, II, da Constituição da República, e 161, II, da Constituição Estadual/89, que vedam a realização de despesa ou assunção de obrigação direta que excedam os créditos orçamentários, e, ainda, no art. 42 da Lei Federal 4.320/64, que estabelece que os créditos suplementares e especiais ao Orçamento de Investimento das Empresas controladas pelo Estado serão autorizados por lei e abertos por decreto do Governador do Estado, posicionamento que ratifico.

Diante do exposto, recomendo à Copasa e ao governo mineiro que observem a legislação referente a abertura de créditos do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado.

2.3. GESTÃO FISCAL

As receitas fiscais totais foram estimadas em R\$ 87,271 bilhões, valor que foi atualizado em 0,84%, passando para R\$ 88,002 bilhões. No entanto, a receita fiscal líquida efetivada, após deduções, atingiu o montante de R\$ 88,624 bilhões, ficando cerca de 1,55% acima do valor inicialmente previsto na LOA. Dentre as Receitas Correntes, a Receita Tributária é a de maior expressão, representando, no ano em análise, 65,47% do total bruto arrecadado, exceto Intraorçamentária. Registra-se que as Receitas Tributárias aumentaram 9,53% em relação ao exercício anterior.

Especificamente quanto ao ICMS, foram arrecadados 45,224 bilhões. Comparando com a arrecadação do exercício de 2016, houve um acréscimo de 9,11%, tendo sido o setor industrial o responsável pelo maior volume de arrecadação. Analisando isoladamente o ICMS representou 77,94% da Receita Tributária.

Relativamente às metas acumuladas de arrecadação, referente às Receitas Tributárias, Multa e Juros de Mora dos Tributos e Dívida Ativa Tributária, nota-se que houve um excesso de arrecadação de R\$ 3,458 bilhões em relação ao previsto na LOA.

O governo mineiro editou o Decreto 47.226/2017, que estabelece desconto do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços- ICMS para os contribuintes que mantiverem em dia o pagamento deste e dos demais tributos estaduais, com o objetivo de incentivar a adimplência, inibir a sonegação fiscal e premiar o bom pagador. Também, instituiu o Programa Regularize, por meio do Decreto 46.817/2015, em vista do grande volume de débitos inscritos ou não em dívida ativa, assim os contribuintes inadimplentes estão tendo condições especiais de quitação das dívidas tributárias. O Decreto 47.210/2017, regulamentou as condições e os procedimentos para pagamento dos débitos de ICMS, como os benefícios previstos na Lei 22.549/2017 (Novo Regularize).

Analisando a programação e a execução orçamentária, por trimestre nota-se que nos 3 primeiros as despesas realizadas ficaram aquém do programado, 45,10%, 4,74% e 6,87%, respectivamente, mas no 4º trimestre, as despesas realizadas ficaram além do programado, em 126,86%. Analisando a programação e a execução orçamentária total constata-se que a despesa realizada foi superior ao programado em 17,50%, isto é, R\$ 3,506 bilhões. A CFAMGE ressaltou que o art. 2º do Decreto nº 47.147/2017 previa a revisão dos limites estabelecidos no Anexo I, conforme disposto na Lei Complementar nº 101/2000, com vistas à garantia do equilíbrio do resultado fiscal, no entanto não houve a revisão de tais limites no referido Anexo, tampouco o contingenciamento das despesas.

Assim, foram solicitados esclarecimentos do governo tendo em vista o não contingenciamento de despesas, nos termos do art. 9º da LRF e das diretrizes estabelecidas pelo art. 42 da LDO 2017.

Por ocasião da defesa, no item 14 da Nota Técnica SCPPO n. 04/2018, a SEPLAG prestou os esclarecimentos expondo as principais diferenciações existentes entre as receitas e as despesas dos exercícios de 2016 e 2017, deixou claro que o descompasso fiscal percebido entre os dois anos se deveu à entrada de receitas extraordinárias no exercício de 2016, que não se repetiram no exercício seguinte (R\$ 3,144 bilhões), e ao aumento considerável de despesas obrigatórias incompressíveis (R\$ 3,456 bilhões). Somados esses dois pontos apenas, a diferença fiscal entre os exercícios seria uma piora de R\$ 6,6 bilhões no resultado final auferido, inferior ao crescimento do déficit apurado entre os anos de R\$ 5,605 bilhões.

A Presidência deste Tribunal determinou a constituição de grupo de trabalho para verificar o impacto da crise econômico-financeira sobre a evolução das receitas e despesas do Estado, Portaria 80 e 82/2017. A CFAMGE ressaltou o trecho do relatório elaborado pela equipe técnica do Tribunal, em cumprimento às mencionadas Portarias:

[...]

diante do grave cenário apurado pelo Grupo de Trabalho, propõe-se que o Tribunal de Contas adote ações de controle voltadas a garantir que o governo adeque sua política fiscal à realidade econômico-financeira vivenciada pelo Estado de Minas Gerais, promovendo medidas de ajuste que não contemplem apenas as já adotadas providências heterodoxas de incremento da receita, mas especialmente ações estruturais relacionadas à racionalização e o contingenciamento das despesas, sobretudo quanto aos gastos com pessoal ativo e inativo.

A CFAMGE afirmou que não houve manifestação quanto à não revisão dos limites estabelecidos pelo Anexo I do Decreto 47.147/17, de Programação Orçamentária e Financeira e nem sobre o não contingenciamento de despesas. Diante da situação exposta e considerando o contexto econômico que não se encontra favorável devido à crise, recomento ao Governo que adote ações estruturais relacionadas à racionalização e o contingenciamento das despesas de forma de geral.

A Receita Corrente Líquida – RCL de 2017 totalizou R\$ 55,174 bilhões, atingindo a cifra de 100,65% da previsão atualizada, que era de R\$ 54,817 bilhões, ressalta-se que houve um crescimento real de 1,72%, na série histórica analisada de 2003 a 2017.

Cumprir destacar que o montante das renúncias de receitas ocorridas em 2017 foi de R\$ 17,763 bilhões, dos quais R\$ 4,769 bilhões de renúncias consolidadas, R\$ 5,563 bilhões de novas renúncias e R\$ 7,432 bilhões de benefícios heterônomos.

Depreende-se que o total das perdas, R\$ 17,763 bilhões, supera em 221,16% as despesas empenhadas com ASPS, e em 57,93% as com MDE. Essa relação deixa evidente a necessidade de se efetuar um controle cada vez mais eficaz em relação às renúncias, tendo em vista a significativa representatividade em relação aos mínimos constitucionais aplicados na Saúde e na Educação.

Outra questão que reforça a importância do mencionado controle, é o fato da renúncia total ter superado em 81,86% o déficit orçamentário fiscal enfrentado pelo Estado, que, em 2017, foi de R\$ 9,768 bilhões, conforme registrado no RREO – 4º bimestre/2017.

De acordo com a CFAMGE, excluindo-se os benefícios heterônomos, o total das renúncias efetivadas no âmbito estadual atingiu R\$ 10,331 bilhões, sendo R\$ 4,769 bilhões em benefícios preexistentes e R\$ 5,562 bilhões com novas renúncias.

Diante desse fato, é oportuno comentar sobre a Lei Kandir, uma vez que no Balanço Geral do Estado de 2014, Processo n. 951.454, o Relator recomendou ao Poder Executivo a concentração de esforços, por meio da mobilização de lideranças políticas nos âmbitos estadual e federal, objetivando a efetiva alteração da Lei Kandir, a mais representativa dentre as modalidades dos benefícios considerados heterônomos, ou o aumento dos repasses de recursos compensatórios pela União.

Por sua vez, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 25, o plenário do STF fixou prazo até novembro de 2017 para que o Congresso Nacional defina como a União

deve ressarcir Estados exportadores pela não cobrança do ICMS, prevista na Lei Kandir, e deliberou que, se os parlamentares não cumprirem a determinação, caberia ao TCU fixar as regras de repasse e calcular as cotas de cada um dos interessados²².

Conforme consulta no sítio eletrônico do Senado Federal²³ em 3/12/2018, foi aprovada, em 20 de outubro de 2017, na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado (CCJ), a PEC 37/07, que revoga a não incidência de ICMS na exportação, de produtos não-industrializados e semielaborados, e estabelece a possibilidade do contribuinte se creditar do imposto pago para efeito de compensação com tributos federais devidos. No entanto, em consulta ao mesmo endereço eletrônico, foi constatada que a proposta foi arquivada ao final da legislatura. Cabe destacar, ainda, que, em 21/12/17, foi publicada a Lei 13.572/17, que dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, relativo ao exercício de 2017, com o objetivo de fomentar as exportações do país, com o repasse de R\$ 1,9 bilhão a título de compensação pelas perdas da Lei Kandir, referente ao ICMS. Para a entrega dos recursos, serão deduzidos os valores das dívidas vencidas e não pagas do ente federativo para com a União e suas entidades. A distribuição dos recursos será realizada de forma proporcional aos coeficientes individuais de participação de cada unidade federada, definidos pelo Confaz, conforme entendimentos entre os governos estaduais, sendo o coeficiente de Minas Gerais 13,39029%.

Pelo exposto e considerando a necessidade de acompanhamento da receita proveniente do repasse acima definido, entendo que a SEF deve manter o relator das contas de 2018, por meio da CFAMGE, informado sobre os registros contábeis efetuados quando do reconhecimento da receita e sua destinação.

A CFAMGE apontou que, durante o exercício de 2017, foram recebidos relatórios que, em síntese, tratam de expor os motivos das concessões para sustentar a necessidade de proteção da economia mineira, evidenciando os setores afetados, as empresas, os percentuais aplicados e a legislação dos outros Estados que provocaram a concorrência de mercado, sem, contudo, apresentar os respectivos valores envolvidos e seus reflexos.

Foi ressaltado pela CFAMGE que, em 15/12/17, houve a celebração do Convênio ICMS 190/17, garantindo a remissão dos créditos tributários instituídos até 8/8/17, conforme previsto na Lei Complementar nº 160/17, e que, em 27/3/18, foi publicado o Decreto nº 47.394/18, com a relação

²² STF. ADO 25. Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão, vencido, no ponto, o Ministro Marco Aurélio. Na hipótese de transcorrer in albis o mencionado prazo, o Tribunal, por maioria, deliberou que caberá ao Tribunal de Contas da União: a) fixar o valor do montante total a ser transferido aos Estados-membros e ao DF, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT para fixação do montante a ser transferido anualmente, a saber, as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a, do texto constitucional; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ; e que se comunique ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Fazenda, para os fins do disposto no § 4º do art. 91 do ADCT, e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para adoção dos procedimentos orçamentários necessários para o cumprimento da presente decisão, notadamente no que se refere à oportuna inclusão dos montes definidos pelo TCU na proposta de lei orçamentária anual da União, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Teori Zavascki e Cármen Lúcia (Presidente), que, no ponto, não acompanham o Relator. Plenário, 30.11.2016

²³ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80817>

de todos os atos normativos do Estado de Minas Gerais relativos aos benefícios submetidos à nova regra, em atendimento aos ditames do citado convênio.

Cabe comentar que a SEF tem enviado a este Tribunal, tendo em vista solicitação, os ofícios quanto às renúncias efetivamente ocorridas, tendo em vista a ausência de evidenciação contábil, já que, tanto a previsão quanto a arrecadação da receita tributária são registradas pelo valor líquido, ou seja, já descontadas as perdas decorrentes de benefícios fiscais.

A CFAMGE informou que essa matéria tem sido objeto de recomendação deste Tribunal, para que o Governo dê maior transparência de seus atos à sociedade, convalidando o estabelecido no art. 83 da Lei n. 4.320/64, o qual determina a contabilização de todos os atos e fatos relacionados com a Administração Pública, e aplicando as instruções da STN, item 3.6.1.3, Renúncia de Receita Orçamentária, 7ª edição do MCASP. No entanto, observa-se que a SEF, amparada pela prerrogativa concedida no MCASP e na Portaria da STN 4/13, de que só estão submetidas à evidenciação contábil as renúncias passíveis de mensuração, apresentou justificativas quando da abertura de vista da prestação de contas de 2015 e a CFAMGE, à época, acatou os esclarecimentos, sopesando as dificuldades relativas à contabilização da renúncia de receitas incidente sobre o ICMS, principal imposto estadual.

Nesse contexto, cabe destacar a Resolução nº 6/16 da ATRICON, que destaca a necessidade de fomentar a fiscalização da receita e da renúncia de receita no âmbito dos Tribunais de Contas, desenvolvendo o monitoramento das concessões frente aos resultados pretendidos e aqueles efetivamente obtidos, utilizando-se de suas competências constitucionais para a deflagração, dentre outros instrumentos, de auditorias operacionais, financeiras e de conformidade, buscando, em síntese, conferir se a política pública de desoneração fiscal praticada está alcançando os objetivos de desenvolvimento social ou econômico, como a redução de desigualdades regionais e o estímulo de segmentos e cadeias produtivas.

Diante dos números apresentados e das considerações feitas, recomendo ao Governo prudência na adoção de medidas que impliquem renúncia de receitas, bem como o acompanhamento da tramitação da PEC 37/07 e do cumprimento da decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 25, pois têm impacto na situação econômica e financeira do Estado.

A contratação de operações de crédito pelo Estado, em 2017, totalizou R\$ 66,051 bilhões, para fins de apuração do cumprimento do limite, e representou 0,12% da Receita Corrente Líquida – RCL – R\$ 55,174 bilhões, ou seja, dentro do estabelecido pelo art. 7º, I, da Resolução 43 do Senado Federal, que é de 16%.

Quanto ao Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, conforme publicado no Diário Oficial, ficou evidenciado que as garantias concedidas pelo Estado, em 2017, totalizaram R\$ 1,100 bilhão, correspondendo a 1,99% da RCL, dentro, portanto, do limite fixado pela Resolução do Senado (22%). Não houve informações sobre as contragarantias recebidas.

A Dívida Consolidada Líquida – DCL atingiu, em 2017, R\$ 102,815 bilhões, valor inferior em R\$ 4,946 bilhões ao previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO, que foi de R\$ 107,761 bilhões. As Resoluções do Senado Federal n. 40 e n. 43, ambas de 2001, impõem limites para a dívida pública e o endividamento do Estado.

De acordo com a legislação, a DCL, ao final do décimo quinto exercício financeiro, contado a partir de 2001, não poderá exceder em duas vezes a RCL. O ajuste do excedente apurado ao final

daquele exercício deveria ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro. Dessa forma, após os cálculos, a DCL de Minas Gerais deveria ter um redutor anual de 2,30% até o exercício de 2016. Como o Estado alcançou o limite – antes do final do período de ajuste –, ficou impossibilitado de aumentar a relação DCL/RCL para além de 2 (duas) vezes o valor da RCL até 2016.

Ao final do exercício de 2017, a DCL do Estado totalizou R\$ 102,815 bilhões, conforme o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida publicado em 30/1/18, e a RCL atingiu R\$ 55,174 bilhões, correspondendo, assim, a relação DCL/RCL a 1,8635 vezes (186,35%), o que demonstra que o Estado não ultrapassou, no último quadrimestre de 2017, o limite estabelecido pela legislação em vigor, que é de 2 vezes a RCL. A CFAMGE ressaltou que o limite de alerta estabelecido no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, que é de 90% dos seus respectivos limites, ou seja, até 180%, foi ultrapassado no 3º quadrimestre, pois a DCL atingiu R\$ 102,815 bilhões e o limite de alerta era de R\$ 99,312 bilhões, então, o percentual da relação DCL/RCL ultrapassou em 6,35% o limite de alerta definido em lei, enquadrando-se, portanto, nas imposições do art. 31 da LRF. Assim, solicitou que o Estado se manifestasse sobre as medidas adotadas para solucionar a questão.

Quanto à relação DCL/RCL do 3º quadrimestre de 2017, a defesa afirmou que houve uma melhoria para o alcance do limite legal, uma vez que, no 1º Quadrimestre de 2018 tal relação caiu de 186,35% para 183,66%, ou seja, redução de 1,44%, conforme publicação do Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2018.

A CFAMGE afirmou que o Governo vem tentando adotar ações que enquadrem, nos limites estabelecidos em lei, a Dívida Consolidada Líquida – DCL em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, mas tais medidas estão aquém do necessário, uma vez que no 1º quadrimestre de 2018, permaneceu acima do limite estabelecido na LRF (art. 59, § 1º, inciso III) em 3,66%, o que ensejou o devido alerta por parte desta Corte de Contas. Afirmou, ainda, que caso o limite ultrapasse o definido na Resolução 40/01 (art. 3º) do Senado Federal, estará incurso nas imposições do art. 31 da LRF.

Quanto ao prazo estabelecido no art. 31 da LRF, entendo, diferentemente da CFAMGE e de acordo com a relatora dos autos 1.007.713, que, em razão do estado de calamidade pública de ordem financeira decretado pelo Chefe do Poder Executivo e ratificado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nos termos do inciso I do art. 65 da LRF, ficam suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas no referido art. 31. Embora o prazo esteja suspenso para recondução da dívida consolidada, considerando que a situação de calamidade é transitória, recomendo ao Governo continuar a se empenhar para cumprir os referidos limites legais, como demonstrou no Relatório de Gestão Fiscal publicado, referente ao 1º quadrimestre de 2018, uma vez que isso demonstra comprometimento na busca de uma gestão fiscal responsável.

A receita primária realizada foi de R\$ 87,927 bilhões, e a despesa primária realizada atingiu R\$ 94,051 bilhões. Assim, o resultado primário, no exercício de 2017, correspondeu a um déficit de R\$ 6,124 bilhões, diferença de R\$ 3,235 bilhões da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o ano, que era de déficit de R\$ 2,888 milhões. Portanto, o resultado primário ficou muito além da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2017, apresentando um déficit de 112,01% maior que o déficit previsto como meta na LDO/2017.

O resultado nominal alcançado no exercício em análise foi de menos R\$ 5,032 bilhões. Pelo Demonstrativo do Resultado Nominal nota-se que o valor da Dívida Fiscal Líquida do Estado em 2017 (R\$ 100,747 bilhões) caiu 4,76% em relação ao valor do exercício de 2016 (R\$ 105,780 bilhões), como a meta constante do Anexo de Metas Fiscais para 2017 era de aumento da dívida em até R\$ 10,935 bilhões e houve uma redução deste montante na ordem de R\$ 5,032 bilhões, conclui-se que a meta estabelecida na LDO para 2017 foi cumprida.

A dívida de Restos a Pagar do Estado em 31/12/2017 totalizou R\$ 21,380 bilhões, representando 87,07% do Passivo Circulante, sendo R\$ 13,197 bilhões processados e R\$ 8,183 bilhões não processados. É importante destacar que 24,05% do total dos Restos a Pagar são provenientes dos exercícios de 1997 a 2016 e que 75,95% são do próprio exercício de 2017.

De acordo com o art. 50, inciso V, da LRF, as inscrições em Restos a Pagar deverão ser escrituradas de forma a demonstrar, pelo menos, a natureza e o tipo de credor. Pelo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, a rubrica Obrigações Liquidadas a Pagar, que representa os Restos a Pagar Processados, encontra-se detalhada nos balancetes por grupo de natureza de despesa, conforme a exigência legal. Todavia, a conta Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores, que retrata os Restos a Pagar Não Processados – não mais registrados no patrimônio como passivo, pois são controlados em contas orçamentárias –, não estão evidenciados.

Analisadas as inscrições em Restos a Pagar Não Processados, constatou-se que o governo apresentava uma insuficiência financeira da ordem de R\$ 9,535 bilhões, mas inscreveu o montante de R\$ 6,262 bilhões em Restos a Pagar Não Processados, resultando numa insuficiência de R\$ 15,797 bilhões, valor 95,99% maior que a insuficiência atingida em 2016, o que contraria o estabelecido nos arts. 1º, §1º, e 55, inciso III, alínea b, n.3, ambos da LRF, que trata da responsabilidade na gestão e do equilíbrio das contas.

Considerando o exposto sobre a disponibilidade de caixa e o demonstrativo de restos a pagar, a CFAMGE solicitou manifestação do Estado, mormente sobre a inscrição em RPNP ainda que com déficit apurado, demonstrando desequilíbrio nas contas públicas, em desacordo com o art. 1º e o art. 55, inciso III, alínea b, n. 3.

No item 17 da Nota Técnica SCPPO 04/2018 (Anexo 1), a SEPLAG alegou que, sob a perspectiva da análise do resultado fiscal do Estado e da inscrição em Restos a Pagar, é relevante destacar o impacto causado nas contas públicas pelo crescimento das despesas, sobretudo das obrigatórias e incompressíveis, ante um contexto de desaceleração da economia e consequente retração no crescimento das receitas públicas. Para melhor compreender esse cenário crítico, a defesa recorreu ao parágrafo 2º do art. 9º da LRF e ao parágrafo 2º do art. 42 da Lei 22.254/2016 - LDO, que tratam das despesas consideradas obrigatórias e que não podem ser objeto de contingenciamento.

Ressaltou que em situação de déficit orçamentário, é natural que exista uma majoração dos valores inscritos em restos a pagar, principalmente em situação como a do Estado de Minas Gerais onde as despesas não contingenciáveis ultrapassaram em 0,3% o total das receitas do exercício de 2017.

Alegou que, para a manutenção dos patamares anteriores de inscrição de restos a pagar, o Estado precisaria deixar de executar parcela de suas despesas obrigatórias, como é o caso dos gastos constitucionais com manutenção e desenvolvimento do ensino, ações e serviços públicos de

saúde, serviços da dívida e etc. Ressaltou que comparando os valores aprovados pela ALMG para o exercício de 2017, os gastos contingenciáveis tiveram execução R\$ 1,067 bilhão inferior ao previsto inicialmente, evidenciando que governo está reduzindo os gastos passíveis de ajuste.

A CFAMGE afirmou que as alegações não refutam os fatos ocorridos, trazem justificativas no contexto da desaceleração da economia e da trajetória de crescimento de despesas, mas cabe ao Poder Executivo o contingenciamento de despesas, previsto no art. 9º da LRF. Afirmou que as maiores inscrições em Restos a Pagar se deram, quanto aos não processados, nas funções Saúde e Educação e, quanto aos processados, na folha de pagamento e na função Saúde. Registrou que as despesas com Educação e Saúde guardam relação direta com as receitas de impostos e transferências, que variam conforme os percentuais da arrecadação, 25% e 12%, respectivamente.

Registrou também que a LRF estabelece regras gerais para autorização de despesas e, especificamente, quanto às despesas de pessoal, que representam o maior percentual de inscrição em RPP, há várias formas de contingenciamento.

Diante do exposto, a CFAMGE entendeu que cabe ao gestor a tomada de decisão e que a LRF concedeu ao Poder Executivo a base legal para exercitar o contingenciamento de despesas com vistas ao cumprimento de metas fiscais, reconheceu que não é um caminho fácil, mas possível e esperado.

À vista das razões trazidas pela defesa, de que a conjuntura econômica se mostrou desfavorável e, principalmente, da decretação e ratificação da situação de calamidade pública de ordem financeira estadual, assim como a relatora dos autos da Prestação de Contas do exercício anterior, entendo que o Governo ficou dispensado da limitação de empenhos, nos termos do inciso II do art. 65 da LRF. No entanto, considerando os aspectos gerenciais e, ainda, que o estado de calamidade é uma situação transitória, recomendo ao Governo que envide esforços para contingenciar gastos, nos termos determinados pela LRF.

A Dívida Ativa em 2017 atingiu o valor bruto de R\$ 52,710 bilhões, 0,4% menor que o do final do exercício anterior. Ressalta-se, no entanto, que 95% da dívida já atualizada estão sendo deduzidos pelas contas Ajuste para Perdas de Dívida Ativa e Cessão de Direitos Creditórios, fazendo com que o saldo contábil líquido caia para R\$ 2,636 bilhões, valor esse superior ao de 2016 em 45,63%. Os ajustes para perdas da dívida ativa representam as parcelas estimadas, cuja realização não ocorrerá, tendo em vista o caráter de incerteza envolvido, a partir do estoque de créditos, das projeções futuras de recebimento, da qualificação quanto ao risco e da experiência das perdas históricas para créditos de perfil semelhante. A conta redutora Cessão de Direitos Creditórios espelha a efetivação do disposto no art. 1º, I, da Lei 19.266, de 18/12/10, que autorizou ao Poder Executivo ceder, a título oneroso, à Minas Gerais Participações S/A – MGI ou a fundo de investimento, direitos creditórios originários de créditos tributários de ICMS, objetos de parcelamentos administrativos, cujo contrato foi assinado em 24/7/12.

Embora essa situação de perdas seja histórica, é preciso ter em vista a questão da renúncia de receitas já abordada e a crise econômica por que passa o Estado Brasileiro e, conseqüentemente, nosso Estado, e, assim, recomendo ao Governo mineiro que envide esforços para que os valores inscritos em Dívida Ativa sejam cobrados administrativamente e/ou judicialmente, de forma que se transformem em receitas efetivas.

2.4 DESPESAS COM PESSOAL

No que tange às Despesas Totais com Pessoal, é importante registrar que para fins de verificação dos limites legais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, no âmbito de Minas Gerais, há duas metodologias: uma que observa as regras da Portaria STN n. 403/2016 e outra que segue as Instruções Normativas n. 1 e n. 5/2001 deste Tribunal.

O total das Despesas com Pessoal atingiu R\$ 32,976 bilhões e R\$ 26,985 bilhões, o que correspondeu a 59,77 % e 48,91% da RCL, de acordo, respectivamente, com a Portaria STN n. 403/2016 e com as Instruções Normativas TCEMG n. 1 e n. 5/2001. Pela metodologia deste Tribunal, foram atendidos os limites máximo (60%), prudencial (57%) e de alerta (54%), calculados sobre a RCL. Pela metodologia da STN, o limite máximo (60%) foi atendido, mas o limite prudencial (57%) e o limite de alerta (54%) foram excedidos em 2,76 pontos percentuais e 5,76 pontos percentuais, respectivamente.

Cabe registrar que de acordo com o art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, cabe ao Tribunal de Contas dar o alerta aos Poderes ou órgãos referidos no art. 20 da mencionada norma quando for constatado que o montante da despesa com pessoal ultrapassou 90% do limite estabelecido para cada Poder ou órgão. Assim, foi emitido, por este Tribunal, alerta ao Poder Executivo Estadual, tendo em vista os valores apurados nos Relatórios de Gestão Fiscal do primeiro e do segundo quadrimestres de 2017, que já evidenciavam o excesso de despesa em relação ao limite prudencial e, por conseguinte, ao limite de alerta, conforme publicação no Diário Oficial de Contas de 21/02/2018.

O Poder Executivo despendeu com pessoal 49,10% no primeiro quadrimestre, gerando um excesso de 0,10 pontos percentuais em relação ao limite máximo e de 2,55 pontos percentuais em relação ao prudencial. No segundo quadrimestre, o percentual apurado foi de 48,38%, gerando um excesso de 1,83 pontos percentuais em relação ao limite prudencial e de 4,28 pontos percentuais em relação ao limite de alerta. Ainda com relação ao primeiro e segundo quadrimestres, foi emitido, em 27/02/2018, alerta para o Ministério Público, por ter ultrapassado o limite de alerta. No primeiro quadrimestre, a despesa com pessoal atingiu 1,86% da RCL, excedendo o limite de alerta em 0,06 pontos percentuais. No segundo quadrimestre, a despesa alcançou 1,81% da RCL, excedendo o limite em 0,01 ponto percentual.

No tocante à Despesa com Pessoal do Poder Executivo, relativamente ao terceiro quadrimestre, observa-se, por meio da publicação do Relatório de Gestão Fiscal, que foi ultrapassado o limite máximo de 49% em relação à RCL, tendo em vista que os gastos atingiram 49,99%.

Relativamente ao descumprimento dos limites da Despesa com Pessoal, a CFAMGE lembrou a legislação que trata do tema (art. 169, §§3º e 4º, da Constituição da República; arts. 23, caput, e 66 da LRF) e pontuou que tendo ocorrido a hipótese prevista no caput do art. 66, de baixo crescimento, o prazo do art. 23 é duplicado, ou seja, o Poder ou Órgão terá quatro quadrimestres para eliminação do excesso, devendo eliminar pelo menos um terço dele nos dois primeiros. Lembrou que a STN recomenda a inclusão de notas explicativas nos Relatórios de Gestão Fiscal, visando conferir transparência em relação à situação fiscal, tanto à sociedade como aos Tribunais de Contas, para que considerem em sua avaliação os impactos do baixo crescimento da economia.

Ressaltou a CFAMGE que não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá receber transferências voluntárias, obter garantia, direta ou indireta, de outro ente, nem contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da

dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. Ressaltou também que, caso a despesa com pessoal seja acima do limite máximo, em adendo ao Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal deve ser apresentada a nota de rodapé explicativa e a tabela de Trajetória de Retorno ao Limite da Despesa de Pessoal (LRF, art. 55, inciso I, alínea “a”). A CFAMGE ainda ressaltou a Nota Técnica 22/2016/CCONF/SUCON/STN/MF-DF, que trata da aplicação das penalidades previstas nos arts. 23 e 31 da LRF, aos entes que iniciam o último ano de mandato na trajetória de retorno aos limites de despesa com pessoal e dívida consolidada, bem como a conjugação dessas regras com o disposto no art.66, também da LRF, que duplica os prazos de recondução aos limites. Assim, a CFAMGE recomendou a observância do conteúdo da referida Nota Técnica, destacando-se os itens 7 a 9, que trazem esclarecimentos acerca da despesa com pessoal no último ano de mandato, bem como os procedimentos a serem observados pelos Poderes e Órgãos que se encontram nesta situação.

De acordo com o Demonstrativo das Despesas com Pessoal em relação à RCL, em 2017, por Poder/Órgão, elaborado pela CFAMGE, o Poder Legislativo (ALMG e TCEMG) e o Poder Judiciário (TJMG e TJMMG) atenderam aos limites legais estabelecidos pela LRF, em ambas as metodologias. O Poder Executivo ultrapassou o limite máximo (49%) em 0,99 pontos percentuais, o prudencial (46,55%) em 3,44 pontos percentuais e o de alerta (44,10%) em 5,89 pontos percentuais, de acordo com a metodologia da STN, refletindo na apuração da despesa consolidada do Estado. O Ministério Público ultrapassou o limite de alerta (1,80%) em 0,02 pontos percentuais pela metodologia deste Tribunal e em 0,07 ponto percentual pela metodologia da STN.

Sobre a Despesa de Pessoal do Poder Executivo, entendo, de forma diversa da CFAMGE e da mesma forma que a relatoria das Contas Governamentais de 2016, que em virtude da decretação de estado de calamidade pública de ordem financeira pelo Chefe do Executivo, que foi ratificado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nos termos do inciso I do art. 65 da LRF, está suspensa a contagem do prazo estabelecido no art. 23 do referido diploma legal, ressaltando que tal suspensão não exime o Executivo das vedações estabelecidas no parágrafo único do art. 22 da LRF. Em que pese o entendimento exposto, considerando o caráter transitório da situação de calamidade decretada, bem como o aspecto gerencial e de planejamento das finanças públicas, recomendo ao Poder Executivo que envide esforços para adequar-se aos limites legais de gastos com pessoal.

Devido ao fato de a Despesa com Pessoal do Ministério Público Estadual ter ultrapassado o limite de alerta, pela metodologia da STN e deste Tribunal, recomendo ao Ministério Público que fique atento ao limite de gastos com pessoal.

Visando cumprir seu papel, este Tribunal deve continuar a acompanhar e cumprir o determinado no § 1º, inciso II, do art. 59 da LRF, quanto aos alertas aos Poderes e Órgãos.

2.5. A UTILIZAÇÃO DOS APORTES PARA COBERTURA DE DÉFICIT ATUARIAL NO CÁLCULO DA DESPESA COM PESSOAL

A CFAMGE afirma que os aportes para a cobertura do déficit atuarial do RPPS – Elemento de Despesa 97 -, por não se tratar de contribuições, não devem ser incluídos no total da despesa bruta com pessoal nem utilizados para imediato pagamento de inativos e pensionistas, conforme entendimento expresso na Nota Técnica n. 633/2011 da STN. Tais aportes totalizaram, no exercício de 2017, R\$ 10,308 bilhões, tendo sido repassado ao FUNFIP, por meio da Fonte de

Recursos 58, o valor de R\$ 10,169 bilhões, que foi contabilizado como receita intraorçamentária e passou a compor o montante de recursos destinados ao pagamento de benefícios de aposentadoria e pensões, reforma e reserva remuneradas. Consoante a Portaria do Ministério da Previdência Social n. 746/2011, esses aportes deveriam ficar sob a responsabilidade da unidade gestora, controlados separadamente dos demais recursos, de forma a evidenciar a vinculação para o qual foram instituídos, bem como permanecer aplicados com observância das normas por, no mínimo, 5 (cinco) anos. Fato esse que não ocorreu, posto que os mesmos foram utilizados, no exercício de 2017, para pagamento de benefícios previdenciários.

Além do exposto, ainda, segundo a CFAMGE, de acordo Manual de Demonstrativos Fiscais –7ª edição, os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro e utilizados para pagamento de benefícios pelo RPPS devem ser considerados como despesa de pessoal do ente. Assim, se consideradas as despesas realizadas na Fonte de Recursos 58 do rol das Despesas não Computadas (R\$ 9,534 bilhões referentes aos aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS) o percentual apurado em relação à RCL, subiria de 49,99% para 67,28%, ultrapassando o limite máximo de 49% em 18,28 pontos percentuais, segundo a metodologia da STN. Por outro lado, quando apurada a Despesa Total com Pessoal de acordo com a metodologia deste Tribunal, constata-se que os limites legais foram respeitados pelo Poder Executivo.

Sobre esse assunto, o Governo, em sede de defesa, afirmou que o índice de pessoal do Executivo, em 2017, foi de 49,99% da RCL e que, do ponto de vista do cálculo da Despesa com Pessoal, a LRF dispõe em seu art. 18 quais são os componentes dessa despesa e o § 1º do art. 19 relaciona as despesas que não serão computadas para fins de cálculo do índice de pessoal dos poderes. Dessa forma, o Executivo vem, desde 2011, computando no campo de “Deduções da despesa bruta com pessoal”, 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 LRF, registradas no FUNFIP no elemento de Despesa 97 - fonte de recursos 58 - Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS.

O defendente salientou que o Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP foi criado por meio da Lei Complementar 77/2004 e que nos termos da Lei Complementar 64/2002, o objetivo do Fundo é prover os recursos necessários ao pagamento dos benefícios concedidos, que seus recursos constituem-se, dentre outros, das contribuições previdenciárias do servidor público, das contribuições patronais e das dotações orçamentárias próprias; que são suas receitas as dotações 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 do FUNFIP.

Informou que objetivando maior transparência na origem e aplicação dos recursos do Estado, incluiu classificações específicas para registro de elemento de despesa e natureza de receita, relacionados à cobertura de déficit financeiro do FUNFIP, assim, o Orçamento Fiscal Estadual passou a identificar tal vinculação por meio do elemento de Despesa 97 - fonte de recursos 58 - Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, facilitando a identificação dos recursos aportados no FUNFIP.

Ressaltou o defendente que a sistemática de deduzir do montante da despesa com pessoal os recursos aportados no FUNFIP encontra-se também embasada no Parecer AGE 15.088/2011, que

ratificou o conteúdo disposto na Nota Técnica 003/2011 da Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

Na defesa constou também que despesas com Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS apresentaram acréscimo de aproximadamente R\$ 3,2 bilhões, sendo parte desta variação justificada pela utilização, em 2016, de saldo de recursos de depósitos judiciais (no valor de R\$ 898 milhões) e de recursos do extinto Funpemp (no valor de R\$ 449 milhões) para pagamento dos benefícios previdenciários do Funfip. Afirmou o defendente que a utilização de tais recursos, originários de superávit financeiro de exercícios anteriores a 2016, desoneraram o Tesouro na complementação de recursos necessários para cobertura do déficit previdenciário daquele ano especificamente, mas, em 2017, as despesas com inativos, principalmente da Secretaria de Educação, pressionaram o montante total das despesas previdenciárias e demandou necessidade de maior aporte de recursos do Tesouro.

A CFAMGE, analisando a defesa, ratificou a inobservância da Portaria MPS 746/2011, 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. Ressaltou que o FUNFIP é o responsável por prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensões, sendo um fundo financeiro de repartição simples, e que de acordo com a avaliação atuarial, continuará a apresentar insuficiência de cobertura, suportada, em cada exercício, pelo Tesouro Estadual, na forma da lei. Assim, não há que se falar em déficit atuarial no FUNFIP, mas apenas em insuficiência financeira, tendo em vista o seu financiamento de repartição simples, então, os valores repassados a título de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS configuram-se como recursos para cobertura do déficit financeiro e, como tal, não poderiam ser deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal, por falta de previsão legal.

Ainda, analisando a defesa, quanto ao cálculo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, a CFAMGE disse que a título dos aportes, foram deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal, o valor de R\$ 9,534 bilhões que afetou diretamente o percentual apurado da Despesa Total com Pessoal em relação à RCL, mas isso não impediu que fosse ultrapassado o limite legal máximo.

Ressaltou que, consoante o relatório da avaliação atuarial, o FUNFIP não está estruturado em regime financeiro de capitalização, portanto, em tese, não tem por objetivo acumular patrimônio para pagamento futuro de despesas com benefícios. E, ainda, que o Estado já implementou a segregação de massas através de Leis Complementares Estaduais, razão pela qual não há que se falar em plano de amortização para o equacionamento do déficit atuarial, até porque em caso de segregação de massa, seria aplicado somente ao plano previdenciário (FUNPREV), que, no caso presente, não se encontra regulamentado e está em operação conjunta com o plano financeiro, não sendo identificada a situação atuarial em separado. Assim, foi considerado que o equilíbrio atuarial do FUNFIP continuará a ser feito na forma de aportes pagos pelo ente estadual para o financiamento da insuficiência com o pagamento de benefícios.

A CFAMGE disse que os tópicos mencionados na avaliação atuarial corroboram com o seu entendimento quanto à impropriedade de se deduzirem tais aportes na apuração da Despesa Total com Pessoal, uma vez que os mesmos se caracterizam como recursos para cobertura de déficit financeiro e não déficit atuarial. Ressaltou que o Manual de Demonstrativos Fiscais – 7ª Edição, alerta para o fato de que os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, que 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. Assim, a Unidade Técnica manteve seu 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 sua utilização é destinada ao equilíbrio atuarial do RPPS, enquanto o segundo não o é, sendo considerado cobertura de déficit financeiro.

Diante do exposto, determino ao Poder Executivo e à SEF que, nos próximos exercícios, observe a legislação no que tange aos aportes para cobertura de déficit atuarial e/ou déficit financeiro do RPPS.

2.6 REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

Relativamente ao Regime Próprio de Previdência Social do Servidor Público – RPPS, em 2017, ressalta-se que o resultado foi deficitário de R\$ 16,477 bilhões, uma vez que as receitas totalizaram R\$ 5,553 bilhões e as despesas, incluídas aquelas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, somaram R\$ 22,031 bilhões.

Considerando-se o resultado previdenciário – déficit de R\$ 16,477 bilhões – e a contrapartida dos aportes do RPPS para cobertura de insuficiências financeiras realizados pelo Tesouro Estadual, de R\$ 5,867 bilhões, conclui-se que permanece, ainda, uma situação deficitária de R\$ 10,610 bilhões.

Se forem computados os Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial, de R\$ 10,169 bilhões, a situação ainda assim mantém-se deficitária em R\$ 440,976 milhões

2.7 RECURSOS VINCULADOS POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL OU LEGAL

2.7.1. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

Nos termos do art. 212 da Constituição da República de 1988, os Estados devem destinar à manutenção e ao desenvolvimento do ensino pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da cota parte do Estado na arrecadação de impostos – IPVA, ITCMD, ICMS (incluindo multas e dívida ativa), do IRRF (sobre rendimentos pagos pelos Estados, suas autarquias e fundações) –, acrescida das cotas-partes do FPE, as Transferência Financeira – Lei Complementar n. 87/1996, e demais transferências constitucionais, desconsideradas as transferências feitas aos Municípios.

No Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO referente ao 6º bimestre de 2017, elaborado pela Superintendência Central de Contadoria Geral da Secretaria do Estado da Fazenda – SCCG/SEF, conforme publicado no Diário Oficial do Estado em 30/01/2018, o Governo do Estado demonstrou o valor das receitas de impostos arrecadadas e transferidas, bem como os gastos realizados com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

De acordo com o Anexo 8 do mencionado RREO, as receitas que compõem a base de cálculo do índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino somaram R\$ 47.208.211.179,15 e, assim, o valor mínimo a ser aplicado pelo Estado em 2017 deveria ser igual a R\$ 11.802.052.794,79, que corresponde a 25% da base de cálculo.

O total dos gastos destinados ao ensino informado pelo Governo Estadual foi de R\$ 11.852.557.243,23, o que correspondeu a 25,11% da base de cálculo. Aos gastos com MDE, foram somados os Restos a Pagar Não Processados inscritos em 2017 e a perda com o Fundeb,

excluída a receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb, bem como o cancelamento de Restos a Pagar, em 2017, que compuseram o índice em exercícios anteriores e os Restos a Pagar inscritos em 2017 sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino.

Analisando os gastos com a MDE, a CFAMGE realizou o exame dos valores que integraram, consoante o RREO, o índice da MDE, apurando o índice ajustado e desconsiderando os valores indevidos. De acordo com a referida Unidade Técnica, 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. Salientou que, no exercício em análise, não houve disponibilidade de caixa, conforme demonstrado no Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2017, publicado no DOE de 30/01/2018. Informou que houve uma insuficiência financeira de R\$ 10,568 bilhões, uma vez que as disponibilidades atingiram R\$ 2,227 bilhões e as obrigações somaram R\$ 12,795 bilhões. Informou, ainda, que mesmo com insuficiência financeira, foram inscritos em RPNP R\$ 5,930 bilhões, gerando uma insuficiência total de R\$ 16,499 bilhões. A CFAMGE ressaltou que do montante de R\$ 1,265 bilhão de RPNP inscrito que compõe os gastos com MDE, somente o valor de R\$ 21,453 milhões está vinculado ao Fundeb, e, dessa forma, a diferença de R\$ 1,244 bilhão deve ser expurgada dos gastos com Educação.

A CFAMGE apontou uma diferença de R\$ 34.173,79 entre o valor dos RPNP lançados no RREO do 6º bimestre de 2017 (R\$ 1.265.596.180,43) e o valor apurado em consulta ao Armazém de Informações – SIAFI (R\$ 1.265.562.006,64) e solicitou esclarecimentos. Também teceu considerações a respeito de despesas computadas como MDE que se constituem gastos com Assistência Comunitária (R\$ 60.388,25), com Difusão Cultural (R\$ 59.947,52) e com Lazer (R\$ 47.621,50), que não figuram entre as hipóteses permitidas pela LDBEN, então, não podem compor o mínimo constitucional de 25%, embora sejam afetos à área da Educação, nos termos do art. 1º da LDBEN.

A CFAMGE solicitou do Estado a demonstração das despesas que compuseram os gastos com a MDE na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, no montante de R\$ 833.478,32, uma vez que, genericamente, referem-se a ações de assistência social e têm como UO a Fucam – Fundação Caio Martins, cujo objetivo é promover a inclusão social de jovens e adolescentes, portanto, entidade de assistência social.

No sítio eletrônico da Fucam, verificou-se que, desde 2016, seus centros educacionais passaram a funcionar como polos de educação integral, onde são desenvolvidas diversas atividades nas áreas de Português, Matemática, História, Ciências, Geografia, Línguas Estrangeiras etc., o que corrobora a necessidade de que sejam esclarecidos e demonstrados tais gastos para a constatação de sua compatibilidade com a LDBEN. Diante do exposto foram solicitadas explicações a respeito.

Partindo das observações feitas, a CFAMGE apurou uma aplicação de 22,47% da receita base de cálculo, em MDE, o que correspondeu ao valor R\$ 10.608.245.984,48, concluindo que o Estado não cumpriu o mínimo constitucional neste item.

A CFAMGE ressaltou que o Relatório do Controle Interno da SCCG/SEF apresentou gastos em MDE da ordem de R\$ 12,296 bilhões, o que representaria 26,05% da receita base de cálculo, mas esse montante contraria os valores publicados pelo próprio Estado no Anexo 8, do RREO do 6º

bimestre, que evidenciam uma aplicação de R\$ 11,853 bilhões, o que representaria 25,11% da receita base de cálculo.

A justificativa da defesa para essa diferença foi a não exclusão, dos rendimentos advindos da aplicação financeira dos recursos do Fundeb – R\$ 32,519 milhões; dos restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, do exercício de 2017 – R\$ 329,048 milhões; e dos restos a pagar cancelados em 2017, mas que compuseram o índice em exercícios anteriores – R\$ 82,334 milhões.

A CFAMGE concluiu pela não consideração dos números apresentados pelo Controle Interno, uma vez que confronta com a versão oficial apontada no RREO, além disso ela entende que são necessários outros ajustes para se chegar ao índice aplicado em Educação, conforme a legislação vigente.

Diante da aplicação de 22,47% da receita base de cálculo em MDE, foram solicitados esclarecimentos e/ou justificativas, devendo o Estado demonstrar as despesas que compuseram o índice de MDE, na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, no montante de R\$ 833,478 mil, de forma a esclarecer sua compatibilidade com a LDBEN, uma vez que se referem a despesas da Fucam, que é entidade de assistência social. Deve demonstrar, ainda, a diferença apurada – R\$ 34.173,79 – entre o valor das inscrições em RPNP lançados no RREO, 6º bimestre, e o valor apurado por esta unidade técnica, por meio do Siafi.

Em sua defesa, o Estado de Minas Gerais informou que aplicou na MDE o montante de R\$ 12.296.458.878,34, o que representou 26,05% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Federais Livres, cumprindo, portanto, o índice exigido pela legislação. Ressaltou que em 31/12/2017 tal montante aplicado era composto de recursos executados nos diversos estágios da realização da despesa, quais sejam, empenhados, liquidados ou pagos, que, independentemente da situação, estavam comprometidos com o financiamento educacional dos cidadãos mineiros na busca de uma melhoria na qualidade do ensino.

Quanto à indisponibilidade de caixa para suportar a inscrição das despesas vinculadas à Educação em Restos a Pagar, os quais foram incluídos no cálculo do índice constitucional de recursos vinculados à Educação, inferimos que o empenhamento das despesas não invalida a sua participação no total aplicado. Pelo contrário, ao empenhar recursos orçamentários o Estado assume o compromisso junto a fornecedores de honrar com o devido pagamento por bens adquiridos e serviços prestados. Assim, a manutenção dos recursos empenhados em Restos a Pagar não processados para aplicação em educação no exercício de 2018 retrata a subsistência e a fidedignidade dos compromissos assumidos.

Analisando os argumentos trazidos pelo defendente, a CFAMGE, de antemão, destacou que o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda, apontou valores aplicados em MDE diversos dos que foram publicados no Anexo 8 do RREO do 6º bimestre de 2017. Informou que no montante R\$ 12.296.458.878,34, não foram feitas as deduções legais, como receitas de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb – R\$ 32.518.887,12; cancelamentos de restos a pagar ocorridos em 2017 – R\$ 82.334.319,33; e, ainda, restos a pagar reconhecidos pelo Estado sem disponibilidade financeira de recursos vinculados ao ensino – R\$ 329.048.428,66.

Quanto às deduções legais mencionadas a CFAMGE fez algumas considerações, conforme destaque a seguir:

Sobre os rendimentos decorrentes de aplicação financeira dos recursos do Fundeb pontuou que devem ter a mesma destinação, ou seja, devem ser aplicados em MDE, mas constituem-se como 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 na arrecadação de impostos ou recebimento de transferências e, portanto, devem ser excluídos dos gastos com MDE, conforme consta do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 7ª edição (linha 32 do Anexo 8, RREO), tendo o Estado atendido a esse procedimento, quando da publicação do RREO.

O Estado reconheceu, ainda, e deduziu do cômputo dos gastos com MDE os valores relativos às despesas do Fundeb inscritas sem a correspondente disponibilidade financeira no montante de R\$ 329.048.428,66, de acordo com o estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 7ª edição (linha 17 do Anexo 8, RREO, 6º bimestre).

Com relação aos Restos a Pagar de exercícios anteriores, a STN orienta o cômputo de RP no índice da Educação com a referida disponibilidade financeira de caixa e, ainda, que, se cancelados, sejam deduzidos dos valores que compõem o índice do exercício em que houver o cancelamento, objetivando uma compensação, conforme previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 7ª edição (linha 36 do Anexo 8, RREO), ou seja, o Estado, quando cancela Restos a Pagar de exercícios anteriores e que, portanto, compuseram o índice de outros exercícios, deve deduzir das despesas com MDE do exercício no qual foram cancelados, tendo o Estado procedido a tal exclusão, quando da publicação do RREO.

Assim, a CFAMGE ratificou como correto o valor de R\$ 11.852.557.243,23 publicado como gasto em MDE, no Anexo 8 do RREO, e não o valor declarado por ocasião da defesa que foi de R\$ 12.296.458.878,34. Além dessa incorreção, a referida Unidade Técnica entendeu que o montante de R\$ 11,853 bilhões, deve ser ajustado. Assim, analisou os ajustes que considera necessários com as alegações do defendente.

O primeiro ajuste refere-se aos RPNP inscritos sem disponibilidade financeira, cujas alegações da defesa, como se demonstra a seguir, não refutam as inadequações arguidas. O empenho inicia a relação contratual entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviço, é o primeiro passo; contudo, enquanto não houver implemento de condição, ou seja, enquanto o serviço não for prestado ou o bem não for entregue, não há qualquer obrigação do Estado de efetuar pagamentos, sendo este o caso, uma vez que os RPNP retratam as obrigações pendentes de liquidação, sendo apenas uma previsão no orçamento e, atente-se, orçamento deficitário, podendo portanto, a qualquer momento, serem sumariamente cancelados.

De acordo com a CFAMGE, o Estado, apesar das exigências do art. 50, inciso I, 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 dos oriundos do Fundeb, o que não ocorre com os oriundos dos recursos ordinários. No entanto, 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, o que é plausível, uma vez que se trata aqui de recursos disponíveis. Salientou que em 2017, não houve disponibilidade de caixa do Poder Executivo, conforme demonstrado no Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2017, publicado no DOE de 30/1/2018. Houve foi uma insuficiência financeira de R\$ 10,568 bilhões, mas foram inscritos R\$ 5,930 bilhões de RPNP (dos quais R\$ 1,265 bilhão foi computado em MDE), gerando uma

insuficiência total, após as inscrições de RPNP, de R\$ 16,499 bilhões. Ressaltou que, dos R\$ 1,265 bilhão de RPNP inscrito e que compõe os gastos com MDE, o montante de R\$ 21,453 milhões está vinculado ao Fundeb, então, podem ser considerados na apuração do índice constitucional. Logo, o valor a ser expurgado dos gastos com Educação é a diferença entre ambos, ou seja, R\$ 1,244 bilhão.

A CFAMGE ressaltou que a LRF, em seu art. 55, inciso III, alínea b, n.3, determina a inscrição dos RPNP, até o limite do saldo da disponibilidade de caixa. No intuito de demonstrar a movimentação dos RPNP da Educação inscritos em 2017, até junho de 2018, elaborou uma tabela onde é possível verificar que do valor inscrito em 2017 – R\$ 1,265 bilhão, apenas 17,12% foram liquidados – R\$ 216,692 milhões e 25,99% foram pagos – R\$ 56,314 milhões, restando 78,87% de saldo – R\$ 998,183 milhões. Confrontando-se os pagamentos e os cancelamentos com as inscrições, nota-se que representaram 4,45% (R\$ 56,314 milhões) e 4,01% (R\$ 50,700 milhões), respectivamente. Assim, ratificou suas conclusões iniciais sobre os RPNP inscritos em 2017, sem demonstração da disponibilidade financeira e afirmou que as alegações do Poder Executivo de que vem envidando esforços, em 2018, para a quitação dos restos a pagar inscritos em 2017, relativos à MDE, não devem ser acolhidas.

Relativamente às despesas realizadas nas subfunções Assistência Comunitária, Difusão Cultural e Lazer, que totalizaram R\$ 167.957,27, a defesa apresentou um quadro com a descrição do programa, ação e finalidade da ação referentes à Fundação Helena Antipoff no intuito de mostrar que tais gastos se enquadram na MDE. O defendente disse que o Poder Executivo vem envidando esforços no sentido de quitar os restos a pagar inscritos no exercício anterior, relativo aos seus compromissos decorrentes com a MDE, mesmo com a grave crise financeira que passa o Estado nos últimos anos.

Analisando as despesas que totalizaram R\$ 167.957,27, a CFAMGE afirmou que não se enquadram nas hipóteses previstas na LDBEN como gastos com MDE, uma vez que os gastos realizados na Fundação Helena Antipoff, encontram-se entre as hipóteses vedadas pelo art. 71, incisos II e IV da referida norma, por se referirem a subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo e cultural e outras formas de assistência social, embora sejam afetos à área da Educação, conforme se nota pelo art. 1º também da mencionada LDBEN.

A defesa esclareceu que a execução na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente totalizou R\$ 833.478,32, sendo R\$ 19.999,45 na Fundação Helena Antipoff e R\$ 813.497 na Fundação Caio Martins – Fucam. Afirmou que as despesas executadas na Fundação Helena Antipoff sempre foram integralmente computadas para efeito de cômputo no constitucional da educação, uma vez que esta Fundação cuida da promoção de cursos de educação básica e profissional, bem como ações educacionais que conduzam à formação de cidadãos conscientes de sua responsabilidade ética e social, observada a política formulada pela SEE para sua área de atuação.

Quanto à execução na Fucam, integralmente registrada na ação 4373 – Educação Complementar e Atividades de Educação Integral, afirmou a defesa que também entrou no cômputo dos gastos com a Educação devido ao acordo de cooperação realizado entre a Fundação e a Secretaria de Educação, no qual esta delegou à Fundação a contratação do serviço de transporte (de responsabilidade da Secretaria de Educação) Escola/polo – Polo/escola para os alunos matriculados na escola integral.

Quanto à diferença de R\$ 34.173,79 relativa ao valor das inscrições em RPNP lançados no RREO, 6º bimestre – 2017 e o valor apurado pela Cfamge, a defesa informou que tais despesas referem-se ao Programa “Promoção Social de Jovens no Campo e Periferias Urbanas” – Projeto “Educação Complementar e Atividades de Educação Integral” da Fucam. A finalidade de tal projeto é de “possibilitar a aproximação da comunidade, buscando um maior vínculo familiar e o convívio comunitário, promover oficinas de arte, cultura e cursos profissionalizantes, e operar como complementação ao ensino integral de escolas estaduais” se enquadra na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Manutenção e no Desenvolvimento da Educação à Conta de Recursos Ordinários e dos Vinculados ao Fundo de Educação, Anexo I do Orçamento Fiscal de 2017.

Analisando os dois últimos apontamentos, a CFAMGE esclareceu que, quando da arguição dessas despesas, a intenção foi obter esclarecimentos, posto que foi verificado no sítio eletrônico da Fucam, que, desde 2016, seus centros educacionais passaram a funcionar como polos de educação integral, onde são desenvolvidas diversas atividades nas áreas de Português, Matemática, História, Ciências, Geografia, Línguas Estrangeiras, etc. Nesse sentido, com esses conteúdos, tais despesas podem figurar como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, tanto que não foram expurgados do ajuste dos valores gastos com MDE, então, acata as alegações.

Diante do exposto, a CFAMGE refutou todas as alegações da defesa e ratificou o percentual de 22,47% de aplicação na MDE.

Nesta oportunidade, destaco, no Balanço Geral do Estado n. 977.590, Contas de Governo de 2015, o entendimento do eminente Conselheiro Wanderley Ávila (relator das contas à época), *verbis*:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, ao analisar as contas governamentais de 201565, enfrentou situação similar, visto que foi apurado o percentual de 22,23% na manutenção e desenvolvimento do ensino quando glosados os gastos com inativos. A declaração de voto do Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior²⁴ se deu nos seguintes termos:

[...] as contas de governo abrangem o exame de leis orçamentárias, planos de governo, programas governamentais e demonstram, dentre outros aspectos contábeis, financeiros e patrimoniais, os níveis de endividamento e atendimento de limites mínimo e máximo previstos para ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino e pessoal, dando ensejo, portanto, a uma análise global pelo órgão de controle, e não meramente pontual sobre cada um desses itens.

Portanto, o descumprimento verificado quanto ao limite mínimo de gastos com manutenção e desenvolvimento com ensino não pode ser isoladamente considerado por ocasião da emissão do parecer prévio, na esteira do que vem sendo feito por este Tribunal de Contas, inclusive ponderando a dificuldade histórica do Estado em excluir do cômputo o valor das despesas com inativos. - Grifei

Além disso, pertinente destacar que a Decisão Normativa TC-06/2008,

[...] prevê, [...] que “pode” levar à rejeição das contas, e não que necessariamente “deve” dar ensejo à rejeição. [...]

²⁴ Processo PCG 16/00145148, disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/4388494.pdf>>.

[...], a inobservância do limite mínimo previsto pelo art. 212 da CF também não constituiu fator para a rejeição, tendo sido considerados outros elementos da gestão com base em uma análise mais ampla das contas.

O contexto das presentes contas do Governador de 2015 demonstra um ambiente de gestão fiscal responsável, preocupado com a manutenção do equilíbrio financeiro das contas públicas, com esforço para minimizar o natural impacto negativo gerado pela retração econômica na arrecadação e no equilíbrio orçamentário, com observância dos limites de endividamento e de gastos com pessoal e com saúde, mesmo diante da grave crise financeira pela qual atravessa o País e o Estado de Santa Catarina.

Também como um dos exemplos dessa preocupação, eu destaco a demanda judicial proposta junto ao Supremo Tribunal Federal para discutir a forma de cálculo dos juros, a fim de reduzir o endividamento público do Estado, mesmo que eventualmente não venha a obter o êxito almejado, na pior das hipóteses, teve o mérito de colocar o tema na agenda política nacional.

Por tudo isso, acompanho o parecer do Procurador-Geral do MPTC, Aderson Flores, e o voto do Relator, Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall, nas conclusões quanto ao encaminhamento de parecer prévio recomendando a APROVAÇÃO das contas do Governador relativas ao exercício financeiro de 2015, com as presentes considerações, as quais anexo como declaração de voto”.

[...]

Considerando os aspectos trazidos pela defesa, relativos ao difícil contexto econômico enfrentado pelo país e pelo Estado de Minas Gerais em 2015, a jurisprudência acerca da não aplicação da totalidade do percentual de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, a própria Instrução Normativa deste Tribunal vigente sobre o assunto e, ainda, que a análise das contas governamentais engloba múltiplos aspectos, com repercussões para o ente governamental envolvido, entendo que o descumprimento do art. 212 da Constituição da República não deve ensejar a rejeição das contas, mas, sim, determinação ao governo mineiro, pois, ao estipular o mínimo a ser aplicado, o objetivo da norma não foi punir o governante, mas garantir à sociedade a aplicação pelo gestor do percentual mínimo indispensável a uma área prioritária como é a da educação. - Grifei

Assim, determino ao governo mineiro que aplique o resíduo faltante, isto é, 2,1% da Receita Base de Cálculo do ano de 2015, nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, com o devido acompanhamento deste Tribunal.

No Balanço Geral do Estado n. 1007713, exercício 2016, o Conselheiro Wanderley Ávila, em consonância com o entendimento esposado nas contas de governo de 2015, assim manifestou:

Portanto, entendo, nobres Conselheiros, que o não atingimento dos índices constitucionais, por ausência de disponibilidade financeira do Governo Estadual, o endividamento do Estado, tendo ultrapassado mesmo o patamar de 200% entre DCL/RCL, a insuficiência financeira total de R\$ 9,141 bilhões no exercício, demonstram que a situação vivenciada é das mais gravosas já experimentadas por Minas Gerais e colocadas a apreciação desta egrégia Corte de Contas. Dessa feita, esse conjunto de fatores implica na mitigação necessária das consequências jurídicas em sede de parecer prévio para o descumprimento dos mínimos em Educação e Saúde.

Mitigar, porém, não implica acatamento dos percentuais apurados sem imposição de outra providência. Não. Minimiza-se, aqui, a consequência que, abstratamente, daí adviria; a obrigação, que é de natureza constitucional, essa não pode ser afastada, apenas diferido o seu implemento. Assim, o montante contabilizado dos RPNP deverá ser aplicado em exercício seguinte, somado ao montante que então for estabelecido para o cumprimento dos índices. Tal é o que fica acrescido às determinações ao Poder Executivo estadual já apresentadas neste voto, cabendo ao Tribunal verificar essa aplicação.

Assim sendo, reiterando o difícil contexto econômico enfrentado pelo país e pelo Estado de Minas Gerais, que foi reconhecido pelo Decreto de Calamidade Pública Financeira e ratificado pelo Poder Legislativo e que o referido ato normativo não trazia prazo para essa situação; considerando que a Lei Orçamentária do exercício de 2017 foi elaborada com previsão de déficit orçamentário, sinalizando que os valores a serem arrecadados não suportariam os gastos necessários, fato que se concretizou durante a execução; considerando que a LRF traz explicitamente que proibição de inscrição de despesas em Restos a Pagar sem disponibilidade financeira nos dois últimos quadrimestres do mandato; considerando o substancial voto do Conselheiro Relator que analisou todas as questões orçamentárias e financeiras observando a situação fática da gestão pública estadual no exercício de 2017; considerando “as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” (artigo 22, §1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro); entendo pela inclusão no cômputo das despesas com MDE os valores referentes aos Restos a Pagar inscritos mesmo sem disponibilidade financeira, posicionamento que está em consonância com o adotado na Sessão Plenária do dia 21/11/2016, em que a maioria deste Colegiado acompanhou o voto do Conselheiro José Alves Viana, que defendeu que fossem “excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira para efeito de composição do índice [...]”. Assim, os valores referentes às despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados devem entrar no índice, pois já foram empenhadas, isto é, realizadas e, por situação excepcional que ainda se mantém, não possuíram lastro financeiro.

Nessa linha de entendimento, *mutatis mutandis*, destaco a manifestação Eminente Conselheiro Wanderley Ávila, na Consulta n. 1047710²⁵, de 12/12/2018 sobre a aplicação/interpretação do artigo 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro acerca das normas sobre gestão pública:

[...]

Nessa toada, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, em seu art. 22, com base na Lei 13.655/2018, reza que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados – este é o primado da realidade.

²⁵ TCE/MG - CONSULTA N. 1047710 - Consultante: Julvan Rezende Araújo Lacerda, Prefeito Municipal de Moema - Procedência: Prefeitura Municipal de Moema - RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES – EMENTA CONSULTA. MUNICÍPIO. RECURSO DO FUNDEB EM ATRASO PELO ESTADO DE MINAS GERAIS. EXCEPCIONALIDADE DA SITUAÇÃO. 1. Diante da excepcional situação vivida pelo Estado de Minas Gerais, é possível que o Município, desde que esteja devidamente justificado, transfira as verbas do FUNDEB recebidas em atraso do Estado de Minas Gerais para a conta de origem dos recursos de outras fontes que foram desprovidas para pagamento de despesas que deveriam ter sido geridas com os recursos do FUNDEB, vedada a utilização de recursos vinculados a convênios. 2. A reposição dos recursos do FUNDEB para as contas de origem do município que foram desprovidas deve ocorrer no exercício financeiro em que ocorrer a transferência dos recursos em atraso pelo Estado de Minas Gerais.

Portanto, ao considerarmos a impossibilidade fática gerada pela ausência de repasses aos entes municipais por parte do Estado de Minas Gerais, outra conduta não se pode exigir dos Prefeitos a não ser a utilização excepcional dos recursos vinculados ao FUNDEB para repor os gastos anteriormente realizados em 2017 com a utilização de seus recursos próprios. E mais, tal conduta prioriza a realidade das relações jurídicas e não deixa ao desalento as políticas públicas prioritárias para cada municipalidade. - Grifei

Assim sendo, adiro ao voto condutor do Conselheiro Sebastião Helvécio que entendeu pela inclusão do valor de R\$ 1.244.143.301,48, inscritos em restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, nas despesas com MDE, passando a totalizar R\$ 11.852.389.285,96, correspondente a 25,1066% da receita base, acima, portanto, do mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição da República.

2.7.2. APLICAÇÕES DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – ASPS

De acordo com o que dispõe o art. 198, § 2º, II, §3º, I, da Constituição da República c/c o art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012, os Estados devem aplicar, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação dos impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos de saúde.

A CFAMGE informou que a receita vinculável às ASPS arrecadada em 2017 foi R\$ 47,208 bilhões (quarenta e sete duzentos e oito bilhões de reais), apesar da situação recessiva da economia brasileira.

Conforme consta do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, republicado em 30/1/2018, em cumprimento ao art. 35 da Lei Complementar n. 141/2012, o Governo Estadual evidenciou despesas executadas da ordem de R\$ 5,709 bilhões, sendo que, dessas, R\$ 3,642 bilhões foram liquidados no exercício e o restante, R\$ 2,067 bilhões, inscrito em RPNP.

Assim, o Poder Executivo confrontou as despesas empenhadas com a receita vinculável e obteve um percentual de 12,09% de aplicação em ASPS.

Relativamente às despesas realizadas com saúde, a CFAMGE analisou alguns pontos, dada a sua relevância e alcance, em que destaco a (não) inclusão de Restos a Pagar no cômputo dos gastos com saúde.

Quanto à inclusão dos Restos a Pagar no cômputo dos gastos com saúde, a legislação (art. 24, inciso II, da Lei Complementar n. 141/2012 e art. 4º, §1º, inciso II, da Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012) estabelece que, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados, serão consideradas 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. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, a inscrição de restos a pagar não processados sem a suficiente disponibilidade de caixa afronta o art. 42 da LRF e, portanto, não deve ser considerada para fins de cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS previsto na Lei Complementar n. 141/2012. Ainda segundo o citado Manual, os fundos de saúde devem demonstrar sua disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, bem como elaborar demonstrações contábeis segregadas, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar n. 101/2000.

Nas Contas Governamentais de 2014, o Conselheiro Relator Gilberto Diniz recomendou ao Poder Executivo que, até o exercício de 2016, adotasse as medidas necessárias para evidenciar as disponibilidades financeiras vinculadas à área da Saúde, fosse por meio da criação de sistemática contábil que evidenciasse tais informações, fosse através da adoção de outros mecanismos para demonstrá-las. Tal recomendação foi reiterada no voto do Relator das Contas Governamentais de 2015. Nesse sentido, foi solicitado ao Controlador-Geral esclarecimento sobre as medidas adotadas, tendo sido informado pelo Secretário Adjunto da SEF que, no exercício de 2016, foram implementados controles mediante a criação de contas bancárias escriturais internas vinculadas às entidades da área da saúde, objetivando a identificação dos recursos financeiros disponíveis no Ativo. Relativamente à individualização bancária da execução direta dos recursos do FES, informou a Secretaria que os procedimentos seriam adotados a partir de abril de 2017, por meio dos mesmos mecanismos adotados para as demais entidades vinculadas ao Fundo.

Mediante consultas realizadas ao Armazém de Informações – SIAFI, verificou-se que as referidas contas escriturais, integrantes da Unidade de Tesouraria, apresentaram, no encerramento do exercício de 2016, saldo positivo de R\$ 1,197 bilhão (um vírgula cento e noventa e sete bilhão). Informou a CFAMGE, que, em outubro de 2017, foram criadas pela SCCG/SEF contas bancárias escriturais internas do Fundo Estadual de Saúde. Além dos dados referentes às contas criadas naquela época, de n. 11104020000 - Recursos Contas Arrecadoras Escritural e n. 11104030200 – Recursos Transferências Vinculados, foram encaminhadas, também, informações a respeito dos eventos contábeis utilizados, bem como a movimentação ocorrida no período.

De qualquer forma, em 2017, pelo Anexo 5 do RGF – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, o Poder Executivo apresentou insuficiência financeira de R\$ 10,568 bilhões, uma vez que as obrigações, no montante de R\$ 12,795 bilhões, suplantaram as disponibilidades existentes, de R\$ 2,227 bilhões. Ainda assim, houve a inscrição de R\$ 5,930 bilhões de RPNP, resultando em uma insuficiência total de R\$ 16,499 bilhões.

Diante do exposto, a CFAMGE concluiu que 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.

Contudo, ressaltou que, conforme evidenciado nas tabelas, do montante inscrito em RPNP (R\$ 1.227.320.543,17), ano-origem 2015, R\$ 910.247.319,47 foram liquidados no período. Desses, foram pagos R\$ 694.555.738,71 (76,30%). Restam, ainda, R\$ 184.836.212,45 pendentes de liquidação e R\$ 400.527.793,21 pendentes de pagamento. Importa ressaltar que os cancelamentos ocorridos no exercício de 2017 atingiram R\$ 42.779.269,63, já computados como ASPS no cálculo do percentual mínimo aplicado em 2015 e, portanto, de aplicação obrigatória até o encerramento de 2018, de acordo com o estabelecido na LC 141/12, art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º.

Decisão idêntica foi tomada por esta Casa, em sessão plenária de 11/7/17, por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2016, ao encampar o posicionamento adotado pela Relatora, Conselheira Adriene Andrade, de mais uma vez incluir, no cômputo das despesas com ASPS, os valores referentes aos Restos a Pagar não Processados inscritos, mesmo sem existência de disponibilidade financeira. (Relatório Técnico Cfamge – fls. 367)

A Cfamge concluiu, portanto, que “diante das razões expostas anteriormente e considerando que as despesas empenhadas e inscritas em RPNP, face à inexistência de disponibilidade financeira para acobertá-las, não poderão ser computadas no cálculo do percentual mínimo aplicado em

ASPS, esta equipe técnica apurou uma aplicação de 7,71%, evidenciando o não cumprimento do inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00” (Relatório Técnico da Cfamge, fls. 374).

Entretanto, relativamente às contas do exercício de 2017, e em sintonia com o tópico anterior, reiterando o difícil contexto econômico enfrentado pelo país e pelo Estado de Minas Gerais, que foi reconhecido pelo Decreto de Calamidade Pública Financeira e ratificado pelo Poder Legislativo e que o referido ato normativo não trazia prazo para essa situação; considerando que a Lei Orçamentária do exercício de 2017 foi elaborada com previsão de déficit orçamentário, sinalizando que os valores a serem arrecadados não suportariam os gastos necessários, fato que se concretizou durante a execução; considerando que a LRF traz explicitamente que proibição de inscrição de despesas em Restos a Pagar sem disponibilidade financeira nos dois últimos quadrimestres do mandato; considerando o substancial voto do Conselheiro Relator que analisou todas as questões orçamentárias e financeiras observando a situação fática da gestão pública estadual no exercício de 2017; considerando “as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente” (artigo 22, §1º, da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro); entendendo pela inclusão no cômputo das despesas com ASPs os valores referentes aos Restos a Pagar inscritos mesmo sem disponibilidade financeira, posicionamento que está em consonância com o adotado na Sessão Plenária do dia 21/11/2016, em que a maioria deste Colegiado acompanhou o voto do Conselheiro José Alves Viana, que defendeu que fossem “excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira para efeito de composição do índice [...]”. Assim, os valores referentes às despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados devem entrar no índice, pois já foram empenhadas, isto é, realizadas e, por situação excepcional que ainda se mantém, não possuíram lastro financeiro.

Na esteira do voto do Conselheiro Relator, entendendo “que além de a natureza das despesas apropriadas em ASPs guardar conformidade com essa Função estatal, os supracitados fundamentos amparam, neste caso concreto, a inclusão do montante de R\$ 2,067 bilhões, inscritos em Restos a Pagar Não Processados, nas despesas com ASPs, totalizando R\$ R\$ 5,709 bilhões, equivalentes a 12,09% da receita vinculável, conforme exigido no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional 29/00”.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, com fundamento no que estabelece o art. 45, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de governo com ressalvas, do Sr. Fernando Damata Pimentel, responsável pelo Governo do Estado de Minas Gerais no exercício de 2017, aderindo integralmente ao substancial voto condutor do Conselheiro Relator Sebastião Helvecio, com as recomendações e determinações apresentadas na fundamentação de meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente Conselheiro Mauri Torres, Senhor Conselheiro Revisor Gilberto Diniz, demais Conselheiros, Conselheiros Substitutos, Sra. Procuradora do Ministério Público de Contas Dra. Cristina Andrade Melo, demais autoridades aqui presentes e caros servidores.

Neste primeiro momento, desejo registrar meus sinceros cumprimentos ao Conselheiro Relator Sebastião Helvécio, e ao Conselheiro revisor Gilberto Diniz, pelo profícuo trabalho à frente da relevante missão de acompanhar, registrar e relatar o desempenho do Governo Estadual ao longo do exercício de 2017 e mediante a avaliação da presente Prestação de Contas, formada pelo conjunto de demonstrativos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial, que permitem avaliar, sob os aspectos técnico e legal, a regularidade da macrogestão dos recursos públicos, em especial as funções de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas.

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Governador Fernando Damata Pimentel, Chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, relativa ao exercício financeiro de 2017, encaminhada a este Tribunal dentro do prazo legalmente previsto.

Primeiramente, o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (CFAMGE), que apresentou Relatório Técnico²⁶.

Aquela Coordenadoria, em trabalho percuciente, forneceu relatório circunstanciado com os elementos e as informações técnicas necessárias para auxiliar esta Corte de Contas na emissão de parecer prévio, de maneira a subsidiar a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais no julgamento das contas prestadas pelo Governador do Estado, conforme previsto no inciso XX do art. 62 da Constituição Estadual.

O relatório técnico contém análise detalhada das contas de governo, os elementos e informações sobre os resultados do acompanhamento efetuado ao longo do exercício financeiro, os aspectos da macrogestão do governo estadual abrangendo a análise econômica com visão estratégica direcionada para a verificação da sustentabilidade da arrecadação tributária, além de avaliar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o cumprimento das metas neles estabelecidas e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

O trabalho se apresenta segmentado em: Introdução; Análise Econômica; Planejamento Governamental e Orçamento; Execução da Lei Orçamentária Anual - LOA; Gestão Fiscal; Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal; Função Educação/Eixo Educação e Cultura; Função Saúde/Eixo Saúde e Proteção Social; Função Segurança Pública/Eixo Segurança Pública; Função Gestão Ambiental/Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Análise das Demonstrações Contábeis; Avaliação do Cumprimento das Recomendações de Exercícios Anteriores; Conclusão.

Registrou a CFAMGE no relatório técnico, que restou prejudicada a avaliação do cumprimento das recomendações do exercício de 2016, por ter sido publicado em 26/02/2018, o parecer prévio emitido pelo Plenário desta Corte de Contas em Sessão Extraordinária realizada em 11 de julho

²⁶ Fls. 64/704

de 2017.

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 Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (RITCEMG), o Relator determinou por meio de despacho a concessão de vista dos presentes autos, por meio de citação, a teor do inciso I do art. 166, RITCEMG, ao Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, para que se manifestasse no prazo de 30 (trinta) dias quanto aos apontamentos realizados pela CFAMGE em seu parecer técnico. Da mesma forma foi determinada a comunicação ao Excelentíssimo Senhor Deputado Estadual Adalclever Lopes, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, da suspensão do prazo para emissão do parecer prévio por parte desta Corte, nos termos do art. 223, § 3º, regimental.

Pelo documento protocolado sob a numeração 41045510/2018 o responsável requereu ao Conselheiro Relator a prorrogação do prazo para manifestação outrora determinado, que se encerraria em 04/06/2018, o que fora deferido, elasticendo-se o prazo para o dia 26/06/2018.

Os esclarecimentos, justificativas e documentos julgados pertinentes acerca dos apontamentos constantes do relatório da Unidade Técnica foram apresentados por meio do Ofício OF.SEF.GAB.SADJ. 481/18²⁷, recebido em 26/6/18.

Os autos foram remetidos novamente à CFAMGE para realizar o reexame após a apresentação da defesa realizada pelo Governo do Estado²⁸ referente ao exercício de 2017.

Na sequência, o processo foi remetido à ilustre Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para emissão de parecer conclusivo, nos termos do inciso IX, *a*, do art. 61, do Regimento Interno, Resolução nº 12/2008 do TCEMG, em cumprimento ao despacho do Relator.

Em sua manifestação conclusiva, opinou o *Parquet* pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar nº 102/2008, em razão do descumprimento dos índices constitucionais de saúde, educação, assunção de despesas ou obrigações que excederam os créditos orçamentários ou adicionais, incremento da insuficiência financeira pela inscrição de RPNP, descumprimento das regras da CFEM entre outras expressas em seu parecer.

Por fim, opinou pela expedição de determinações e recomendações ao Governo do Estado, conforme relacionadas em seu parecer.

Em seguida os autos foram encaminhados ao Conselheiro Relator e posteriormente ao Conselheiro Revisor.

Em 05/12/2018 foram os autos levados à apreciação no Tribunal Pleno, tendo sido apresentado os votos dos Conselheiros Sebastião Helvécio, Gilberto Diniz, Mauri Torres e o José Alves Viana, logo após solicitado vista do processo pelo Conselheiro Durval Ângelo.

É o relatório, no essencial.

²⁷ Fls. 708/803

²⁸ Fls. 804/866

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após realizados os estudos sobre o trabalho de acompanhamento de toda a execução orçamentária do exercício de 2017 do Estado de Minas Gerais, considerando o Parecer conclusivo da Ilustre Procuradora Geral do Ministério Público de Contas, Elke Moura, e considerando, ainda, que os tópicos apresentados no relatório técnico já foram examinados e avaliados à exaustão pelo Conselheiro Relator, Sebastião Helvécio, e também na manifestação do Conselheiro Revisor Gilberto Diniz, farei uma abordagem sucinta do que, no meu entendimento, seja relevante, principalmente as questões atinentes à análise econômica, ao Decreto de Calamidade Pública de Ordem Financeira, ao planejamento governamental e ao orçamento, à execução da Lei Orçamentária Anual, à gestão fiscal, aos recursos vinculados por determinação legal ou constitucional e às recomendações, de modo a fundamentar meu voto.

Nesse sentido, discorrerei sobre estes tópicos na mesma sequência do que foi apresentado no relatório técnico, culminando com a prolação do meu voto.

1 - ANÁLISE ECONÔMICA

Conjuntura Econômica Nacional

Importa salientar que a análise da conjuntura econômica é fundamental para uma melhor orientação desta Corte na apreciação e emissão do parecer prévio sobre a Presente Prestação de Contas, pelo que desde já friso que as observações e registros constantes do relatório técnico, bem como a manifestação do Conselheiro Relator e do Conselheiro Revisor, já nos permitem visualizar o cenário de dificuldades que enfrenta o país, e, por via de consequência, o Estado de Minas Gerais. Faço aqui breves indicações.

O Produto Interno Bruto – PIB brasileiro totalizou R\$ 6,560 trilhões em 2017²⁹, em valores correntes, com crescimento real de 1% em relação a 2016, após quedas anuais consecutivas de 3,8% e 3,6% em 2015 e 2016, respectivamente.

Comparando-se o crescimento do PIB brasileiro em 2017 com o de outras economias globais, é possível perceber que a recessão verificada no país contrasta com o desempenho, ainda que modesto, das demais economias, por terem atingido na média aritmética o percentual de crescimento de 3,05%.³⁰

O Congresso Nacional na Lei de Diretrizes e Orçamentárias – LDO para o ano de 2017 estabeleceu para o Governo Central déficit de R\$ 159 bilhões³¹, o que sinalizara um cenário de dificuldades a que estaria sujeita a Administração Federal, e, por via de consequência, vislumbram-se os reflexos nos governos estaduais e municipais. Não obstante, é notória a melhora no cenário econômico nacional se comparado, nesse aspecto, à previsão do exercício de 2016, que era de déficit de R\$ 170,5 bilhões³², sem, contudo, alcançar o resultado obtido no exercício de 2015, cuja Lei de Diretrizes Orçamentárias previa, inicialmente, desfecho

²⁹ Fl. 86 CFAMGE.

³⁰ Tabela 5, fl. 90.

³¹ Fl. 90 CFAMGE.

³² Fl. 5 dos autos nº 977.590 (Prestação de Contas do Estado de Minas Gerais referente ao exercício de 2016)

superavitário no importe de R\$ 66,3 bilhões, sendo que, no fim daquele exercício, apurou-se déficit na ordem de R\$ 111,249 bilhões do setor público primário³³.

No encerramento do exercício, em 2017, o Setor Público Consolidado apresentou um déficit primário de R\$ 110,583 bilhões (1,7% do PIB), em comparação ao déficit de R\$ 155,791 bilhões (2,5% do PIB) em 2016³⁴ e déficit de R\$ 111,249 bilhões (1,85% do PIB) em 2015³⁵. O Governo Central, por sua vez, apresentou déficit primário de R\$ 118,442 bilhões (déficit de R\$ 159,473 bilhões em 2016 e de R\$ 116,656 bilhões em 2015³⁶; os governos estaduais e municipais, superávit de R\$ 7,498 bilhões (contra superávit de R\$ 4,666 bilhões no exercício de 2016³⁷ e superávit de R\$ 9,684 bilhões no exercício de 2015³⁸; as empresas estatais apresentaram equilíbrio financeiro em 2017³⁹.

A dívida bruta do Governo Geral (Governo Federal, INSS, Governos Estaduais e Governos Municipais) se elevou em cerca de 4% do PIB em relação ao ano de 2016, alcançando R\$ 4,855 trilhões em dezembro (74% do PIB) contra R\$ 4,378 trilhões (70% do PIB) no mesmo período de 2016, tendo, no exercício de 2015 alcançado R\$ 3,928 trilhões em dezembro daquele ano, (66,2% do PIB)⁴⁰.

A balança comercial, conta do Balanço de Pagamentos na qual se registram os valores das importações e exportações, continua apresentando superávits crescentes, pelo menos a partir de 2015. O saldo positivo de US\$ 67,000 bilhões em 2017 sucedeu o saldo de 2016, com US\$ 47,683 bilhões, e o resultado de 2015, com superávit de US\$ 19,685 bilhões. As exportações, que em 2016 totalizaram US\$ 185,200 bilhões, alcançaram US\$ 217,700 bilhões em 2017 – crescimento de 17,5%; e as importações subiram 9,5%, perfazendo uma quantia de US\$ 150,700 bilhões em 2017 contra US\$ 137,600 bilhões em 2016. Entretanto, a expectativa para os próximos períodos, com base nos estudos de média móvel trimestrais, é de crescimento maior das importações do que das exportações, considerando-se a atual fase inicial de recuperação da economia⁴¹.

Economia Mineira em 2017

Conforme dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro – FJP, em 2017 o PIB mineiro cresceu, em relação a 2016, 0,6%, registrando, em valores correntes, a quantia de R\$ 573,7 bilhões. Contudo, considerando que Minas Gerais, no ano anterior, apresentou o pior desempenho desde que o indicador passou a ser calculado, em 2003, esse pequeno crescimento não propicia a retomada da produção e do emprego em níveis desejados para seu desenvolvimento socioeconômico⁴².

O principal responsável pela evolução positiva do PIB mineiro foi o setor Serviços, não tanto pelo tamanho de seu próprio crescimento, mas pela sua importância no PIB do Estado, da ordem de 70% (R\$ 351,3 bilhões) do Valor Adicionado que importou, em 2017, de R\$ 504,1 bilhões,

³³ Fl. 7 dos autos nº 951.454 (Prestação de Contas do Estado de Minas Gerais referente ao exercício de 2015)

³⁴ Fl. 90 CFAMGE

³⁵ Fl. 7 dos autos nº 951.454

³⁶ Fl. 5 dos autos nº 977.590

³⁷ Fl. 5 dos autos nº 977.590

³⁸ Fl. 4 CFAMGE dos autos nº 951.454

³⁹ Fl. 90 CFAMGE

⁴⁰ Fl. 5 CFAMGE dos autos nº 951.454

⁴¹ Fl. 93/94 CFAMGE

⁴² Fl. 98 CFAMGE

setor esse seguido pela Indústria, com 24% (R\$ 123,3 bilhões) e pela Agropecuária, participação de 6% – R\$ 29,4 bilhões⁴³.

As contas regionais do Brasil, segundo publicação do IBGE, sintetizam o panorama da economia brasileira e confrontam a contribuição relativa das Grandes Regiões e Unidades da Federação na composição do PIB nacional. No último posicionamento da geração de riqueza no país, dados de vários anos, Minas Gerais permaneceu, em 2015, com o terceiro maior PIB, com participação de 8,7%; o Rio de Janeiro, em segundo lugar, com 11%; e São Paulo, em primeiro, com 32,4%.

A queda observada na Indústria foi fortemente influenciada pelas atividades de Produção e Distribuição de Eletricidade, Gás, Água e Saneamento, que caiu 7,2%, decorrente da redução da geração de energia hidrelétrica pela restrição da demanda agregada, causada, dentre outros fatores políticos e institucionais, pela quebra da atividade econômica nacional. A Construção Civil contribuiu para a redução da atividade da Indústria, de -1,4%, na medida que continua sua trajetória de 14 trimestres consecutivos de queda, sendo que, em 2017, acumulou crescimento negativo de 6,4%.

A Extração Mineral, fortemente concentrada em Minas Gerais na extração de minério de ferro, cresceu 3,4% e a Indústria de Transformação, 1,3%, com destaque para a fabricação de produtos têxteis (13,1%), de máquinas e equipamentos (10,4%), de veículos automotores (4,2%) e de bebidas (4%).

A queda da Agropecuária acompanhou o comportamento da produção de café e de leite, os principais produtos da pauta mineira, que apresentaram baixo desempenho em 2017 - a de café arábica, por exemplo, teve queda de 18,3% no ano⁴⁴.

Comércio Exterior de Minas Gerais

Em 2017, as exportações mineiras atingiram US\$ 25,350 bilhões, crescendo em 15,64% em relação ao ano de 2016⁴⁵. Se comparado ao exercício de 2015 – cujas exportações inteiraram a cifra de US\$22,009 bilhões⁴⁶ –, por outro lado, o crescimento registrado é o de aproximadamente 13%. As importações, por sua vez, somaram US\$ 7,347 bilhões, 12,08% superior ao exercício precedente, gerando um superávit de US\$ 18,003 bilhões na balança comercial, o que representa aumento de 17,16% em relação ao ano de 2016⁴⁷ e, quanto ao exercício de 2015, um crescimento de aproximadamente 27%⁴⁸.

Por fator agregado, os dados de exportação demonstram que desde 2009 há uma preponderância dos produtos básicos no total das exportações mineiras, situação que se repetiu em 2017, com 57,12% de participação, praticamente estável em relação a 2016 (56,59%).

No tocante à participação, as importações de bens de consumo representaram 11,17%; as importações de bens intermediários corresponderam a 50,41%; as de bens de capital, 28,81%; e, quanto a combustíveis e lubrificantes, 9,61%. A permanência da pequena contribuição da importação de bens de consumo no total importado e a elevada representatividade das

⁴³ Fl. 98 CFAMGE

⁴⁴ Fls. 98 a 100 CFAMGE.

⁴⁵ Fl. 100 CFAMGE

⁴⁶ Fl. 12 CFAMGE dos autos nº 951.454

⁴⁷ Fl. 100 CFAMGE

⁴⁸ Fl. 12 CFAMGE dos autos nº 951.454

importações de bens intermediários (insumos industriais, peças e acessórios de equipamentos de transporte, etc.) e de capital demonstraram relação positiva entre compras internacionais e produção de bens e serviços mineiros.

Por fim, a origem das importações mineiras, por blocos econômicos, revela que, a despeito da valorização do real, a Ásia (26,91% de participação) seguiu com participação superior à da União Europeia (20,8%) e da Associação Latino Americana de Integração (21,05%) nas importações de 2017. E decresceram as compras originárias da União Europeia (-7,13%), em relação a 2016.⁴⁹

2 - DECRETO DE CALAMIDADE PUBLICA DE ORDEM FINANCEIRA

O triênio 2015-2017 revela por meio de dados empíricos período de crise econômica, afetando o Estado de Minas Gerais e o país de modo geral.

Nessa toada, o Governador do Estado, a seu modo, editou o Decreto nº 47.101/2016, em 05/12/16, que, aprovado pelo Plenário da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Resolução 5513, de 12/12/2016, o qual estabeleceu situação de calamidade financeira no âmbito do Estado de Minas Gerais, em decorrência do déficit financeiro ocasionado pelo histórico crescimento de despesas para as quais as receitas se mostram insuficientes a suportar, pelas dificuldades de arrecadação, dado ao severo momento econômico mundial e nacional, comprometendo ainda, a capacidade de investimento do Estado.

Segundo a unidade técnica o Estado estaria atuando em uma perspectiva que permite o endividamento em curto prazo, sem, contudo, descurar do reequilíbrio orçamentário-financeiro em longo prazo, como modo de superar o momento de crise econômica.

Entretanto, não se pode dizer se a longo prazo os resultados seriam satisfatórios para Minas Gerais, ao contrário, neste momento de crise financeira, orçamentária e administrativa o Decreto serviu apenas para declarar, o que está visível e perceptível a todos os setores, a baixa capacidade de gerir a *res publica* do atual governo.

Esta Corte no uso de sua competência constitucional tem pleno conhecimento desta realidade financeira e vem acompanhando o acentuado nível das dificuldades pelas quais passa a Administração Estadual nos seus mais diversos segmentos, principalmente na área da Educação, Saúde, Segurança Pública, e o parcelamento dos vencimentos dos servidores públicos e os constantes atrasos em sua prestação; e por fim, a recessão econômica e o crescente endividamento do Estado.

Como podemos observar, no mencionado decreto de calamidade financeira, há a expressa menção ao art. 65 da LRF, para justificar declaração de tal situação excepcional, para se reportar à suspensão e contagem dos prazos, do art. 23, 31 e 70, bem como a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF. Em que pesem as justificativas elencadas no preâmbulo do Decreto nº 47.101/2016, entendo que não houve a subsunção do conceito calamidade pública com a situação vivenciada pelo Estado de Minas Gerais, conforme posição elogiosa da unidade técnica.

O conceito de calamidade pública talhado nas normas constitucionais e infraconstitucionais está intimamente vinculado a desastre natural, pois não seria coerente com a finalidade da LRF realizar interpretação ampliativa de seus conceitos.

⁴⁹ Fl. 102 CFAMGE.

Assim, o infirmado decreto só declara a situação gravosa que passa o Estado sob a perspectiva financeira, sem, contudo, estabelecer medidas de contingenciamento ou de eleição de prioridades para melhor destinação dos escassos recursos públicos e da já sabida receita aquém das despesas para o exercício em análise, o que de fato contribuiria para uma melhor acomodação aos preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda que possa prevalecer o entendimento acerca da possibilidade de decretação de calamidade financeira nos moldes do art. 65 da LRF, tal situação não elide a observância obrigatória do Estado aos comandos constitucionais, especialmente, além de outras, as normas que impõem aplicação mínima em Saúde (art. 77, ADCT da CR/1988) e Educação (art. 212 da CR/1988).

Destaco que, no período em que atuei como Relator das Contas Governamentais do exercício de 2015, todos os alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal foram emitidos e encaminhados às autoridades competentes, inclusive ao Chefe do Executivo Estadual, nos termos do § 1º do art. 59 da LRF, demonstrando de forma oficial as incorreções na condução da coisa pública sob o aspecto fiscal. Esta conduta por mim capitaneada sob o aspecto empírico demonstra não só o cumprimento da LRF, mas o desejo de se ver endireitada as contas públicas de Minas Gerais e salvaguardada a saúde financeira do Estado para os exercícios seguintes. Na mesma linha atuou o ilustre Relator, realizando os alertas que são oriundos de norma cogente, estando está Corte de Contas alinhada aos preceitos fiscais mais modernos.

Entendo que, o fato do Poder Legislativo ter chancelado a sua autorização para a eficácia do Decreto e legitimidade dos atos dele decorrentes, por si só não o torna um instrumento adequado a obter resultados favoráveis à situação econômico financeira do Estado, pois inexistindo nos autos o registro ou menção à quaisquer medidas efetivas de contenção de despesas, a ausência de subsunção com a legislação fiscal, o contingenciamento ou outro mecanismo que efetivasse uma economia de recursos financeiros para atender àquelas despesas essenciais determinadas pela Constituição da República, o aludido Decreto nº 47.101/2016, se tornou apenas uma peça ornamental.

3 - PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ORÇAMENTO

Nos termos do que determina a Constituição Federal de 1988, art. 165, ratificado pela CE/1989, art. 153, o Estado de Minas Gerais atende ao modelo de planejamento governamental que compreende três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, contendo o planejamento de médio prazo (4 anos), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Em cumprimento aos preceitos da CE/1989, em seu art. 231, é acrescentado mais um instrumento: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI⁵⁰, que contempla as diretrizes de atuação governamental de longo prazo (20 anos), objetivando a promoção do desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado, devendo compatibilizar-se com os demais instrumentos de planejamento, nos termos do parágrafo único do art. 154, também da CE/1989.

Nesse arcabouço normativo, a Administração Pública Mineira também deve apresentar o planejamento de forma regionalizada e compatibilizada, conforme preceituam os §§ 1º, 4º e 7º do art. 165 da CR/1988⁵¹ e os arts. 154 e 157, §§ 1º, VI, e 2º da CE/1989⁵², que assim o disciplinam

⁵⁰ Atualizado pela Lei 21.967 de 12/01/2016 para o período de 2016 a 2027.

⁵¹ CR/1988. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e

objetivando a redução das desigualdades regionais e à observância ao princípio da continuidade administrativa.

Na elaboração e execução do planejamento, a CE/1989 ainda determina que seja assegurada a participação popular, conforme prescrito em seus arts. 157, § 5º, e 158⁵³ e também ratificada nas leis instituidoras dos Planos Plurianuais (PPAG 2016/2019 – Lei nº 21.968 de 14/1/2016, art. 8º, § 2º).

A Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) estabelece, em seu art. 1º, § 1º, a ação planejada e transparente como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal; e, no art. 59, § 1º, inciso V⁵⁴, como sendo competência dos Tribunais de Contas a análise dos fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou, ainda, que apresentem indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

A Lei Estadual nº 15.011/2004, ainda como instrumento de planejamento dispõe sobre a responsabilidade social na gestão pública do Estado de Minas Gerais, utilizando-se dos instrumentos de planejamento e avaliação social: Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS; Mapa da Inclusão Social; Balanço Social Anual; Anexos Sociais do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

A participação e discussão do Poder Legislativo (art. 166, parágrafos 1º ao 4º da CR/1988), bem como a estipulação de limites para modificação das propostas (art. 166, § 5º, da CR/1988) e vedações (art. 167, inciso I ao XI e respectivos parágrafos, todos da CR/1988) no orçamento/planejamento corroboram o caráter impositivo de tais instrumentos planejadores e a importância do processo legislativo em nível constitucional e infraconstitucional.

Em nível estadual, o orçamento/planejamento – Lei nº 22.476, de 29/12/2016 (LOA/MG 2016) – efetivou-se após aprovação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Em linha com estes preceitos constitucionais e legais, o Regimento Interno deste Tribunal (Resolução nº 12, de 19/12/2008) instituiu que o acompanhamento da gestão pública estadual, visando a subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as Contas de Governo, compreende o controle e a avaliação da execução do orçamento segundo os instrumentos de planejamento

outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. [...] § 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. [...] § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

⁵² CE/1989. Art. 154. A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada. Art. 157. [...] § 1º [...] VI – identificação dos investimentos, por região do Estado; § 2º O orçamento, compatibilizado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional.

⁵³ CE/1989. Art. 157. [...] § 5º – Para subsidiar a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, do plano plurianual de ação governamental e da proposta orçamentária anual, a Assembleia Legislativa sistematizará e priorizará, em audiência pública regional, realizada a cada dois anos, as propostas resultantes de audiências públicas municipais realizadas em poderes públicos locais, nos termos de regulamentação. Art. 158 – A lei orçamentária assegurará investimentos prioritários em programas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, fomento ao ensino, à pesquisa científica e tecnológica, ao esporte e à cultura e ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

⁵⁴ LC nº 101. Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar [...]: § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...] V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

governamental (§ 1º do art. 231)⁵⁵. E, ainda, no parágrafo único do art. 232⁵⁶, há imposição de que o relatório técnico que acompanha o parecer prévio contenha elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

Compatibilidade entre os Instrumentos de Planejamento e de Execução Orçamentária

No que tange à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, verificou-se, nesta análise formal e macro, existir conexão do PPAG com a estratégia definida no PMDI, uma vez que, como antes ressaltado, os programas, em sua maioria (88,41%), estão vinculados aos objetivos estratégicos definidos em cada eixo de Governo oriundo do processo de elaboração do PMDI; conexão essa também verificada com a Lei Orçamentária de 2017, que previu e executou esses mesmos programas, além dos Especiais, também contemplados no PPAG.

Entretanto, no que se refere ao desempenho quantitativo da execução dos programas, verificou-se baixa aderência às metas físicas e financeiras previstas, como demonstrado no Índice de Avaliação do Planejamento (IAP), que evidenciou que do conjunto das ações do PPAG, em 2017, apresentou grau classificado como razoável, de 45,53%, resultante da execução financeira satisfatória de 40,51% do total, física de 58,21%, e de do Índice de Equilíbrio da Execução Orçamentária – IEEO de 37,87%.⁵⁷

Participação Popular na Elaboração do PPAG e na Execução Orçamentária

Conforme consta do site da ALMG, na aba Acompanhe, a tramitação do projeto de lei de revisão do PPAG para 2017 foi acompanhada do processo participativo, realizado mediante audiências públicas, em conjunto, pela sociedade, deputados e gestores do Governo.

Na revisão do PPAG para 2017 foram incluídas 26 ações pelo Poder Legislativo em programas do Plano, das quais 19 foram por emendas da Comissão de Participação Popular da ALMG – CPP, que somadas a outras 34 já existentes no ano de 2016, totalizaram 53 ações com orçamento para as demandas da CPP em 2017. Essas ações são identificadas, no Orçamento Fiscal, mediante um código contábil de classificação de despesa, o Identificador de Procedência e Uso – IPU n. 4 (Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã), e se encontram especificadas no Anexo I da análise técnica da CFAMGE, onde também se demonstra a respectiva execução orçamentária em 2017.

Os créditos orçamentários para as ações da CPP, na LOA 2017, totalizaram R\$ 20,000 milhões, representando 0,02% de participação no Orçamento Fiscal do Estado e apenas 41,81% da previsão do exercício anterior (2016). A correspondente execução orçamentária, em 2017, perfaz

⁵⁵ TCEMG. RES. n.º 12/2008. Art. 231. Serão sorteados, na última sessão ordinária do Tribunal Pleno de cada ano, o Conselheiro Relator, o Revisor e o Auditor para o acompanhamento da gestão estadual, observado o princípio da alternância. § 1º O acompanhamento compreende, dentre outros, a avaliação e o controle da execução do orçamento, segundo os instrumentos de planejamento governamental, assim como a verificação do cumprimento das normas constitucionais, legais e, em especial, das normas de responsabilidade fiscal, visando subsidiar a emissão do parecer prévio, na forma da legislação aplicável.

⁵⁶ TCEMG. RES. n.º 12/2008. Art. 232. O parecer prévio será conclusivo quanto à observância das normas constitucionais e legais e quanto à situação financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Estado em 31 de dezembro. Parágrafo único. O relatório técnico, que acompanhará o parecer prévio, conterá análise detalhada das contas apresentadas pelo Governador, bem como elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

⁵⁷ Fl. 118 CFAMGE.

R\$ 8,855 milhões (equivalendo a 44,28% do programado na LOA, a 0,01% de participação na Execução total do Orçamento Fiscal e a 28,62% do executado em 2016). A baixa execução decorreu da não realização dos orçamentos de 25 ações (47,17% das 53) e da execução abaixo de 33% da programação em 4 delas (7,55%).

De forma reiterada, registra-se mais um quadro de baixa eficácia na execução orçamentária do conjunto das ações demandadas pela sociedade, advindas da CPP. Nesse sentido, várias recomendações, nos pareceres prévios desta Casa, já foram emitidas para que o Executivo concentrasse esforços visando superar as dificuldades, repetidamente alegadas por aquele Poder, para a execução das referidas ações, dando cumprimento aos artigos 157 (§ 5º) e 158 da CE/89, como também ao art. 8º, § 2º, da Lei 21.968/16⁵⁸.

No estudo técnico verifica-se que a relação existente entre execução orçamentária e previsão na LOA tem decrescido. O triênio 2015-2017⁵⁹ apresenta a seguinte série, 64,89%, 64,68% e 44,28%, respectivamente.

Reitero, como recomendei em 2015, que as audiências públicas realizadas ultrapassem os limites da mera publicidade e expectativa do cidadão, para a efetiva realização das políticas almejadas pela própria sociedade. O comando constitucional deve ser cumprido de forma efetiva, não podendo mais permanecer mecanismo *pro forma*, pois o descumprimento tem ocorrido desde sempre no plano material.

Além das reiteradas alegações de dificuldades de ordem técnica para a execução das ações da CPP, a Seplag ressaltou, em defesa que o cenário fiscal desfavorável, falta de tempo hábil ao conveniamento, ausência de demanda quanto aos objetos de emenda popular, e etc, seriam as principais razões para a baixa eficácia na execução orçamentária.

No entanto, a CFAMGE, quanto ao tópico apenas aduziu que será feito acompanhamento acerca da execução orçamentária, sobretudo porque a execução orçamentária da CPP se dá por meio IPU 4.

Ao meu sentir, mais uma vez o art. 158 da CE/89, norma de eficácia plena, mostra-se como letra morta frente à inação do Poder Executivo, considerando tratar-se de despesas para as quais a lei orçamentária deverá assegurar investimentos prioritários, e ainda embasando-se na nova matriz de gestão política e econômica do Estado, contida no novo PMDI, que incorpora e prioriza, em suas linhas estratégicas de atuação, o reforço da participação social, visando democratizar o aparelho estatal e seus processos decisórios.

Para finalizar a análise da execução orçamentária da CPP, ressalte-se que sua implementação no plano material marcará a entrada em vigor de um novo ciclo de planejamento governamental, trazendo como principal inovação ao processo sua construção participativa, e tal decisão política deve se concretizar em ações práticas, visíveis e efetivas.

Responsabilidade Social na Gestão Pública do Estado

A Lei nº 15.011, de 15 de janeiro de 2004, dispõe sobre a gestão pública responsável no Estado e também altera a Lei nº 14.172 de 15 de janeiro de 2002, que criou o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, cuja função é a divulgação periódica do perfil de desempenho

⁵⁸ Fl. 116 CFAMGE

⁵⁹ Tabela 19, fl. 117.

dos municípios do Estado nas áreas sociais e, como produto dessa avaliação, é concebido o Mapa da Inclusão Social. Consiste a Responsabilidade Social na Gestão Pública em implementar políticas públicas, planos, programas, projetos e ações que assegurem o acesso da população a assistência social, educação, serviços de saúde, emprego, alimentação de qualidade, segurança pública, habitação, saneamento, transporte e lazer, com equidade de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência. A responsabilidade social na gestão pública estadual caracteriza-se, ainda, pela transparência e pelo planejamento estratégico das ações, bem como pelo caráter educativo da edição dos atos, de acordo com o parágrafo único do citado art. 1º da Lei 15.011/04.⁶⁰

O órgão técnico tem reiteradamente apontado para a insuficiência e baixa transparência das ações governamentais, dada a dificuldade de demonstrar o pleno cumprimento das condicionantes formais de uma gestão pública social responsável no Estado de Minas Gerais, insculpidas no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 14.172/2002 e no §1º, art. 8º, da Lei nº 15.011/2004, panorama este que tem sido contemplado nos pareceres prévios desta Casa.

O parágrafo único do art. 4º da Lei nº 14.172/2002 contempla a obrigação de o Governo apresentar, anualmente, programa emergencial para o desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS.

Sobre o cumprimento da obrigação contida no parágrafo único do art. 4º da Lei nº 14.172/2002, o Governo não vem apresentando anualmente um programa emergencial com foco específico no desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS, a despeito dos reiterados apontamentos do problema ao longo dos anos e das recomendações nos pareceres prévios desta Corte para que a Administração Estadual imprimisse maior transparência às ações que comprovassem a utilização do IMRS como referência para as políticas sociais, conferindo-lhe a devida importância no planejamento e na execução orçamentária do Estado.

Em 2017, a LOA previu a dotação total de R\$ 3,340 bilhões para os 50 municípios mais carentes, distribuída a dotação em 134 programas governamentais. Ao final do exercício, a execução orçamentária consolidada dessas parcelas de programas em 2017 perfaz o total de R\$ 2,595 bilhões, equivalendo a 77,69% do previsto na LOA e foi distribuída em 141 programas.

Analisando a execução financeira, por programas, verificou-se heterogeneidade e pouca eficácia, como já observado nos exercícios anteriores, com taxas variando de 0% a 82.874,58%, frente ao planejado. Foram 24 programas sem qualquer execução financeira e 8 que apresentaram valores executados, embora inicialmente sem parcelas previstas na LOA. Em 29 deles (20,57%), a execução ficou no intervalo considerado satisfatório, de 70 a 130% do projetado.

Durante o acompanhamento das contas do exercício de 2017, a Unidade Técnica solicitou à Seplag que discriminasse as despesas realizadas no sentido de socorrer os municípios mais carentes até o 4º bimestre daquele ano, ao que respondeu referida secretaria com demonstrações de transferência de recursos obrigatórios, como as cotas-partes do ICMS e IPI-exportação (art. 158, IV, e art. 159, § 3º, da Constituição Federal), IPVA (art. 158, III, da Constituição Federal), pagamentos de proventos de inativos civis e militares, pensionistas (art. 158, I, da Constituição

⁶⁰ Fls. 118 e 119 CFAMGE.

Federal) e precatórios (art. 101, § 2º, II, “a”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Assim, o parecer técnico da CFAMGE observou que a Seplag, além de não demonstrar todas as despesas às quais estaria vinculado o Executivo Estadual em relação aos municípios mais carentes, incluiu aos gastos discriminados para esse socorro verbas já devidas por expressa determinação constitucional, ou seja, que já seriam inarredavelmente repassadas aos entes municipais.

Além disso, percebe-se concentração dos recursos investidos no Município de Ribeirão das Neves (R\$ 949,040 milhões executados, 36,57% do total), sendo que esse Município não se encontra posicionado nas 50 últimas classificações do IMRS, mas, sim, na 89ª posição do índice. Há, conforme o registro da CFAMGE, outros 9 municípios contemplados pelas verbas do programa que tampouco compõem o referido rol de municípios que fazem jus aos repasses auxiliares, ademais que foram detectados outros 11 entes que, carecendo daqueles recursos, não foram agraciados pelo programa governamental⁶¹.

Deste apontamento, a Seplag manifestou-se o Projeto de Lei 891 que altera a Lei 15.011/2004 e a Lei 14.172/2002, cria o Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Este mecanismo segundo o Poder Executivo seria mais transparente e condizente com os mecanismos de planejamento e gestão do Estado de Minas Gerais.

Afirma ainda o Estado que a destinação de recursos aos municípios teria sido incrementada, bem como sua execução.

Contudo, como se apreende da análise da CFAMGE, bem como dos dados orçamentários e financeiros, é que o Estado não procede de forma alinhada e almejando a melhoria dos 50 municípios com o menor IMRS.

Ao meu sentir, a destinação desses recursos orçamentários deve se dar de forma cogente por ser medida exigida em sede constitucional que é a promoção do desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais. Não se pode tolerar que município não posicionado entre os 50 piores IMRS detenha recursos na ordem de 36,57%.

Portanto, o desenvolvimento desses municípios tão carentes está condicionado ao debate pelos da Assembleia Legislativa de Minas Gerais quando da aprovação do orçamento, bem como do Poder Executivo no momento da execução desses créditos orçamentários.

Outro apontamento importante da CFAMGE refere-se a baixa eficácia na execução orçamentária dos programas sociais demonstrados no Balanço Social e a ausência de dados qualitativos dos resultados dessas políticas, que demonstrem a efetividade ou o impacto delas na qualidade de vida dos mineiros.

A Seplag se manifestou no sentido de que a maior parte das ações situou-se no intervalo satisfatório quanto ao desempenho físico e orçamentário, no Balanço Social. Aduziu envidará esforços no sentido de reduzir o quantitativo de ações com desempenho físico e orçamentário crítico, subestimado ou sem execução.

Noutro passo, a CFAMGE não corrobora a afirmação de que seria a maioria das ações com desempenho satisfatório, tendo em vista que nem o desempenho físico nem o orçamentário atingiram 50%.

⁶¹ Fls. 118/120 CFAMGE

Importa ressaltar que os resultados tem sido muito abaixo do desejado e o Estado não tem conseguido atingir índices realmente satisfatórios e capazes de alterar o status social de Minas Gerais. A baixa eficácia na execução orçamentária dos programas sociais corrobora o aspecto de ineficiência na gestão dos recursos públicos e a falta de impacto concreto na qualidade de vida dos mineiros.

Portanto, percebe-se que houve por parte da Administração Estadual a observância das normas pertinentes em sentido formal, sem, contudo, incrementar na forma de planejamento de modo a dar real concretude aos preceitos elencados acima referentes ao planejamento e ao desenvolvimento dos municípios mais carentes de atenção e recursos financeiros do Estado de Minas Gerais.⁶²

Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, e orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual, principalmente, *ex vis* dos arts. 165, §2º da CR/88 e art. 155 CE/89.

A LDO para 2017

Prioridades e Metas

O Anexo de Prioridades e Metas, previsto no art. 165, II, § 2º, da CR/88, não integrou a LDO 2017 – Lei 22.254, de 25/07/2016, posto que, conforme dispõe o seu art. 2º, as metas e prioridades da Administração Pública Estadual (Poder Executivo) para o exercício de 2017 são as ações consideradas prioritárias, com identificação própria, constantes do PPAG 2016-2019 e suas revisões, bem como, para a Defensoria Pública, o MPE, o TCEMG e os Poderes Legislativo e Judiciário, as metas prioritárias são as consignadas nos respectivos programas finalísticos do mesmo plano.

O art. 2º da LDO 2017 determina, ainda, que as metas deverão observar as seguintes diretrizes: I – redução das desigualdades sociais; II – geração de emprego e renda com sustentabilidade econômica, social, ambiental e regional; III – gestão pública transparente e eficiente, voltada para o serviço ao povo mineiro.⁶³

Audiências Públicas Regionais

Em seu § 5º, art. 155 a CE/1989, estabelece que a LDO fixe percentual não inferior a 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais – percentual a ser incluído na LOA e executado com o respectivo pagamento até o final do exercício financeiro correspondente. Cumpre informar que a LDO 2017, assim como a de 2015 e 2016, não cumpriu tal determinação, permanecendo desde 2005 a discussão, a despeito das recomendações proferidas por esta Corte quanto à importância de tal previsão para a participação direta e efetiva da sociedade na priorização das propostas orçamentárias e, ainda, quanto à consequente fixação do limite para os gastos com publicidade, conforme preceitua o § 2º, art. 158 da CE/1989.

Sobre o tema, compete registrar a declaração da Seplag, em resposta à abertura de vista de 2015 (Balanço Geral do Estado n. 977.590⁶⁴, a qual foi relator), de que o Estado está envidando

⁶² Fls. 120 a 124 CFAMGE.

⁶³ Fl. 125 CFAMGE.

⁶⁴ Fls. 740/741 CFAMGE

esforços para atender ao compromisso de prover a participação direta da população na formulação, execução, monitoramento e avaliação de programas e políticas públicas, tendo, inclusive, criado 17 Fóruns Regionais, conforme previsto no Decreto 46.774, de 9/6/15, de iniciativa popular, com a realização de 34 encontros, contando com a presença de 17.293 pessoas.

Esta inobservância das determinações do Tribunal de Contas e recomendações da Controladoria-Geral do Estado acerca da necessidade de se fixar os percentuais referentes ao atendimento das propostas das audiências públicas regionais, bem como o limite para os gastos com publicidade em afronta à Constituição do Estado foi objeto de apontamento pela CFAMGE.

Em resposta, a Seplag esclarece que os Fóruns Regionais de Governo têm contado com a participação de representantes do Poder Legislativo Estadual e que estariam alinhados ao Pacto pelo Cidadão, ainda dependente de disponibilização na internet.

Não obstante, a Unidade Técnica considerou que, apesar da melhoria dos Fóruns Regionais de Governo sob o enfoque da participação popular, continua ainda o descumprimento constitucional, ao passo que ainda não é contemplado na LOA 1% da receita orçamentaria corrente ordinária do Estado para o atendimento de tão importante mecanismo de atendimento aos anseios sociais, e, por conseguinte a limitação dos gastos com publicidade, arts. 155, §5º e 158, §2º, da CE/89.

Na mesma esteira de pensamento me situo, consignando, mais uma vez, que a participação popular não pode ocorrer apenas *pro forma*, pois é imprescindível que se dê concretude ao comando constitucional de modo a não utilizar os Fóruns como simples exteriorização de ação não realizada nos planos financeiro e orçamentário.⁶⁵

Sistema de Custos

Conforme a LRF (alínea “e” do inciso I do art. 4º), a LDO deverá dispor sobre as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Nos termos das disposições do art. 46 da LDO/2017, pode ser entendida a observância das disposições da LRF; ao passo que no que se refere à alocação de recursos sob incumbência da LOA, a qual não tem sido feita na sua integralidade, de forma a propiciar o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

PLOA para o Exercício de 2017 e o Déficit Orçamentário

Por meio da Mensagem 200, datada de 29 de setembro de 2016, do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Fernando Damata Pimentel, foi encaminhado à ALMG o Projeto de Lei 3.820 (PLOA 2017) referente à Proposta Orçamentária contendo a estimativa das receitas e despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício de 2017.

Conforme a exposição de motivos do referido projeto, os parâmetros econômicos utilizados para a estimativa de receita e despesa para 2017 foram aqueles previstos nas Metas Fiscais constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2017, as quais utilizaram os mesmos critérios apresentados no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União. Foi destacado, ainda, que o Projeto de Lei do Orçamento de 2017 já considerou os parâmetros do PLC 54/16 que tramita no

⁶⁵ Fls. 125 e 126 CFAMGE.

Senado Federal (antigo PLP 257/16). O citado PLC prevê o alongamento da dívida dos Estados com a União, contratada no âmbito da Lei 9.496/1997 e ao amparo da Medida Provisória 2.192-70/01, v.g., aumento do prazo, carência, descontos e outras medidas que auxiliem na reorganização dos passivos.

As Comissões de Fiscalização Financeira e Orçamentária, de Participação Popular e outras Temáticas da Assembleia promoveram audiências públicas com o objetivo de discutir o projeto de lei de revisão para 2017 do PPAG 2016-2019, e esse processo resultou na apresentação, pela Comissão de Participação Popular, de 37 emendas ao PLOA, além de outras 336 emendas apresentadas pelos parlamentares e pelo Bloco Verdade e Coerência.

A citada proposição foi publicada no Diário do Legislativo em 11/10/16 e distribuída à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da ALMG, para receber o Parecer de Turno Único, que resultou, em 07/12/16, no PLOA 3.820. Portanto, o Orçamento Fiscal do Estado para o exercício de 2017, materializado pela Lei 22.476, de 29/12/16, estima a receita em R\$ 87,271 bilhões e fixa a despesa em R\$ 95,336 bilhões – incluídas as operações intraorçamentárias em R\$ 15,051 bilhões – o que representa um déficit orçamentário de R\$ 8,065 bilhões. Tal resultado é justificado pelo Governo, em parte, pelas dificuldades enfrentadas pelos diversos setores econômicos, reduzindo a capacidade de crescimento das receitas.

Quanto ao Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado, a mesma lei fixou os investimentos em R\$ 8,317 bilhões. Itens específicos deste relatório conterão análises da LOA e do Orçamento de Investimento⁶⁶.

Déficit Orçamentário Previsto para 2017

Uma vez mais o Governador do Estado encaminha o PLOA prevendo para o exercício déficit orçamentário. Tal fato ocorreu no triênio de sua gestão, 2015-2017, o que demonstra a dificuldade pela qual passa o Estado de Minas Gerais no incremento de sua receita frente a necessidade de contingenciar sua despesa.

A Mensagem 200/2016 informa sobre o déficit orçamentário e a complexidade de sua equalização, mesmo com as medidas adotadas no período tais como, o Programa Regularize e as reformas na legislação tributária.

O déficit orçamentário para o exercício de 2017 foi de 8,065 bilhões, 9,60% menor que aquele registrado em 2016, no entanto 10,88% superior ao de 2015.⁶⁷

A esse respeito, vale ressaltar a relevância do planejamento governamental que minimizaria as distorções apresentadas no exercício nos planos fiscal e orçamentário. Trata-se o Orçamento de uma ferramenta à disposição do Estado para que haja administração dos seus gastos, seja por meio da programação das despesas a serem realizadas, seja na consignação dos recursos financeiros para financiá-las identificando a origem das receitas. Esta lógica contempla o equilíbrio orçamentário entre as receitas nele previstas, que ingressarão ao longo do ano, e as despesas autorizadas a serem realizadas⁶⁸.

⁶⁶ Fls. 132/134 CFAMGE

⁶⁷ Tabela 21, fl. 134.

⁶⁸ Neste sentido tem-se o orçamento em seu aspecto econômico: “O aspecto econômico incide na busca pelo equilíbrio de receitas e despesas, porque o endividamento poderá acarretar a mitigação de investimento e elidir a capacidade de desenvolvimento social. Entretanto, há políticas econômicas que demandam a intervenção do Estado (função estabilizadora)

Assim, ao ocorrer o déficit orçamentário em 2015, o Governo Estadual deveria se empenhar ao máximo para que este déficit decrescesse ao longo dos anos. Contudo, o que se constata é que a medida excepcional de orçamento desequilibrado passou a ser a constante em Minas Gerais.

O equilíbrio está previsto na Constituição da República e na Lei de Responsabilidade Fiscal, e a sua finalidade é exatamente impedir o déficit orçamentário e o endividamento. A LRF estabelece normas voltadas para a responsabilidade fiscal, que pressupõe a 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. Para garantir esse equilíbrio, a programação das despesas deverá ter o efetivo suporte financeiro, decorrente do fluxo de receitas previsto e da limitação dos gastos por meio de critérios rigorosos para a limitação do empenho.

A Lei Federal nº 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, nos seus artigos 47 a 50 trata da programação da despesa orçamentária e financeira, instrumento esse de real importância para disciplinar a utilização dos recursos. Percebe-se que tais dispositivos têm o mesmo escopo do estabelecido no art. 8º da LRF.

Conforme já observado, não obstante a relevância do planejamento governamental na busca pelo equilíbrio fiscal, novamente foi projetado e aprovado na lei orçamentária anual, o déficit orçamentário, agora na razão de R\$ 8,065 bilhões. A esse respeito, cumpre informar que, à medida que se reitera o déficit, os chamados Restos a Pagar vão se avolumando na dívida a curto prazo, o que acarreta o aumento do déficit financeiro ou o endividamento de curto prazo o que se mostra mais comprometedor para a administração, pela sua exigibilidade mais imediata originada de realização de despesas de caráter continuado, ou seja, são exigidas no dia a dia.

Por fim, ressalta-se que desde 2015 o governador tem expedido Decreto de Calamidade Financeira, como o fez por meio do Decreto 47.101, de 5/12/2016, sem que esta medida implica na redução das despesas estaduais e por consequência na diminuição do déficit financeiro e orçamentário que tem apresentado os exercícios do triênio 2015-2017; logo, mais uma vez se mostra despicando e inócuo o referido Decreto já que não se concretiza no plano das contas públicas o desiderato para o qual tem sido editado, qual seja, o reequilíbrio financeiro.

Lei Orçamentária Anual – LOA

Para o exercício de 2017, o Governo do Estado de Minas Gerais uma vez mais sancionou, por meio da LOA – Lei 22.476, de 29/12/16, um orçamento deficitário em R\$ 8,065 bilhões, com receita estimada em R\$ 87,271 bilhões e despesa fixada em R\$ 95,336 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias. Fixou também em R\$ 8,317 bilhões o Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas pelo Estado⁶⁹.

Registra-se que são operações intraorçamentárias aquelas resultantes de movimentação orçamentária entre órgãos, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes integrantes do Orçamento Fiscal.

que podem acarretar o déficit nas contas públicas – contrair empréstimo, por exemplo – mas, a intervenção estatal, é motivada para a estabilização econômica e social.” (COSTA, 2015, p. 53) (grifou-se)

⁶⁹ Fl. 140 CFAMGE

4 - EXECUÇÃO DA LEI ORÇAMENTÁRIA – LOA

Execução Orçamentária da Despesa Global, de Acordo com o PMDI e o PPAG

Conforme a programação do PPAG, a LOA estimou para 2017 gastos gerais nos programas governamentais na ordem de R\$ 103,653 bilhões, sendo R\$ 95,336 bilhões (91,98%) por meio do Orçamento Fiscal – OF, incluídas as operações intraorçamentárias, e R\$ 8,317 bilhões (8,02%) por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado – OI.

A previsão orçamentária global de gastos em 2017 perfaz R\$ 106,344 bilhões, 102,60% do programado na LOA. O OF executou 103,21% da sua programação e o OI, 95,61%.

Em comparação com 2016, a execução orçamentária de 2017 foi superior em 6,42% no conjunto dos dois orçamentos, resultado de um acréscimo de 11,64% no OF e de um recuo de 32,58% no OI, em valores nominais.

Execução Orçamentária dos Programas e Ações, por Eixos de Governo

Segundo consta do PMDI, as estratégias, programas e ações governamentais organizam-se e aglutinam-se em Eixos de Governo, que são os elementos orientadores dessas ações. Os programas vinculados aos Eixos de Governo, no Orçamento de 2017, somaram 183. Fora dos Eixos, há os Programas Especiais, que 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. Os Programas Especiais somaram 24 em 2017.

Apurou-se uma redução da participação, no Orçamento do Estado, dos recursos previstos para os programas vinculados aos Eixos de Governo, de 27,71% em 2016 para 27,45%, em 2017, e ainda mais expressiva na execução orçamentária, passando de 30,07% para 27,01%. De outra parte, a participação na previsão de gastos com os Programas Especiais elevou-se na mesma proporção que a redução dos Eixos, passando de 72,29% para 72,55%, elevação essa ainda mais substancial na execução orçamentária, que tem se mostrado superior à previsão da LOA, de 69,93% em 2016 para 72,99% em 2017. Assim, a execução orçamentária dos Programas Especiais superou em 3,23% a programação da LOA/2017 e, em 11,09% a do ano anterior, ao passo que a dos Eixos correspondeu a, basicamente, o previsto na LOA 2017 (100,93%) e a 95,57% à de 2016.

Segundo a análise técnica da CFAMGE, os gastos com os Programas Especiais absorveram a maior parte dos recursos orçamentários do Estado, o que não configura uma situação positiva, tendo em vista que a estratégia governamental é vinculada aos Eixos de Governo e não aos Programas Especiais.

Destacam-se os Eixos com as maiores participações na execução orçamentária de 2017: Educação e Cultura (9,48%), Saúde e Proteção Social (7,04%) e Segurança Pública (4,86%); e o com a menor participação: Infraestrutura e Logística (1,37%).

Ressalta-se a expressiva redução de 46,43% na participação do Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico em relação ao exercício anterior, tendo sido executados apenas R\$ 2,977 bilhões ante R\$ 5,557 bilhões em 2016.

Quanto a este ponto, a Seplag se manifestou no sentido de que tal redução no Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico é oriunda da aquisição e construção de várias usinas hidrelétricas térmicas e ou fontes alternativas na ação 3002 pela CEMIG no ano de 2016 no montante este de R\$ 2,216 bilhões. No que se refere ao restante da redução na execução orçamentária a alegação do Estado foi no sentido de mudanças e exclusões das ações em relação aos eixos a que pertenciam.

Contudo, o que mais chama atenção neste tópico é a redução da execução orçamentária nos Eixos e o aumento dela nos Programas Especiais. Este fato demonstra um desalinhamento da destinação de maior parte dos recursos públicos a ações que poderiam representar maior estreitamento à estratégia governamental.

Logo, ao meu sentir, a redução da execução orçamentária nos Eixos ocorrida em 2017 foi explicada de forma satisfatória pelo Estado em decorrência principalmente das aquisições e construções das usinas realizadas em 2016; contudo, esta redução não justifica o incremento na execução dos Programas Especiais em detrimento das ações vinculadas aos Eixos.

Entre os Programas Especiais, destaca-se o 701 - Apoio à Administração Pública, cujo objetivo é desenvolver ações administrativas e financeiras visando garantir os recursos humanos, materiais, financeiros, técnicos e institucionais necessários à execução das políticas públicas a cargo do Estado de Minas Gerais. A participação desse programa na LOA/2017 (R\$ 18,504 bilhões) correspondeu a 24,61% do total previsto para os Programas Especiais e sua execução orçamentária (R\$ 18,411 bilhões), a 23,72%. Os maiores gastos apropriados no 701 são com Pessoal e Encargos Sociais, da ordem de 88,55% (R\$ 16,266 bilhões) no OF, e se referem aos vários programas do PPAG, nos quais esses custos com pessoal ainda não são registrados – ou o são parcialmente –, a despeito da exigência contida na LRF, art. 50, § 3º, de que “a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”. Como exemplo, citam-se os valores executados a título de pessoal ativo – civil e militar –, e registrados de forma padronizada nesse Programa 701, mas se referem a programas das Funções de Governo: Saúde (R\$ 1,488 bilhão) e da Segurança Pública (R\$ 6,040 bilhões), valores esses que, somados, equivalem a 40,98% do total do 701.⁷⁰

Este descumprimento ao art. 50, §3º, da LRF foi objeto de apontamento pela CFAMGE ao qual a Seplag manifestou-se pela impossibilidade de realizar a apropriação por programas de governo e acrescentou que as são identificáveis pela ação 2417 – Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos Sociais do Programa 701 – programa especial.

Ocorre, como bem apontou a CFAMGE, a exigência deflui de expressa previsão legal. Sendo, portanto, não mera recomendação ao Estado de Minas Gerais com o objetivo de melhorar a transparência dos gastos, mas de determinação a ser implementada.

Execução Orçamentária dos Programas do PPAG por Tipo de Ação

Os programas do PPAG são executados mediante ações que somaram 943 em 2017 e se classificaram em projetos, atividades-fim, atividades-meio e operações especiais. Os projetos envolvem um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental.

⁷⁰ Fls. 142 a 144 CFAMGE.

A série histórica dos Projetos do Orçamento Fiscal mostra significativa redução no quantitativo dessas ações, passando de 161, em 2015, para 116 em 2016 e 98 em 2017 – e, mais ainda, na execução orçamentária, cuja participação no conjunto dos orçamentos (OF + OI) passou de 1,97% em 2015 (R\$ 1,834 bilhão) para 0,53% em 2016 (R\$ 530,323 milhões) e 0,42% em 2017 (R\$ 441,506 milhões), valores nominais. A referida execução orçamentária em 2017 ficou bem aquém do programado na LOA, equivalendo a 53,46% daquele valor, sendo inferior também à de 2016, em 16,75%.⁷¹

Mais significativa ainda foi a redução dos aportes nos Projetos do Orçamento de Investimento, cujo valor executado, de R\$ 1,931 bilhão e participação de 1,82% no total dos orçamentos (OF + OI), equivale a 69,05% do programado na LOA (R\$ 2,796 bilhões) e a apenas 42,82% do valor executado em 2016 (R\$ 4,509 bilhões), quando a participação foi de 4,51%.

De outra parte, verifica-se a manutenção do crescimento nominal e da participação no Orçamento do Estado, especialmente nos dois últimos exercícios, dos gastos com as Atividades-Meio do OF, que são ações desenvolvidas de forma contínua e permanente, não refletindo uma atribuição finalística do Governo. Esta participação incrementou-se no triênio 2015-2017, de 21,31% no primeiro ano para 26,71% no exercício objeto deste balanço.

Assim, a execução orçamentária das Atividades-Meio do OF em 2017, no valor de R\$ 28,400 bilhões, representou 97,78% da programação da LOA e 96,82% do crédito autorizado.⁷²

No que tange às despesas classificadas como Atividades-Fim do OF, a execução em 2017 igualmente se elevou, em relação a 2016, passando de R\$ 17,899 bilhões para R\$ 18,681 bilhões, 4,37% de acréscimo nominal, superando também em 7,28% o planejamento da LOA.

Em relação às despesas com Pensões do Militar, no valor de R\$ 1,354 bilhão em 2017, embora classificadas como Atividades-Fim do OF, infere-se não possuírem as características desse tipo de ação, que são aquelas cujo respectivo objeto é desenvolvido de forma contínua e permanente, tendo em vista a manutenção do fornecimento/prestação de um bem ou serviço, refletindo uma atribuição finalística do órgão/entidade.

No que tange às despesas com Atividades-Fim do OI, apurou-se a baixa aderência na execução orçamentária dessas ações, que extrapolaram em 369,11% a previsão da LOA, impactada especialmente pela execução da Ação 8004 – Distribuição de Dividendos, do Programa 182 – Aporte de Capital Cemig, UO Cemig, no valor de R\$ 583,986 milhões, em face de um crédito inicial de R\$ 1,000 mil e autorizado de R\$ 600,001 milhões.⁷³

Outro ponto de atenção refere-se ao apontamento técnico relativo a redução no Orçamento de Investimentos das Empresas – OI e a diminuição dos investimentos em projetos que representariam a expansão nas atividades finalísticas da ação governamental.

A Seplag justificou este apontamento mais uma vez com o argumento que em 2016 houve a construção e aquisição de usinas hidrelétricas térmicas e ou de fontes alternativas, sendo que em 2017 sua não ocorrência implicou em valores nominais em uma diminuição do montante executado do OI.

⁷¹ Tabela 27, fl. 144.

⁷² Tabela 27, fl. 145.

⁷³ Tabela 27, fl. 145.

Argumentou ainda que a redução da capacidade de investimentos por parte do Estado agravou-se devido à crise financeira pela qual Minas Gerais e o país estão vivenciando.

Portanto, fica confirmada, mesmo entendimento exposto pela CFAMGE a redução na capacidade de investimento do Estado que no triênio 2015-2017 reduziu de R\$1,834 bilhão para R\$ 441,506 milhões da execução total.

Percebe-se, como bem apontado pela CFAMGE, em contrapartida, um incremento dos gastos com as Atividades-Meio do OF, no triênio 2015-2017, no qual no primeiro ano representava 21,31% e que em 2017 alcançou a razão de 26,71%. Assim, como ocorrera com as Operações Especiais, que sofreram um incremento de 18,89% em 2017 se comparado com 2016, passando a representar 47,83% de toda a despesa executada no conjunto dos dois orçamentos – destaque para o Aporte de R\$10,308 bilhões para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS; R\$11,615 bilhões Proventos de Aposentados e 2,280 bilhões Juros sobre a Dívida Interna por Contratos.

Quanto ao incremento dos gastos com as Atividades-Fim do OF e das Operações Especiais, o Estado argumentou que muito se deve aos aumentos concedidos aos profissionais da educação e segurança. Além disso, afirmou que o Poder Executivo teria reduzido poder de manejo, por se tratarem de despesas de caráter obrigatório.

Contudo, na linha do exposto pela CFAMGE, avolumam-se gastos como Atividades-Meio que poderia sofrer intervenção ou contingenciamento, exemplifica-se com o aumento operado no auxílio-alimentação. Acontece que em um momento de tamanha crise financeira na qual a única medida tomada pelo Estado é a busca pela melhoria da receita não é suficiente, faz-se necessário a tentativa de medidas estruturais de racionalização e contingenciamento das despesas.

No que se refere ao aumento nos gastos com Operações Especiais não houve por parte da Seplag qualquer pronunciamento, razão pela qual fica mantido o apontamento.

Importante constatação realizada pela CFAMGE, e que nos causa também surpresa, foi a redução drástica dos gastos com Transferência para Financiamento do Transporte Escolar, de R\$310,880 milhões em 2016 para R\$10,873 milhões em 2017; e a inclusão dos gastos com Pensões do Militar, no valor de R\$ 1,354 bilhão, inapropriadamente nessa classificação de despesa.

No que se refere a classificação da despesa Pensões do Militar a Seplag argumentou que há discussão quanto a melhor forma de classificá-la, existindo, portanto, uma linha que defende sua classificação com Operação Especial e outra como Atividades-Fim do OF.

Quanto à diminuição dos gastos com o transporte escolar, a Seplag se defendeu sob o argumento de que teria alterado a forma de se atingir o acesso dos alunos ao transporte. Enquanto em 2016 realizava-se uma transferência direta de recursos para o atendimento dos alunos da rede estadual de ensino residentes na zona rural, já em 2017 a Secretária de Estado de Educação priorizou a aquisição de veículos escolares para posterior doação aos municípios.

E acrescentou que houve uma ampliação do número de alunos atendidos ao compararmos os 218.557 (2016) para 245.557 (2017).

No reexame da CFAMGE o apontamento foi mantido, tendo em vista que os argumentos da Seplag não foram suficientes, tendo havido apenas alteração do elemento item da despesa, mas compostos da mesma ação.

Quanto à classificação dos gastos com Pensões do Militar, acompanho o entendimento da unidade técnica, sobretudo porque as despesas não possuem característica de manutenção do fornecimento/prestação de um bem ou serviço, que reflita uma atribuição finalística do órgão/entidade.

Por fim, o apontamento realizado pela CFAMGE relacionado a baixa aderência na execução orçamentária das Atividades-Fim do OI, que extrapolaram em 369,11% a previsão da LOA, sobretudo pela Distribuição de Dividendos da CEMIG no valor de R\$583,986 milhões, em face de um crédito inicial de R\$1,000 mil e autorizado de R\$600,001 milhões.

O argumento da Seplag foi de que há regulamentação por parte da Comissão de Valores Mobiliários, art. 8º da Instrução nº 358/2002, na qual é vedado a companhia divulgar informações relativas a ato ou fato relevante. Ao se considerar que esses dados podem influenciar o mercado e as ações negociadas pela companhia na Bolsa de Valores (BM & FBovespa).

Portanto, na mesma linha da CFAMGE, entendo como justificável o procedimento realizado por ser imposto pela CVM e pelas regras de mercado.

Ações de Acompanhamento Intensivo

As ações de acompanhamento intensivo constituem o eixo fundamental de atuação da gestão governamental, devendo ser acompanhadas de forma intensiva, como o próprio nome diz. Essas ações, pertencentes a diversos programas do PPAG, somaram 162 em 2017, representando 17,18% do total (menos que em 2016, quando somaram 193 e equivaleram a 19,48%) e são classificadas como: Projetos do Orçamento Fiscal (35 ações); Atividades-Meio do OF (11); Atividades-Fim do OF (106); Projetos do OI (7); Atividades-Fim do OI (01) e Ação Não Orçamentária (02).

Os recursos aplicados pelas Ações de Acompanhamento Intensivo em 2017 somaram R\$ 6,620 bilhões, representando 6,22% de participação do Orçamento Geral executado, o que representa redução, em relação ao exercício de 2016, na proporção de 29,57% em valores nominais. Em comparação, também, aos Programas Estruturadores e participação no Orçamento do exercício de 2015, houve queda ainda maior, na ordem de 52,86% dos recursos ora investidos.

A referida execução orçamentária das ações de acompanhamento intensivo em 2017 constituiu-se basicamente do planejado inicialmente na LOA (100,83%), mas representou apenas 77,21% do crédito autorizado. Conforme a análise técnica da CFAMGE, apenas 37 das 162 ações (23,13% do total) tiveram sua execução realizada de forma satisfatória (no intervalo de 70% e 130% do programado). O aporte total realizado foi de R\$3,587 bilhões, equivalentes a uma participação de 54,19%.

Quanto às demais ações, em 25 (15,63%) não houve qualquer execução financeira. Para sete delas, foram fixadas janelas orçamentárias na LOA de apenas R\$ 1.000,00; em 56 (35,00%), a execução ficou abaixo de 70% do programado na LOA e, em 42 (26,25%), ultrapassou os 130% do planejado, entre as quais nove também com janelas orçamentárias de menos de R\$ 10.000,00. Além dos exorbitantes percentuais verificados em função da previsão apenas de janelas orçamentárias, ocorreram outros 18 casos de execução em percentuais elevados, que vão de 324,84% a 58.293,76% do programado, como pode ser visualizado no Anexo II do relatório da CFAMGE. Fechando o quantitativo de Ações de Acompanhamento Intensivo, duas delas são não

orçamentárias, ou seja, não executam financeiramente, mas somente na dimensão física. As ações com desvios mais significativos estão elencadas na tabela 33⁷⁴.

Quanto à execução física dessas ações, reporta-se às apurações do Índice de Avaliação do Planejamento – IAP, que foi apurado em 25,42, grau considerado baixo e inferior ao IAP encontrado para as Ações de Acompanhamento Geral (48,70)⁷⁵.

Sobre o baixo grau das execuções financeira e física, e do IEEO das ações de acompanhamento intensivo, a Seplag trouxe informações alegando que, a crise financeira vivenciada pelo Estado tem dificultado a implementação de novos investimentos, apesar da importância dessas intervenções estratégicas apresentadas pelas ações de acompanhamento intensivo. Acrescentou ainda que a prioridade do Estado tem sido os serviços essenciais a sociedade mineira. E ao final completa, que a metodologia para a alocação de recursos nesse tipo de ação possui rotina diferenciada em razão do impacto político, social ou econômico.

Quanto ao reduzido gasto nas ações de acompanhamento intensivo a CFAMGE afirma que deveria ser prioridade do Estado os gastos nessas ações que são na verdade estratégicas por comporem a linha fundamental de atuação do Governo. E rechaça a alegação da Seplag que haveria priorização dos serviços essenciais no momento de execução orçamentaria, tendo em vista que muitas dessas ações de acompanhamento intensivo são na verdade serviços essenciais.

Nessa linha, mais uma vez o Estado se mostra reticente em responder o apontamento técnico, sobretudo em matéria tão cara a melhoria da ação governamental. Quanto ao baixo índice na avaliação do planejamento, e os desvios mais uma vez perpetrados na execução físico-financeiro das ações e programas fica evidente a baixíssima qualidade do planejamento governamental das ações de acompanhamento intensivo.

Quanto ao tema, repiso o que foi explanado na prestação de contas de 2015, 2016 e agora novamente para este exercício em apreço, em resumo, não podem os recursos públicos já tão escassos serem objeto de ação não responsável por parte do Governo Estadual, demonstrando baixa aderência e descompasso entre os planos físico e financeiro dos programas. Portanto, mais uma vez alerta ao Poder Executivo que devam ser empreendidos esforços para que haja maior compatibilidade entre as ações propostas e sua execução, almejando ao máximo a apuração de índice satisfatório – IAP entre 70% e 130%.

Execução Orçamentária da Despesa por Território de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais

A regionalização das políticas públicas é exigência constitucional (CR/1988, art. 165, § 1º e CE/1989, art. 154), visando à redução das desigualdades inter-regionais no Estado, constituindo, também, um dos principais objetivos do PMDI.

A matéria é regulamentada, no âmbito infraconstitucional mineiro, pela Lei nº 22.254/2016 (LDO), que, ao traçar as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2017, determinou, no art. 58, a execução dos investimentos do Orçamento Fiscal de forma regionalizada.

O Decreto 47.147, de 27/02/2017, estabeleceu, no art. 5º, III, o registro mensal e de forma regionalizada das informações sobre a execução das ações de acompanhamento intensivo,

⁷⁴ Fl. 150

⁷⁵ Fl. 148/150 CFAMGE

especialmente quanto ao desempenho físico e orçamentário previsto e realizado e, no art. 6º, III, o registro bimestral, também de forma regionalizada, do desempenho das ações de acompanhamento geral.

Até o exercício de 2015, o padrão de distribuição espacial da execução orçamentária do Estado era voltado para as regiões administrativas, seguindo orientações dos manuais de elaboração e de revisão do PPAG. Até então, considerando as dez regiões administrativas do Estado, as apurações mostravam que a execução do orçamento ocorria, em regra, de forma mais centralizada.

A partir de 2016, como já mencionado, o Governo alterou a forma de demonstrar a regionalização, criando o conceito de Territórios de Desenvolvimento (Decreto 46.774/2015, que dividiu o Estado em 17 regiões, identificadas mediante critérios socioeconômicos, culturais e geográficos).

Quanto a 2017, considerando a necessidade de se acompanhar a evolução da execução orçamentária regionalizada das políticas públicas no Estado, procedeu-se ao reagrupamento dos territórios. Apurou-se, conforme demonstrado no exame técnico, que a participação dos territórios na execução orçamentária de 2017 praticamente não se alterou em relação a 2016, mantendo-se a centralização discretamente aumentada nos territórios: Metropolitano, de 39,24% para 40,48%, e Central, de 0,71% para 0,74%, e também a baixa representatividade do extrato mais pobre e economicamente menos dinâmico do Estado, constituído pelos territórios do Alto Jequitinhonha; Médio/Baixo Jequitinhonha; Mucuri; Noroeste e Norte de Minas.

Verificou-se, ainda, uma baixa aderência da execução orçamentária com o planejamento da LOA em todas as faixas de territórios, notadamente no Metropolitano e no Multiterritorial, denotando a baixa qualidade do planejamento governamental também nesse contexto da regionalização.

Apontou a unidade técnica também que desde 2016 o Estado deveria ter melhorado a transparência, eficácia e efetividade da distribuição espacial dos recursos orçamentários.

Frente a esses dois apontamentos, a Seplag já havia se manifestado quando da análise da Prestação de Contas do exercício de 2016 e repisou em 2017 que é difícil o planejamento de modo a melhor distribuir os recursos nos diversos territórios.

Quanto às alegações, a CFAMGE concluiu que deva ser aprimorada a distribuição dos recursos, bem como os mecanismos de transparência, eficácia e efetividade na distribuição espacial dos recursos orçamentários para redução das desigualdades inter-regionais históricas do Estado.

Dessa forma, o que se confirma ano após ano é a ausência de concretude do comando constitucional inserto pelo poder constituinte originário e derivado que almejam esta redução das desigualdades regionais. Não se pode mais tolerar a complacência dos gestores estaduais em não se fazer cumprir tão importante preceito constitucional, sobretudo por se tratar de um dos objetivos da República Federativa do Brasil, art. 3º, II, CR/88, que é o desenvolvimento nacional. Este desiderato só será alcançado quando houver mais homogeneidade entre as diversas regiões do país, e com isso ser possível o atingimento de outros princípios tão caros a nossa nação, tal como a igualdade em sentido material.

Em mais um aspecto relevante o Estado se mostrou inábil na repartição dos recursos, demonstrando a debilidade na gestão governamental, a baixa eficácia na aplicação e destinação dos escassos recursos públicos. Por fim, a priorização das regiões centrais não pode ser uma

regra, mas deve ser um fator a ser evidenciado com a devida justificação das razões administrativas de sua escolha quando for o caso.

Orçamento Fiscal

O Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2017 foi aprovado pela Lei 22.476, de 29/12/16, que estimou as receitas em R\$ 87,271 bilhões e fixou a despesa em R\$ 95,336 bilhões.

Créditos Adicionais

O incremento ao Orçamento Fiscal do Estado, realizado mediante a abertura de créditos adicionais no total líquido de R\$ 8,670 bilhões, resultou, ao final de 2017, em uma dotação autorizada de R\$ 104,006 bilhões, um aumento de 9,09% sobre o previsto inicialmente na LOA, e teve como um dos principais recursos o proveniente do Remanejamento de Recursos Ordinários – Fonte 10, de R\$ 5,886 bilhões. Observou-se, nesse período, alteração por crédito especial, no valor de R\$ 23,078 milhões.

De acordo com a consulta realizada ao Armazém de Informações - Siafi, ao longo do exercício em análise foram realizadas alterações no Orçamento Fiscal, por meio da expedição de 176 decretos de abertura de créditos suplementares. No ano anterior, foram 177 decretos expedidos⁷⁶.

Créditos Adicionais e Suplementares

Poder Executivo

Para o ano de 2017, de acordo com o caput do art. 9º da LOA, o Poder Executivo está autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento, até o limite de 40% (quarenta por cento)⁴⁹ da despesa fixada no Orçamento Fiscal, de R\$ 95,336 bilhões.

Por meio de consulta ao Armazém de Informações – Siafi, verificou-se que as suplementações abertas para o Poder Executivo, dentro do limite da lei, de janeiro a dezembro de 2017, totalizaram R\$ 18,997 bilhões, representando 19,93% do crédito inicial fixado na LOA. Para essas suplementações, o Estado se valeu dos recursos especificados na tabela 45⁷⁷.

Apontou a CFAMGE que desde o exercício de 2010, vinha relatando sobre a autorização de suplementações baseadas na LOA, em ofensa ao art. 167, VII, da CR/1988, e ao art. 161, VII, da CE/1989, bem como ao art. 5º, § 4º, da LRF, que tratam da vedação de créditos com dotação ilimitada. No intuito de atender à recomendação desta Corte, o Estado, desde o exercício de 2016, vem estabelecendo na LOA o limite global de 40% do orçamento para a abertura de créditos suplementares ao longo do exercício. Entende-se, contudo, que tal limite é alto quando comparado com o efetivamente utilizado pelo gestor, razão pela qual se consideram parcialmente atendidas as recomendações do Tribunal em relação a este tópico⁷⁸.

Constatou, também, a CFAMGE que o Governo do Estado suplementou para o Poder Executivo com excesso de arrecadação de Recursos Constitucionais da Saúde (LC 141/2012), no valor de R\$ 115.000.000,00.

⁷⁶ Fls. 162/163 CFAMGE

⁷⁷ Fl. 164

⁷⁸ Fls. 163 e 165 CFAMGE

Quanto aos apontamentos acima, a Seplag manifestou-se no sentido que a suplementação é objeto de apreciação pelo Poder Legislativo, e quanto à suplementação com excesso de arrecadação de recursos constitucionais da saúde, que estes teriam sido realizados pela Fundação Ezequiel Dias e Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais em sua integralidade.

Assim, tanto a CFAMGE como este julgador entendem que o apontamento acerca da suplementação aberta com excesso de arrecadação com recursos da saúde foi sanado.

No entanto, considero que o percentual de autorização para suplementação na razão de 40%, demonstra mais uma vez a deficiência do planejamento estadual quando da elaboração de sua lei orçamentária, e mais, a não intervenção do Poder Legislativo em coibir esta prática reiterada que dificulta a transparência dos gastos que serão realizados ao longo do exercício financeiro. Ademais, desde o primeiro ano do triênio 2015-2017⁷⁹ esta Corte de Contas tem recomendado que se reduza o percentual de autorização para suplementação, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

Por essa razão, deve o Poder Executivo ao elaborar o PLOA fazê-lo de modo a que a autorização para suplementação seja a mais baixa possível e reflita os estudos e provisões para o exercício em que vigerá.

Recomendo, também, que a ALMG, ao apreciar Projeto de Lei Orçamentária Anual, atente para as vedações constitucionais e legais acerca de créditos adicionais e realocações orçamentárias.

Previsão e Execução da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário

Síntese da Previsão e Execução Orçamentária

A Receita Fiscal do Estado de Minas Gerais, estimada inicialmente para o exercício de 2017 em R\$ 87,271 bilhões, foi atualizada em 0,84%, passando o total para R\$ 88,002 bilhões.

A Receita Fiscal líquida efetivada, no montante de R\$ 88,624 bilhões, ficou, respectivamente, 1,55% e 0,71% acima da inicialmente prevista na LOA e da previsão atualizada, tendo crescido nominalmente 5,55% sobre os R\$ 83,966 bilhões arrecadados em 2016 e 14,07%, sobre os R\$ 76,155 bilhões registrados em 2015⁸⁰.

Quanto à Despesa Fiscal do Estado para 2017, foi fixada na LOA em R\$ 95,336 bilhões. Em decorrência da abertura de créditos adicionais líquidos, o crédito autorizado perfaz R\$ 104,006 bilhões, representando 9,09% de acréscimo à previsão inicial.

A Despesa Fiscal total empenhada/realizada perfaz R\$ 98,392 bilhões, representando 103,21% da dotação inicial fixada na LOA e 94,60% do crédito autorizado (dotação atualizada). A despesa empenhada/realizada superou em 11,64% os R\$ 88,129 bilhões contabilizados em 2016.

⁷⁹ BALANÇO GERAL DO ESTADO N. 977590, Estado de Minas Gerais, 2015, Responsável: Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães, RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA, REVISORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE, Sessão Extraordinária: 21/11/2016. BALANÇO GERAL DO ESTADO N. 1007713, Estado de Minas Gerais, 2016, Responsável: Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, MPTC: Daniel de Carvalho Guimarães, RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE, REVISOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA, Sessão Extraordinária: 11/07/2017.

⁸⁰ Fl. 169 CFAMGE

Em 2017, a previsão e a execução do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais discriminadas por Administração e Poder estão demonstradas na tabela 46⁸¹.

Resultado Orçamentário

O resultado da execução orçamentária do Estado no encerramento do exercício de 2017 revela um déficit de R\$ 9,768 bilhões, ou seja, as despesas ficaram superiores às receitas orçamentárias. Comparativamente a 2016, verifica-se uma elevação vertiginosa no déficit, tendo ele aumentado 134,61% em relação àquele exercício.

Em face do resultado apresentado e tendo em vista, mais uma vez, registro de déficit, esta unidade técnica voltou a solicitar ao Governo, por meio do Ofício GAB. CSH n. 2845/18, manifestação quanto às ações e/ou medidas que foram implementadas ou planejadas com vistas ao reequilíbrio da execução orçamentária de 2017, bem como esclarecimentos acerca do significativo aumento entre o déficit orçamentário executado em 2016 (R\$ 4,163 bilhões) e aquele previsto para 2017 (R\$ 8,065 bilhões), resultando em um déficit de R\$ 9,768 bilhões ao final de 2017⁸².

Receita Fiscal - Previsão e Arrecadação

A Receita Fiscal Bruta arrecadada pelo Estado em 2017 alcançou R\$ 97,200 bilhões, dos quais foi deduzido o total de R\$ 8,576 bilhões. Destes, R\$ 8,464 bilhões são referentes à parcela constitucional para a formação do Fundeb; R\$ 1,668 milhão referente à perda ocorrida na remuneração dos investimentos do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS; e R\$ 110,397 milhões à receita Cota-Parte ICMS – Cessão dos Direitos Creditórios – Lei 19.266/10,62 resultando numa arrecadação líquida de R\$ 88,624 bilhões.⁸³

5 – GESTÃO FISCAL

O tópico relativo a gestão fiscal baseado em sua quase totalidade na Lei de Responsabilidade Fiscal tem como seu maior escopo o acompanhamento da arrecadação estadual frente às despesas ao longo do exercício financeiro.

Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida

A CFAMGE apontou que o percentual apresentado da relação Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida, 2017, de 186,35%, não ultrapassou o limite máximo de 200% definido na Resolução 40 do Senado Federal, mas ultrapassou o limite de alerta estabelecido no inciso III do §1º do art. 59 da LRF, que é de 90% dos seus respectivos limites, ou seja, até 180%. Sendo assim, cientifica-se ao Governo Estadual que o percentual da relação DCL/RCL excedeu em 6,35% o limite de alerta no 3º quadrimestre de 2017, enquadrando-se, portanto, nas imposições do art. 31 da LRF.

Quanto ao apontamento, o Governo do Estado apenas argumentou que o percentual de 186,35% da DCL/RCL para o 1º Quadrimestre de 2018 teve pequena queda, passando a ser de 183,66% e estaria em direção ao limite legal.

⁸¹ Fl. 170 CFAMGE

⁸² Fl. 171 CFAMGE

⁸³ Tabela 48, fl. 172.

Em sede de reexame, a CFAMGE manifestou-se no sentido de que o Estado estaria em busca da adequação do percentual da DCL/RCL. Contudo o percentual continua superior ao ideal, razão pela qual foi emitido o alerta de que trata o art. 59, §1º, III da LRF.

No triênio 2015-2017, o percentual DCL/RCL atingiu no primeiro ano 198,66%, no segundo ano 203,09% e no exercício em análise 186,35%.⁸⁴

Portanto, corroboro o estudo técnico, e concluo que a Dívida Consolidada Líquida montou de R\$ 102,815 bilhões, frente a Receita Corrente Líquida de R\$ 55,174 bilhões, o que representa a razão percentual DCL/RCL de 186,35%.⁸⁵

Disponibilidade de Caixa e Demonstrativo de Restos a Pagar do Relatório de Gestão Fiscal – RGF

Infere-se que o Estado aumentou, de forma significativa, a partir de 2015, sua dívida flutuante, por meio dos Restos a Pagar, que passaram de R\$ 5,677 bilhões, em 2013, para R\$ 21,380 bilhões em 2017. E mais, as funções Saúde e Educação, para as quais há determinação constitucional vinculante, tiveram inscrições em Restos a Pagar Não Processados – para os quais há apenas uma previsão orçamentária, sem necessariamente, a existência de uma obrigação e sem seu cumprimento pelo credor –, majoradas em 183,13% e 955,38%, respectivamente, em termos nominais, no período de 2013 a 2017.

Todo esse cenário de desequilíbrio das contas públicas está em desacordo com o art. 1º e o art. 55, inciso III, alínea “b”, n. 3, da LRF.

Sobre este apontamento o Estado se manifestou que as despesas seriam não contingenciáveis, e que a situação de déficit orçamentário implica em uma majoração dos valores inscritos em restos a pagar.

Aduziu ainda que outros gastos, a exemplo a segurança pública, são contingenciáveis, contudo imprescindíveis a segurança da sociedade mineira. Por fim, argumentou que da parcela contingenciável executou-se R\$1,067 bilhão e menos que o aprovado pela ALMG para 2017.

Em reexame a unidade técnica afirma que o Estado deveria ter feito uso do contingenciamento inserto no art. 9º da LRF e que a maioria dos restos a pagar se referem a saúde e educação. Ocorre que no caso dessas despesas vinculadas seus gastos estão atrelados aos montantes arrecadados de impostos e transferências, logo seu valor nominal varia conforme a performance da economia.

E continua a unidade técnica, de forma exemplar, que os art. 15 a 42 da LRF estabelecem regras gerais para a autorização de despesas. E mais, os arts. 21, 71 e 72, da LRF, que tratam de despesas de pessoal e suas limitações também são importantes a matéria, tendo em vista que a maior parte dos RPP são provenientes de despesas de pessoal.

Sendo assim, concluo que o Estado se encontra em desequilíbrio para com suas finanças, e acréscimo, que deve o Poder Executivo empreender todos os esforços de modo a conter o aumento vertiginoso dos restos a pagar de modo a que se torne impossível sua redução no futuro,

⁸⁴ Tabela 94, fl. 239.

⁸⁵ Tabela 93, fl. 237.

sobretudo pelo fato que até o momento as receitas têm sido insuficientes anualmente a acorrer ao total de despesas.

Despesas com Pessoal

A CR/88, em seu art. 169, estabelece que a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

A LRF é o dispositivo legal que regulamenta as Despesas com Pessoal, especificamente nos arts. 18 a 20, para as suas definições e limites, e nos arts. 21 a 23, para dispor sobre seu controle.

O art. 19 da LRF fixa o limite global dos Estados em 60% para o comprometimento da RCL com os gastos com pessoal. Já o art. 20 faz a repartição desse limite em nível de Poder e Órgão da seguinte forma: 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% (seis por cento) para o Judiciário; 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; e 2% (dois por cento) para o Ministério Público do Estado.

A Despesa Bruta com Pessoal é apurada a cada quadrimestre, consistindo nos valores acumulados dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, relativos ao somatório de Pessoal Ativo, Inativo e Pensionistas e Outras Despesas com Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, devidamente demonstrada nos Relatórios de Gestão Fiscal publicados quadrimestralmente pelos Poderes e Órgãos da Administração Pública Estadual.

Destacou a CFAMGE em seu relatório⁸⁶ que, na verificação do atendimento dos limites definidos nos arts. 19 e 20, não serão computadas as seguintes despesas:

- a) com indenizações por Demissões e em Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, no Elemento de Despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;*
- b) decorrentes de decisão judicial, no Elemento de Despesa 91 – Sentenças Judiciais, de competência de período anterior ao da apuração;*
- c) outras despesas de exercícios anteriores, da competência de período anterior ao da apuração, no Elemento de Despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores;*
- d) com inativos, considerando-se também pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes de arrecadações de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição, e o superávit financeiro.*

Destacou, ainda, aquela unidade técnica que, no âmbito do Estado de Minas Gerais, a apuração da Despesa Total com Pessoal – DTP, para fins de verificação dos limites legais fixados nos arts. 19 e 20 da LRF, é baseada em duas metodologias; a primeira, observando as regras da STN - para o exercício de 2017 a Portaria 403/16 - que considera, no campo das despesas não computadas, para o cálculo da despesa líquida com pessoal, somente as despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade. Já

⁸⁶ Fl. 302

na segunda, com fulcro nas Instruções Normativas n^{os} 01 e 05/2001 deste Tribunal de Contas, excluem-se, por não poderem ser contingenciados pelos Administradores, os gastos com aposentadorias e pensões dos Poderes e instituições a que se refere o artigo 20 da Lei Complementar n^o 101/2000, incluídos os fundos, órgãos da administração direta e indireta, fundações instituídas e/ou mantidas pelo poder público e empresas estatais.

Informou a CFAMGE⁸⁷ que a Superintendência Central de Contadoria Geral/Secretaria de Estado da Fazenda – SCCG/SEF publicou, em 20/02/2018, o demonstrativo consolidado da Despesa com Pessoal da Administração Pública Estadual, alusivo ao período de janeiro a dezembro/2017, o qual evidencia os valores apurados em conformidade com as duas metodologias, quais sejam, da Portaria STN n^o 403/2016 e da INTC n^o 01/2001, alterada pela INTC n^o 05/2001⁸⁸.

Tomando por base os dados constantes do referido demonstrativo, informou aquela unidade técnica que a Despesa Total com Pessoal do Estado de Minas Gerais, apurada conforme dispositivos das INs/TCEMG, no montante de R\$26,985 bilhões, correspondeu a 48,91%, obedecendo aos limites máximo (60%) e prudencial (57%), calculados sobre a RCL. Já aquela apurada com base na Portaria STN n^o 403/2016, no total de R\$ 32,976 bilhões, correspondeu a 59,76% da RCL, excedendo o limite prudencial (57%) em 2,76 pontos percentuais e o de alerta (54%) em 5,76 pontos percentuais.

Ressaltou a CFAMGE que, comparativamente ao exercício de 2016, em que a Despesa Total com Pessoal foi de R\$ 31,663 bilhões, houve um acréscimo de 4,15%, ou seja, de R\$ 1,313 bilhão, em termos nominais, observada a Portaria STN 403/2016.

Ressaltou, ainda, que este Tribunal emitiu alerta ao Poder Executivo Estadual em virtude de ter sido ultrapassado, no primeiro e no segundo quadrimestres de 2017, os limites prudencial e de alerta, conforme publicação no DOC de 21/02/2018. Foi exarado alerta, também, ao Ministério Público, haja vista que, no primeiro quadrimestre, sua despesa com pessoal atingiu 1,86% da RCL, excedendo o limite de alerta (1,80%) em 0,06 pontos percentuais. Já no segundo quadrimestre o excesso foi de 0,01 pontos percentuais, vez que a despesa alcançou 1,81% da RCL.

Informou aquela unidade técnica que a Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2017, conforme os dispositivos das INs/TCEMG, totalizou R\$21,957 bilhões, correspondente a 39,80% da RCL. Já nos termos da Portaria da STN, o valor gasto foi de R\$ 27,584 bilhões, correspondente a 49,99% da RCL, ultrapassando o limite máximo (49%) em 0,99 pontos percentuais, o limite prudencial (46,55%) em 3,44 pontos percentuais e o de alerta (44,10%) em 5,89 pontos percentuais, conforme metodologia exarada em Portaria da STN⁸⁹.

Informou, ainda, que, comparativamente ao exercício anterior, cuja despesa, de acordo com as INs/TCEMG e Portaria da STN, totalizou R\$ 21,105 e R\$ 26,484 bilhões, ocorreu um acréscimo de R\$851,898 milhões (4,04%) e de R\$ 1,100 bilhão (4,15%), respectivamente.

Ressaltou a CFAMGE que a Despesa Total com Pessoal do Poder Legislativo, no exercício de 2017, totalizou R\$1,120 bilhão, correspondente a 2,03% da RCL, quando adotadas as

⁸⁷ Fl. 303

⁸⁸ Tabela 125

⁸⁹ Tabela 126, fl. 305

determinações das INs/TCCEMG. Já aquela apurada com base na Portaria STN nº 403/2016, no total de R\$1,417 bilhão, correspondeu a 2,57%.⁹⁰

Assim, concluiu aquela unidade técnica que os percentuais apurados para o Poder Legislativo estão abaixo dos limites máximo (3%) e prudencial (2,85%) estabelecidos pela LRF.

No tocante à Despesa Total com Pessoal da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, informou aquela unidade técnica que, de acordo com as determinações das INs/TCCEMG, totalizou R\$696,773 milhões, correspondente a 1,26% da RCL. Já aquela apurada com base na Portaria STN nº 403/2016 totalizou R\$931,195 milhões, correspondente a 1,69% da RCL, obedecendo, portanto, o limite legal estabelecido⁹¹.

No que tange à Despesa Total com Pessoal deste Tribunal de Contas, apurada conforme as disposições das INs/TCCEMG, totalizou R\$423,402 milhões, correspondente ao percentual de 0,77% da RCL. Já aquela apurada com base na Portaria STN nº 403/2016, totalizou R\$485,455 milhões, correspondente a 0,88% da RCL, obedecendo, portanto, o limite legal estabelecido⁹².

Informou a CFAMGE que a Despesa Total com Pessoal do Poder Judiciário, de acordo com as regras estabelecidas pelas INs/TCCEMG, totalizou R\$2,906 bilhões, correspondente a 5,27% da RCL. Já aquela apurada com base na Portaria STN nº 403/2016, totalizou R\$2,942 bilhões, correspondente ao percentual de 5,34%, obedecendo, portanto, aos limites máximo (6%) e prudencial (5,70%)⁹³.

No tocante à Despesa Total com Pessoal do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, de acordo com as determinações das INs/TCCEMG, totalizou R\$2,878 bilhões, correspondente a 5,22% da RCL. Já aquela apurada com base na Portaria STN nº 403/2016, totalizou R\$2,911 bilhões, correspondente a 5,28% da RCL, obedecendo, portanto, ao limite legal estabelecido⁹⁴.

No que tange à Despesa Total com Pessoal do Tribunal de Justiça Militar do Estado de Minas Gerais, apurada conforme o disposto nas INs/TCCEMG, totalizou R\$27,324 milhões, correspondente ao percentual de 0,05% da RCL. Já aquela apurada com base na Portaria STN nº 403/2016, totalizou R\$31,493 milhões, correspondente a 0,06% da RCL, obedecendo, portanto, ao limite legal estabelecido⁹⁵.

Destacou a CFAMGE que a Despesa Total com Pessoal do Ministério Público Estadual – MPE, apurada em conformidade com as INs/TCCEMG, totalizou R\$1,002 bilhão, correspondente a 1,82% da RCL, superando o limite de alerta em 0,02 pontos percentuais. Já aquela apurada com base na Portaria STN nº 403/2016, totalizou R\$1,032 bilhão, correspondente a 1,87% da RCL, excedendo o limite de alerta em 0,07 pontos percentuais.⁹⁶

A Utilização dos Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial no Cálculo da Despesa com Pessoal

⁹⁰ Tabela 127, fl. 309

⁹¹ Tabela 128, fl. 310

⁹² Tabela 129, fl. 311

⁹³ Tabela 130, fl. 312

⁹⁴ Tabela 131, fl. 313

⁹⁵ Tabela 132, fl. 314

⁹⁶ Tabela 133, fl. 315

Ressaltou a CFAMGE⁹⁷ que o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN para o exercício de 2017⁹⁸, ao tratar da Despesa Total com Pessoal, elenca, dentre as despesas que não serão computadas no cálculo do limite, os aportes para cobertura de déficit atuarial, senão vejamos:

d) com inativos, considerando-se também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeados com recursos vinculados, ou seja, provenientes de arrecadações de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, **aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição**, e o superávit financeiro. (grifou-se)

No que tange aos aportes para cobertura de déficit atuarial, salientou aquela unidade técnica o entendimento da STN, divulgado por meio da Nota Técnica 633/2011/CCONF/SUBSCECVI/STN, editada em 25/06/2011, no sentido de que os aportes periódicos ao RPPS, identificados pelo Elemento de Despesa 97, por não serem contribuição, não serão incluídos na despesa bruta com pessoal, nem se vislumbra que esses recursos sejam utilizados de imediato para pagamento de inativos e pensionistas, porquanto sua lógica é permitir o equilíbrio atuarial da Previdência.⁹⁹

Salientou, ainda, que, em consonância com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, fez constar de seus relatórios relativos às contas do Governador dos exercícios de 2011 a 2016 observações sobre a utilização desses aportes para pagamento de benefícios previdenciários e sua consequente dedução no cálculo da despesa líquida com pessoal, bem como ressaltou a inobservância ao prazo de, no mínimo, 5 (cinco) anos para que esses recursos permaneçam aplicados, nos termos da Portaria MPS 746/2011.¹⁰⁰

No tocante ao exercício de 2017, informou a CFAMGE que o Governo Estadual adotou o mesmo procedimento, qual seja, utilizou recursos contabilizados a título de “Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS”, alocados ao Funfip, para pagamento de despesas com inativos e pensionistas.

Informou, ainda, aquela unidade técnica que¹⁰¹:

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 Lei Complementar 64/02, quais sejam, aposentadorias e pensões.

Do total da despesa realizada pelo Poder Executivo, na Fonte de Recursos 58 (R\$ 10,338 bilhões), foram incluídos no campo das Despesas não Computadas do Relatório de Gestão Fiscal R\$ 9,534 bilhões, a título de pagamento de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados.

(...)

O procedimento adotado pela Administração Pública Estadual contraria a citada Portaria do MPS, haja vista que esses recursos não poderiam ser utilizados para o pagamento de inativos

⁹⁷ Fl. 317

⁹⁸ pág. 518 – Anexo 1 – Demonstrativo de Despesa com Pessoal

⁹⁹ Fl. 317

¹⁰⁰ Fl. 318

¹⁰¹ Fls. 318/319

e pensionistas, e sim permitir o equilíbrio atuarial da Previdência. Ademais, a não comprovação da aplicação financeira dos referidos aportes e a sua respectiva inclusão na receita do Funfip, suportando o pagamento de benefícios do RPPS, em curto prazo, descaracteriza a sua finalidade, que seria a cobertura de obrigações futuras projetadas atuarialmente. Dessa forma, tais recursos passam a se configurar como aportes para cobertura de insuficiências financeiras do Funfip. G.N.

Importante assinalar, também, que o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 7ª edição (pág. 501), alerta para o fato de que os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, os quais tenham sido utilizados para o 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.

Assim, adotando-se a metodologia das normas da Portaria da STN, se excluídas aquelas despesas realizadas na Fonte de Recursos 58 (R\$ 9,534 bilhões) do rol das Despesas não Computadas, o percentual da Despesa Total com Pessoal, apurado em relação à RCL, pelo Poder Executivo, subiria de 49,99% para 67,28%, aumentando ainda mais o excesso em relação ao limite máximo (49% da RCL), passando de 0,99 p.p. para 18,28 p.p.G.N.

(...). Por outro lado, quando apurada a Despesa Total com Pessoal em observância às Instruções Normativas 1 e 5/01 do TCEMG, constata-se que os limites legais foram respeitados pelo Poder Executivo.

Informou a CFAMGE¹⁰² que **o Governo Estadual, por ocasião da defesa**, alegou:

O índice de pessoal do Poder Executivo, no exercício de 2017, foi de 49,99% da Receita Corrente Líquida, conforme publicação dos Indicadores de Gestão Fiscal em janeiro de 2018. Para fins de cálculo do índice de pessoal o Poder Executivo vem, desde o exercício financeiro de 2011, computando no campo de “Deduções da despesa bruta com pessoal”, 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.

(...)

E importante salientar 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”.

¹⁰² Fls. 846/847

Objetivando maior transparência na origem e aplicação dos recursos do Estado, o Poder Executivo inseriu no orçamento estadual classificações específicas para registro de elemento de despesa e natureza de receita, relacionados à cobertura de déficit financeiro do Funfip composto do elemento de Despesa 97 - fonte de recursos 58 - Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, facilitando assim a identificação dos recursos aportados no Funfip.

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.

Desta forma o Poder Executivo confirma a critério de cálculo da despesa com pessoal que vem adotando desde o exercício financeiro de 2011, ratificando o índice de Pessoal do exercício de 2017, do citado poder, em 49,99% tendo como parâmetro a Receita Corrente Líquida.

A CFAMGE, em sede de análise da defesa apresentada, destacou inicialmente que a Portaria MPS nº 746/2011, que dispõe sobre a cobertura de déficit atuarial dos RPPS's, por aporte, estabelece no § 1º do art. 1º que tais aportes ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo:¹⁰³

I – ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos; e

II – permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos.

Destacou, ainda, aquela unidade técnica, no tocante ao controle desses aportes, a alegação do Governo Estadual no sentido de que inseriu no orçamento classificações específicas para registro de elemento de despesa e natureza de receita, relacionadas à cobertura de **déficit financeiro** do Funfip, compostas pelo Elemento de Despesa 97, Fonte de Recurso 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, facilitando assim a identificação de tais recursos.

Concluiu a CFAMGE:

Confirma-se que todos os aportes foram realizados nessa Fonte e sob o Identificador de Procedência e Uso 5 – Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da LC 64/02, quais sejam, aposentadoria e pensões, sendo que a despesa realizada pelo Estado, a esse título, totalizou, no exercício de 2017, R\$ 10,338 bilhões, dos quais R\$ 10,169 bilhões foram para o Funfip e o restante para outros órgãos da Administração Pública.

No tocante ao prazo de 5 (cinco) anos estabelecido pela Portaria MPS, em que tais recursos deveriam permanecer aplicados em conformidade com as normas vigentes, ratifica-se a sua inobservância, uma vez que o Estado procedeu à sua utilização imediata, dentro do próprio exercício financeiro, para o pagamento de benefícios previdenciários a cargo do Funfip.

Importante ressaltar que o Funfip é o responsável por prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios de aposentadoria e pensões, sendo um fundo financeiro de repartição simples, e que de acordo com a avaliação atuarial, continuará a apresentar insuficiência de cobertura, suportada, em cada exercício, pelo Tesouro Estadual, na forma da lei. Assim, de acordo com a mesma avaliação, não há que se falar em déficit atuarial no Funfip, mas apenas em insuficiência financeira, tendo em vista o seu financiamento de

¹⁰³ Fl. 848

repartição simples. Nesse caso, os valores repassados a título de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS configuram-se como recursos para cobertura do déficit financeiro e, como tal, não poderiam ser deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal, por falta de previsão legal. G.N.

Especificamente sobre o **Cálculo da Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo, realizado à luz da Portaria STN 403/2016**, o qual evidenciou gastos no montante de R\$ 27,584 bilhões, atingindo 49,99% da RCL, excedendo o limite máximo (49%) em 0,99 pontos percentuais, o prudencial (46,55%) em 3,44 pontos percentuais e o de alerta (44,10%) em 5,89 pontos percentuais, manifestou-se a CFAMGE no sentido de que:¹⁰⁴

Na sua apuração foram deduzidos, além das despesas previstas com indenizações por Demissão Voluntária, Sentenças Judiciais, Despesas de Exercícios Anteriores e Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados, os recursos decorrentes de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS.

A título desses aportes, foram deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal, o valor de R\$ 9,534 bilhões que afetaram diretamente o percentual apurado em relação à RCL, o que não impediu que fosse ultrapassado o limite legal máximo.

Conforme já manifestado em relatórios anteriores, esta unidade técnica entende que os aportes repassados ao Funfip para cobertura de déficit atuarial configuram-se como cobertura de déficit financeiro, uma vez que ele apresenta insuficiência financeira a cada exercício, devendo a mesma ser custeada pelo Tesouro Estadual.

(...)

Diante do exposto, esta unidade técnica ratifica os apontamentos do relatório técnico.

Nos termos da Lei Complementar Estadual nº 131, de 06/12/2013, foi extinto o FUMPEMG (Fundo de Capitalização – “Atuarial”) e criado o FUNPREV. Contudo o novo fundo não foi regulamentado. Assim não há que se falar em aporte para cobertura de déficit atuarial.

FUNFIP (Fundo Financeiro e não de capitalização): a CFAMGE informou à fl. 341 da análise inicial que, conforme relatório da “Empresa Atuarial Consultoria e Assessoria Empresarial Ltda”, contratada por este TC, “(...) até 31/12/2017, o FUNFIP tem absorvido os novos servidores admitidos no Estado em virtude da não regulamentação do FUNPREV”.

CONCLUSÃO: O Estado vem contabilizando aportes para cobertura de déficit atuarial sem, contudo, ter regulamentado o Fundo de capitalização. E mais, vem utilizando tais recursos para cobertura de déficit financeiro do FUNFIP. Assim, pode-se inferir que a contabilização está incorreta pois, trata-se na verdade de aporte financeiro, não podendo, portanto, ser incluído nas “despesas não computadas”, ou seja: não se pode ser deduzido da despesa total com pessoal

Despesas com Serviços Terceirizados

Informou a CFAMGE que os gastos realizados com Serviços de Terceiros compreendem: Serviços de Consultoria, Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física e Pessoa Jurídica, e Locação de Mão de Obra¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Fl. 849

¹⁰⁵ fl. 193

Informou, ainda, que, nos exercícios de 2013 a 2017, os elementos Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e Locação de Mão-de-Obra apresentaram crescimento dos gastos de 34,87%, 27,14% e 38,46%, respectivamente. Já os Serviços de Consultoria apresentaram redução de gastos.¹⁰⁶

Informou, também, que, não obstante as reiteradas recomendações desta Casa e contrariamente à orientação do Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN, válido para o exercício de 2017, as despesas relativas a mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, elemento de despesa “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização”, continuam sendo classificadas no grupo de Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos, não tendo sido, ainda, alterada a contabilização desse tipo de gasto para o “Grupo 3 – Outras Despesas Correntes”.¹⁰⁷ G.N.

Diante de tal constatação, manifestou-se a CFAMGE no sentido de que o Governo Estadual proceda à correta classificação das despesas do elemento “34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização” no “Grupo 3 – Outras Despesas Correntes”, o que já havia sido recomendado por este Tribunal por ocasião da apreciação das Contas de Governo de 2013 a 2016.

Em sede de defesa, o Governo Estadual alegou que:¹⁰⁸

De acordo com o item 12 da NOTA TÉCNICA SCPPO N° 04/2018 (Anexo 1), a SEPLAG presta os seguintes esclarecimentos:

“Informamos que as despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal foram classificadas na LOA 2017 no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) e no Grupo de Despesa 1 (Pessoal e Encargos Sociais).

Esta classificação objetiva manter os critérios e as alocações executados em exercícios anteriores e orientados pela própria STN, essenciais para a utilização de séries históricas que objetivam a comparabilidade, análise e avaliação desse tipo de despesa. Ressalta-se que a Resolução CFC N.º 1.374, de 16 de dezembro de 2011, a qual dá nova redação à NBC TG Estrutura Conceitual – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Relatório Contábil-Financeiro, esclarece que a consistência auxilia no alcance da comparabilidade, por se referir à utilização, de um período para o outro, dos mesmos métodos para os mesmos itens. É importante dizer que a comparabilidade consiste em uma das características qualitativas da informação contábil-financeira útil”.

(...)

As despesas com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica apresentaram acréscimo de R\$ 357,6 milhões em 2017 em relação à execução em 2016. Esta variação concentrou-se principalmente em dois itens específicos, a saber: 39-29 (Serviços de Saúde Prestados Por Pessoa Jurídica) e 39-65 (Serviços de Produção e Logística de Medicamentos). Ressalte-se aqui a natureza e importância dos gastos citados, que praticamente em sua totalidade foram

¹⁰⁶ Tabela 63, fl. 194

¹⁰⁷ Fl. 196

¹⁰⁸ Fls. 855/856

realizados para garantir acesso à saúde por parte dos cidadãos mineiros e dos servidores públicos estaduais.

A variação do primeiro elemento item, 39-29, é em grande medida justificada pelos gastos dos Institutos de Previdência (IPSM e IPSEMG). As despesas do IPSM no mencionado item tiveram incremento de R\$ 61 milhões em 2017. Conforme informações do IPSM, esse aumento se justifica em virtude de reajustes nas tabelas que remuneram os serviços providos pelo Instituto, bem como aos custos advindos do processo de judicialização da saúde. Já as despesas do IPSEMG tiveram um incremento de R\$ 50 milhões em 2017. Conforme informações do IPSEMG, essa variação deve-se ao aumento do número de atendimentos (ex: consultas, exames e internações) realizados aos beneficiários do Instituto, conjugado ao incremento na quantidade de prestadores de serviços credenciados pelo IPSEMG para realização de atendimentos.

A justificativa para a variação do segundo, no valor de R\$ 94 milhões, perpassa a reclassificação das despesas com Medicamentos (elemento-item 30-12) nesta rubrica, em decorrência de um refinamento do entendimento da natureza do fornecimento/serviço prestado; e pela Conclusão da Parceria para o Desenvolvimento Produtivo – PDP para o Medicamento Tenofovir 300MG, além do aumento do quantitativo de doses de Vacina de Meningite C contratadas pelo Ministério da Saúde (e consequentemente produzidas pela FUNED).

A CFAMGE, após análise da defesa, manifestou-se no sentido de que o Governo Estadual deve atentar para as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, da STN, o qual prevê, quanto às Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contrato de terceirização:¹⁰⁹

[...]

As despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, empregada em atividade-fim da instituição ou inerentes a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, serão classificadas no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização¹¹⁰. Essas despesas devem ser incluídas no cálculo da despesa com pessoal por força do §1º do art. 18 da LRF.

O Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização é definido como “Despesas relativas à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização, classificáveis no grupo de despesa 3 – Outras Despesas Correntes, em obediência ao disposto no art. 18, § 1º, da Lei Complementar n. 101, de 04/05/2000” “Despesas orçamentárias relativas à mão-de-obra constantes dos contratos de terceirização, de acordo com o art. 18, § 1º, da Lei Complementar n. 101, de 2000, computadas para fins de limites da despesa total com pessoal previstos no art. 19 dessa Lei.”¹¹¹

Manifestou-se, ainda, aquela unidade técnica no sentido de:¹¹²

¹⁰⁹ Fls. 857/858

¹¹⁰ LRF, art. 18, §1º e Portaria Conjunta STN/SOF nº 1/2010, conforme recomendação do TCU por meio do Acórdão nº 283/2011.

¹¹¹ Portaria Conjunta STN/SOF nº 1/2010.

¹¹² Fl. 858

Os Pareceres dos Conselheiros Relatores das Contas de 2013-2015 já haviam recomendado a referida alteração da classificação econômica, tendo sido novamente recomendado, no Parecer Prévio das Contas do Exercício de 2016, publicado no DOC de 26/2/18, que, nos próximos exercícios, o Governo atentasse para as alterações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, isto é, que contabilizasse o elemento 34 no Grupo de Natureza de Despesa 3, adotando as regras dos Manuais vigentes à época dos registros contábeis. Em face dos argumentos expostos, ratifica-se o apontamento inicial.

No que se refere ao segundo apontamento, que trata dos aumentos expressivos de alguns elementos do grupo Outras Despesas Correntes, quanto aos aportes para cobertura de déficit atuarial e/ou déficit financeiro do RPPS, houve, conforme alegado, complementação dos valores necessários para cobertura do déficit previdenciário, e também crescimento das despesas com inativos, o que levou a um maior aporte de recursos do Tesouro. Há que se ressaltar, entretanto, determinação constante no Parecer Prévio das Contas de 2015, de que a Administração Pública Estadual abstenha-se de fazer aportes ao Regime Próprio de Previdência Social, o que contraria o disposto na Portaria MPS 746/11, sendo necessário que os recursos para o Plano Atuarial permaneçam aplicados pelo período de 5 anos.

Quanto ao aumento dos gastos com auxílio-alimentação, de acordo com as alegações trazidas pela defesa, trata-se de ajuda de custo que tem como base legal a Resolução da SEF/MG 4.969, de 21/1/17, a qual define os parâmetros e limites para determinação do seu valor, de que trata o art. 189 da Lei 22.257, de 27/7/16, nos termos do Decreto n. 47.116, de 27/12/16, e dispõe sobre as condições para o pagamento. A esse respeito, fundamental levar em consideração o impacto que a citada ajuda de custo trouxe aos cofres públicos, na atual situação de grave crise financeira do Estado, com registro de déficits desde o exercício de 2013. Registra-se que tal situação foi descrita como preocupante pelo Excelentíssimo Senhor Governador, em sua Mensagem 2018, encaminhada à ALMG. Apesar disso e na contramão da crise, houve incremento de certos gastos na Administração Pública. É sabido que, se por um lado existem despesas de execução obrigatória, por outro, existem despesas passíveis de intervenção e margem de contingenciamento, tais como o auxílio-alimentação, que poderiam ser contingenciadas, tendo sido, ao contrário, reajustadas a título de ajuda de custo. Parece incoerente, levando-se em conta que a própria defesa alega esforço constante do Estado para contingenciar parcela de suas despesas discricionárias, na tentativa de reverter o quadro de déficit.

6 - RECURSOS VINCULADOS POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL OU LEGAL

Aplicações de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

A teor do disposto no art. 212 da CR/88, o Estado de Minas Gerais deverá aplicar, anualmente, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, no mínimo, recursos correspondentes a 25% do produto da arrecadação dos impostos e recursos ali especificados.

Já o art. 60 do ADCT estabelece importante regramento para a educação, que destina parte dos recursos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para garantir a universalização da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da Educação, mediante a criação de fundo específico, o Fundeb.

De acordo com o inciso XII do art. 60 do ADCT da CR/88, alterado pela EC nº 53/2006, proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) dos recursos do Fundeb será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

No tocante à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, informou a CFAMGE¹¹³ que os gastos totalizaram R\$5.813.210.261,58, correspondendo a 82,66% do total da receita do Fundeb (R\$7.032.470.280,49), superior, portanto, ao percentual mínimo de 60%.

Em virtude da previsão contida no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, no sentido de que até 5% dos recursos recebidos à conta do Fundeb poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente, ressaltou a CFAMGE que não houve recursos a serem repassados para o exercício de 2018.

Ainda sobre o Fundeb, ressaltou a CFAMGE¹¹⁴ que o Governo Estadual enviou, juntamente com a prestação de contas anual, Parecer Conclusivo do Consfundeb, exarado na 9ª Reunião Extraordinária, de 12/03/2018, que deliberou pela aprovação, com ressalvas, da prestação de contas apresentada pela SEE/MG, relativa à aplicação dos recursos do Fundo no exercício de 2017.

Informou aquela unidade técnica que as ressalvas são basicamente as mesmas do ano de 2016, quais sejam: inclusão de férias-prêmio (verba indenizatória) e pagamento de servidores em afastamento preliminar à aposentadoria como verba paga a profissionais do magistério; divergências entre as informações divulgadas no Portal da Transparência e o executado e demonstrado pela SEE/MG, pois o Estado informou que o 13º salário dos servidores da Educação foi pago em 2017, mas, na verdade, foi parcelado em quatro vezes – Janeiro a Abril de 2018.

Informou, ainda, que, embora o art. 2º do Decreto nº 44.513/2007, que dispõe sobre a criação do Consfundeb, contenha previsão de que o Conselho deverá ser composto por onze membros titulares e onze suplentes, o Parecer Conclusivo afirma que a aprovação se deu por 08 (oito) votos, todos a favor, sem, contudo, terem sido justificadas as ausências, as quais sequer foram registradas¹¹⁵.

Assim, concluiu a CFAMGE pela necessidade de esclarecimento desses pontos pelo Governo Estadual¹¹⁶.

O Governo Estadual, em sede de defesa, demonstrou¹¹⁷ os valores pagos aos profissionais do magistério, com recursos do Fundeb, a título de férias-prêmio, no total de R\$562.919,98.

No tocante ao pagamento aos profissionais em afastamento preliminar, informou que, no exercício de 2017, totalizou R\$649.590.886,16, contudo, uma vez que a Secretaria de Educação

¹¹³ Fls. 348/349 CFAMGE

¹¹⁴ Fl. 347 CFAMGE

¹¹⁵ Fl. 348 CFAMGE

¹¹⁶ Fl. 358 CFAMGE

¹¹⁷ Fl. 815

não possui acesso aos dados de fonte pagadora, não é possível afirmar que tais pagamentos tenham sido realizados com recursos do Fundeb.

Quanto à divergência referente ao 13º salário de 2017, apurada entre os dados divulgados no Portal da Transparência e os valores efetivamente pagos aos profissionais da Educação, o Governo do Estado alegou, em síntese, que se deu em virtude do valor total orçamentário ter sido apropriado em 2017, no valor de R\$323.002.242,93, enquanto a transferência financeira foi realizada em 2018, em quatro parcelas (Janeiro, Fevereiro, Março e Abril).¹¹⁸

Quanto ao pagamento do décimo terceiro, o Poder Executivo esclareceu que orçamentariamente houve a apropriação em 2017, mas a transferência financeira fora realizada apenas em 2018 em quatro parcelas.

Esta alegação foi acolhida pela CFAMGE, à qual também aderimos.

Já em relação ao número de membros que apreciaram as contas de 2017, esclareceu o Governo Estadual que o Decreto nº 44.513/2007 não prevê quórum mínimo para a apreciação das contas¹¹⁹.

Informou que, conforme Parecer Conclusivo emitido pelo Consfundeb-MG, as contas do exercício de 2017 foram aprovadas pela maioria dos representantes do Conselho – 8 votos favoráveis.

A CFAMGE¹²⁰ informou que, considerando as informações prestadas acerca do pagamento, tanto das férias-prêmio quanto aos profissionais em afastamento preliminar, deduziu dos gastos com profissionais do magistério, realizados com recursos do Fundeb, os valores de R\$562.919,98 e R\$649.590.886,16, apurando-se gastos com profissionais do magistério no montante de R\$5.162.493.535,46, correspondentes a 73,42% da receita do Fundeb.

Concluiu aquela unidade técnica que, mesmo tendo ocorrido alteração do percentual de gastos com profissionais do magistério informado no RREO do 6º bimestre de 2017 (82,66%), os gastos encontram-se acima do percentual mínimo de 60% estabelecido pelo inciso XII do art. 60 do ADCT da CR/88, alterado pela EC nº 53/2006.

Portanto, acompanho o entendimento da CFAMGE e considero que os gastos do Fundeb atingiram a razão de 73,42% da receita do fundo. E mais, não deve o Estado incluir nessas despesas o pagamento de férias-prêmio nem o pagamento dos profissionais em afastamento preliminar.

No tocante à divergência apurada entre os dados divulgados no Portal da Transparência e os valores efetivamente pagos aos profissionais da Educação a título de 13º salário de 2017, a CFAMGE considerou que as alegações apresentadas foram satisfatórias¹²¹.

No que tange ao número de membros do Consfundeb que apreciaram as contas de 2017, a CFAMGE nos apresenta o Decreto 44.513 de 2007 não estabelece quórum mínimo para apreciação das contas, contudo, a composição do conselho se dá por onze titulares e onze

¹¹⁸ Fl. 817.

¹¹⁹ Fl. 817

¹²⁰ Fl. 816 e 817

¹²¹ Fl. 817

suplentes, logo as contas deveriam ser apreciadas mantendo a representatividade de todos os atores envolvidos¹²².

Assim, na mesma linha da CFAMGE, considero que a resposta do Governo do Estado não foi satisfatória, já que não foi apresentada justificativa para a ausência de membros do Consfundeb, devendo a apreciação das contas se dar pela totalidade dos membros, mantida a sua representatividade.

Aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

Quanto à aplicação de recursos em MDE para fins de cumprimento do disposto no art. 212 da CR/1988, informou a CFAMGE¹²³ que o RREO relativo ao 6º bimestre de 2017, publicado pela Superintendência Central de Contadoria Geral/Secretaria de Estado da Fazenda – SCCG/SEF em 30/01/2018, demonstra em seu Anexo 8 que a receita base de cálculo para apuração do índice de recursos aplicados em MDE totalizou R\$47.208.211.179,15 e as despesas com MDE somaram R\$11.852.557.243,23, correspondentes a 25,11%.

Informou, ainda, que, na apuração das despesas, o Governo do Estado acrescentou nos gastos com MDE, realizados em 2017, o valor da perda com o Fundeb (R\$1.463.896.798,65), bem como RPNP sem disponibilidades financeiras (R\$1.265.596.180,43),¹²⁴. Deduziu os rendimentos de aplicação financeira dos recursos do Fundeb (R\$32.518.887,12), os Restos a Pagar do Fundeb inscritos no exercício sem disponibilidade financeira vinculada ao Ensino (R\$329.048.428,66) e o valor correspondente a cancelamentos de Restos a Pagar que compuseram o índice em anos anteriores, ocorridos no exercício de 2017 (R\$82.334.319,33)¹²⁵.

Ressaltou aquela unidade técnica¹²⁶ que, em virtude da possibilidade de inclusão de RPNP nos gastos com MDE até o limite das disponibilidades de caixa vinculadas à Educação, nos termos INTCEMG nº 13/2008, alterada pela INTCEMG nº 02/2012, e, ainda, que o Estado de Minas Gerais, apesar das exigências da LRF (art. 50, inciso I), não possui mecanismos que evidenciem a vinculação da destinação dos recursos disponíveis, com exceção do Fundeb, o 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 existência de disponibilidade de caixa para suportar as inscrições em Restos a Pagar.

Ressaltou ainda que, tomando-se por base as informações constantes do Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2017¹²⁷, verificou-se que, no exercício de 2017, não houve disponibilidade de caixa do Poder Executivo e sim insuficiência financeira de R\$10,568 bilhões, uma vez que as disponibilidades financeiras atingiram R\$2,227 bilhões e as obrigações somaram R\$12,795 bilhões.

Verificou-se, ainda, que, mesmo diante de tal insuficiência financeira, foram inscritas despesas em RPNP no montante de R\$5,930 bilhões, ocasionando uma insuficiência total de R\$16,499 bilhões (insuficiência de R\$10,568 bilhões + RPNP de R\$5,930 bilhões).

¹²² Fl. 818

¹²³ Fls. 350/354 CFAMGE

¹²⁴ Fl. 354 CFAMGE

¹²⁵ Fl. 352/354 CFAMGE

¹²⁶ Fl. 354 CFAMGE

¹²⁷ Publicado no DOE de 30/01/2018

No tocante aos RPNP de MDE (R\$1,265 bilhão), os quais estão incluídos no total de RPNP inscritos no exercício de 2017 (R\$5,930 bilhões), a CFAMGE informou¹²⁸ que R\$21,453 milhões estão vinculados ao Fundeb, podendo, portanto, ser computados nos gastos com MDE.

Assim, concluiu a CFAMGE que devem ser decotados do cálculo dos gastos com Educação, para fins de verificação do cumprimento do limite constitucional, o valor de R\$1,244 bilhão (RPNP da Educação: R\$1,265 bilhão – RPNP Fundeb: R\$21,453 milhão).¹²⁹

Concluiu, também, aquela unidade técnica pela exclusão de despesas que não coadunam com o disposto no art. 70 da LDBEN, no total de R\$167.957,27, quais sejam: despesas que se constituem em ações de assistência social (R\$60.388,25), Difusão Cultural (R\$59.947,52) e Lazer (R\$47.621,50).

Dessa forma, excluindo-se esses valores, **apurou-se que os gastos com MDE totalizaram R\$10,608 bilhões¹³⁰, correspondentes a 22,47% da receita base de cálculo** (R\$47,208 bilhões), não tendo cumprido, portanto, o mínimo constitucional de 25%.¹³¹

Em virtude da apuração de uma diferença de R\$ 34.173,79 entre o valor das inscrições em RPNP, lançado no RREO do 6º bimestre, e o valor apurado por meio do Siafi¹³², a CFAMGE solicitou que fosse demonstrada tal diferença¹³³.

Solicitou, ainda, que fossem demonstradas, também, as despesas que compuseram os gastos com MDE, na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, no montante de R\$833.478,32, uma vez que, genericamente, referem-se a ações de assistência social e têm como Unidade Orçamentária – UO a Fundação Caio Martins – Fucam, cujo objetivo é promover a inclusão social de jovens e adolescentes, portanto, entidade de assistência social¹³⁴.

Em sede de defesa, o Governo do Estado de Minas Gerais declarou que os gastos com Educação totalizaram R\$12.296.458.878,34, correspondentes a 26,05% da receita base de cálculo¹³⁵.

Alegou o Governo Estadual, em síntese, que, na apuração do montante gasto com Educação, foram consideradas as despesas empenhadas, liquidadas ou pagas, inclusive aquelas inscritas em Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa pois, “(...) *ao empenhar recursos orçamentários o Estado assume o compromisso junto a fornecedores de honrar com o devido pagamento por bens adquiridos e serviços prestados (...)*”¹³⁶.

A CFAMGE, após análise dos argumentos da defesa, considerou incorretos os gastos com a Educação no montante de R\$12.296.458.878,34, correspondentes a 26,05% da receita base de cálculo, por divergir daqueles informados no Anexo 8 do RREO do 6º bimestre de 2017 (R\$11.852.557.243,23, correspondentes a 25,11% da receita base de cálculo)¹³⁷.

¹²⁸ Fls. 355/356

¹²⁹ Fl. 356.

¹³⁰ Valor informado no Anexo 8 do RREO do 6º bimestre de 2017: R\$11.852.557.243,23, deduzidos os RPNP sem disponibilidade financeira: R\$1.244.143.301,48 e as despesas não previstas no art. 70 da LDBEN: R\$167.957,27.

¹³¹ Fl.357.

¹³² Tabela 155, fl. 355 CFAMGE

¹³³ Fl. 356 CFAMGE

¹³⁴ Fl. 357 CFAMGE

¹³⁵ Fl. 807

¹³⁶ Fl. 808

¹³⁷ Fl. 808

Esclareceu aquela unidade técnica que o Governo Estadual, por ocasião da defesa, deixou de deduzir os valores relativos às receitas de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb (R\$ 32.518.887,12); aos cancelamentos de restos a pagar ocorridos em 2017 (R\$ 82.334.319,33); e, ainda, aos restos a pagar sem disponibilidade financeira de recursos vinculados ao Ensino (R\$ 329.048.428,66), os quais já haviam sido desconsiderados no Anexo 8¹³⁸.

Para fins de verificação do cumprimento ao disposto no art. 212 da CR/88, a CFAMGE manteve a exclusão dos RPNP sem disponibilidade financeira (R\$1,244 bilhão) realizada na análise inicial, por entender que as alegações apresentadas pela defesa não refutaram as inadequações arguidas¹³⁹.

Manteve, também, a exclusão de despesas no montante de R\$167.957,27, relativas a ações de assistência social (R\$60.388,25), difusão cultural (R\$59.947,52) e lazer (R\$47.621,50), haja vista que as mesmas não coadunam com o disposto no art. 70 da LDBEN¹⁴⁰.

Assim, a CFAMGE ratificou a análise inicial, quando foram apurados gastos em MDE no montante de R\$10.608.245.984,48, correspondentes a 22,47% da receita base de cálculo (R\$47.208.211.179,15)¹⁴¹.

No que tange à diferença de R\$ 34.173,79 apontada na análise inicial¹⁴², apurada entre o valor das inscrições em RPNP, lançado no RREO do 6º bimestre de 2017, e o valor apurado pela unidade técnica por meio do Siafi¹⁴³, alegou o Governo do Estado que se trata de gastos com o Programa “Promoção Social de Jovens no Campo e Periferias Urbanas” – Projeto “Educação Complementar e Atividades de Educação Integral” da Fundação Educacional Caio Martins¹⁴⁴.

Quanto à solicitação de que fossem demonstradas as despesas que compuseram os gastos com MDE, na subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, no montante de R\$833.478,32¹⁴⁵, o Governo Estadual informou que foram executadas “(...) em duas unidades distintas, a saber: Fundação Helena Antipoff, no valor de R\$19.999,45; e Fundação Caio Martins – Fucam, em montante de R\$813.497.”¹⁴⁶

Após análise das alegações apresentadas, a CFAMGE manifestou-se acerca desses pontos¹⁴⁷, no sentido de:

Esta unidade técnica esclarece que, quando da arguição dessas despesas, inclusive por contato telefônico e via correio eletrônico com a Sra. Maria da Conceição Barros de Rezende, Contadora Geral do Estado, cujo retorno não ocorreu até o fechamento do Relatório Técnico, a intenção foi obter esclarecimentos, posto que foi verificado no sítio eletrônico da Fucam, www.fucam.mg.gov.br, que, desde 2016, seus centros educacionais passaram a funcionar como polos de educação integral, onde são desenvolvidas diversas atividades nas áreas de Português, Matemática, História, Ciências, Geografia, Línguas Estrangeiras, etc. Nesse sentido, com esses conteúdos, tais despesas podem figurar como gastos com manutenção e

¹³⁸ Fls. 808/809

¹³⁹ Fls. 809/8011

¹⁴⁰ Fls. 811/813

¹⁴¹ Fl. 813

¹⁴² Fl. 356 CFAMGE

¹⁴³ Tabela 155

¹⁴⁴ Fl. 814

¹⁴⁵ Fl. 357 CFAMGE

¹⁴⁶ Fl. 814

¹⁴⁷ Fls. 814/815

desenvolvimento do ensino. Tanto que, quando do ajuste dos valores gastos com MDE, Tabela 156, pg. 357 do Relatório Técnico, não se expurgaram tais valores. Portanto, esta unidade técnica acata as alegações.

Diante do exposto, acolho integralmente o estudo da CFAMGE e considero irregular a aplicação de recursos em MDE pelo Governo do Estado de Minas Gerais, no exercício de 2017, no montante de R\$10,608 bilhões, correspondentes a **22,47%** da receita base de cálculo (R\$47,208 bilhões), por afronta ao disposto no art. 212 da CR/88.

Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado – ASPS

A teor do disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional 29/2000, o Estado de Minas Gerais deverá aplicar, anualmente, em ASPS, no mínimo, recursos correspondentes a 12% do produto da arrecadação dos impostos e recursos ali especificados.

O Poder Executivo Estadual fixou, mediante a Lei 22.476/16 – LOA, para o exercício financeiro de 2017, despesas com ASPS no montante de R\$ 5,374 bilhões, equivalente a 12,01% da receita base de cálculo (R\$ 44,729 bilhões).¹⁴⁸

Tendo em vista que a receita base de cálculo apurada no exercício de 2017 correspondeu a R\$ 47,208 bilhões, os gastos mínimos com ASPS deveriam ser de, pelo menos, R\$5,665 bilhões (12%).

Informou a CFAMGE¹⁴⁹ que a Superintendência Central de Contadoria Geral/Secretaria de Estado da Fazenda – SCCG/SEF publicou, em 30/01/2018, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, alusivo ao período de janeiro a dezembro/2017, evidenciando despesas executadas no total de R\$ 5,709 bilhões, sendo que, destas, R\$ 3,642 bilhões foram liquidados no exercício e o restante, R\$ 2,067 bilhões, inscrito em Restos a Pagar Não Processados – RPNP.

Informou, ainda, aquela unidade técnica que, para efeito de apuração do percentual relativo aos gastos com ASPS, foram consideradas, pelo Poder Executivo Estadual, o total das despesas empenhadas no valor de R\$5,709 bilhões, as quais, diante da receita base de cálculo de R\$ 47,208 bilhões, resultaram na obtenção de um índice de 12,09%¹⁵⁰.

Ressaltou a CFAMGE que a inclusão de despesas inscritas em RPNP nos gastos com a Saúde, para fins de verificação do cumprimento do disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, somente poderá ocorrer até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde, nos termos do inciso II do ar. 24 da LC nº 141/2012, c/c o inciso II do § 1º do art. 4º da INTC nº 05/2012¹⁵¹.

Acerca da existência de disponibilidade financeira para suportar a inscrição de despesas em Restos a Pagar, informou aquela unidade técnica¹⁵² que, tomando-se por base os dados constantes do Anexo 5 do RGF - Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa, verificou que, no exercício de 2017, não houve disponibilidade de caixa do Poder Executivo e sim uma insuficiência

¹⁴⁸ Fl. 359.

¹⁴⁹ Fl. 360 CFAMGE

¹⁵⁰ Fls. 360/361 CFAMGE

¹⁵¹ Fl. 366 CFAMGE

¹⁵² Fls. 365/366 CFAMGE

financeira de R\$10,568 bilhões, uma vez que as disponibilidades financeiras atingiram R\$2,227 bilhões e as obrigações somaram R\$12,795 bilhões.

Informou, ainda, que, mesmo diante de tal insuficiência financeira, foram inscritas despesas em RPNP no montante de R\$5,930 bilhões, ocasionando uma insuficiência total de R\$16,499 bilhões (insuficiência de R\$10,568 bilhões + RPNP de R\$5,930 bilhões).

Assim, constatada a inexistência de disponibilidade financeira para suportar a totalidade dos RPNP inscritos no exercício de 2017 (R\$5,930 bilhões), a CFAMGE, para fins de cálculo dos gastos com ASPs, deixou de computar os RPNP vinculados à Saúde, no montante de R\$2,067 bilhões.

Dessa forma, considerando apenas as despesas liquidadas no exercício de 2017, as quais atingiram R\$3,642 bilhões, aquela unidade técnica apurou que a aplicação de recursos em ASPs correspondeu a 7,71% da receita base de cálculo, revelando que o Governo Estadual descumpriu o disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/1988, acrescentado pela EC 29/2000, c/c o art. 6º da LC 141/2012¹⁵³.

Ressaltou a CFAMGE¹⁵⁴ que, ao apreciar as contas de 2015, na sessão plenária de 21/11/2016, este Tribunal exarou determinação no sentido de que **os recursos correspondentes às despesas inscritas em RPNP sem disponibilidades financeiras, incluídos nos gastos com ASPs naquele exercício (R\$1,227 bilhão), fossem aplicados em ASPs a partir do exercício de 2017.**

Demonstrou à CFAMGE¹⁵⁵ que, nos exercícios de 2016 e 2017, ocorreu a seguinte movimentação desses RPNP de 2015: foram cancelados R\$132,237 milhões (2016: R\$89,458 milhões e 2017: R\$42,779 milhões), liquidados R\$910,247 milhões e pagos R\$694,556 milhões, restando R\$184,836 milhões a liquidar e R\$400,528 milhões a pagar (R\$1.227.320.543,17 deduzidos R\$132.237.011,25 e R\$694.555.738,72).

Ressaltou, ainda, que este Tribunal, na sessão plenária de 11/07/2017, por ocasião da emissão de parecer prévio sobre as contas do Governo Estadual relativas ao exercício de 2016, determinou que, **no exercício de 2017, fosse processado todo o ciclo da despesa referente aos Restos a Pagar (processados e não processados), incluídos nos gastos com ASPs no exercício de 2016 (R\$1,560 bilhão)**¹⁵⁶.

Demonstrou o estudo técnico¹⁵⁷, que, no exercício de 2017, dos Restos a Pagar Não Processados - RPNP (R\$1,560 bilhão), foram cancelados R\$66,008 milhões, liquidados R\$1,056 bilhão e pagos R\$381,942 milhões, restando R\$437,787 milhões a liquidar e R\$1,112 bilhão a pagar ((R\$1.560.270.176,03 deduzidos R\$66.008.591,07 e R\$381.942.536,62).

Demonstrou¹⁵⁸, ainda, que, no exercício de 2017, dos Restos a Pagar Processados - RPP (R\$914,053 milhões), foram cancelados R\$52,669 milhões e pagos R\$544,371 milhões, restando R\$317,014 milhões a pagar.

¹⁵³ Fl. 374 CFAMGE

¹⁵⁴ Fl. 366 CFAMGE

¹⁵⁵ Fl. 367, Tabela 161.

¹⁵⁶ Fls. 367/368.

¹⁵⁷ Tabela 162, Fl. 368

¹⁵⁸ Tabela 163, fl. 369.

Tomando por base as informações constantes do estudo técnico¹⁵⁹, aquela unidade técnica concluiu que não houve cumprimento da determinação deste Tribunal no sentido de que fosse processado todo o ciclo da despesa referente aos Restos a Pagar incluídos nos gastos com ASPS no exercício de 2016.

Destacou a CFAMGE que, ao apreciar as contas de 2015, na sessão plenária de 21/11/2016, este Tribunal exarou, também, determinação no sentido de que **os recursos correspondentes aos cancelamentos de Restos a Pagar, incluídos nos gastos com ASPS, ocorridos nos exercícios de 2014 e 2015, nos valores de R\$288,247 milhões e 73,906 milhões, respectivamente, fossem aplicados em ASPS a partir do exercício de 2017.**¹⁶⁰

Destacou, ainda, que, ao apreciar as contas do Governo Estadual de 2016, na sessão plenária de 11/07/2017, este Tribunal exarou as seguintes determinações acerca de cancelamento de Restos a Pagar: **a) “(...) se forem cancelados, no decorrer de 2017, Restos a Pagar que foram incluídos no percentual das ASPS de 2016, que sejam aplicados no exercício de 2018 (...)”**¹⁶¹; **b) os recursos correspondentes aos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no exercício de 2016, no montante de R\$248,933 milhões (RPNP de 2011/2015: R\$153,574 milhões; RPP de 2012/2015: R\$95,359 milhões) deveriam ser aplicados em ASPS, até o encerramento do exercício de 2017**¹⁶².

Demonstrou¹⁶³ que, no exercício de 2017, ocorreram cancelamentos de despesas inscritas em Restos a Pagar, incluídas nos gastos com ASPS nos exercícios de 2011/2015 e 2016, nos montantes de, respectivamente, R\$111,159 milhões (RPNP: R\$47,312 milhões e RPP: R\$63,847 milhões) e R\$118,677 milhões (RPNP: R\$66,008 milhões e RPP: R\$52,668 milhões), totalizando R\$229,836 milhões.

Salientou aquela unidade técnica que, nos termos dos §§ 1º e 2º do inciso II do art. 24 da LC 141/2012, o Governo Estadual deverá aplicar em ASPS, até o término do exercício de 2018, as disponibilidades de caixa resultantes desses cancelamentos.

No tocante à aplicação das disponibilidades decorrentes de cancelamentos, em 2017, de Restos a Pagar incluídos nos gastos com ASPS no exercício de 2016, frisou a CFAMGE que este Tribunal, em consonância com o dispositivo legal supracitado, por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as contas do Governo Estadual relativas ao exercício de 2016, sessão plenária de 11/07/2017, exarou determinação nesse mesmo sentido, ou seja, que devem ser aplicadas no exercício de 2018¹⁶⁴.

Em sede de defesa, o Governo do Estado de Minas Gerais declarou que os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS totalizaram R\$5.708.686,687,99, correspondentes a 12,09% da receita base de cálculo, conforme informado pela CFAMGE¹⁶⁵.

No tocante à inclusão dos Restos a Pagar Não Processados – RPNP sem disponibilidade financeira nos gastos com ASPS, o Governo Estadual apresentou as mesmas justificativas constantes do item relativo aos gastos com MDE.

¹⁵⁹ Tabelas 162 e 163.

¹⁶⁰ Fl. 370.

¹⁶¹ Fl. 368 CFAMGE

¹⁶² Fl. 370.

¹⁶³ Fls. 370/371 CFAMGE

¹⁶⁴ Fls. 367/368 CFAMGE

¹⁶⁵ Fl. 859

Ressaltou o Governo Estadual que, “(...) no exercício de 2018, o Poder Executivo vem envidando esforços no sentido de quitar os restos a pagar inscritos no exercício anterior, relativo aos seus compromissos decorrentes com Ações e Serviços Públicos de Saúde, mesmo com a grave crise financeira que assola o Estado de Minas Gerais nos últimos anos.”¹⁶⁶.

Ao analisar a defesa apresentada, a CFAMGE, considerando que os argumentos apresentados pelo Governo do Estado não foram suficientes para desconstituir os apontamentos, ratificou todos os posicionamentos constantes de sua análise inicial¹⁶⁷, na qual apurou-se gastos com ASPS no montante de R\$3,642 bilhões, correspondentes a 7,71% da receita base de cálculo¹⁶⁸.

Frisou aquela unidade técnica que, não havendo disponibilidade de caixa, não poderiam os valores inscritos em RPNP ser considerados no cômputo do percentual mínimo aplicado em ações de saúde, sob pena de descumprimento do inciso II do art. 24 da LC nº 141/2012, bem como de norma do Tribunal de Contas contida no § 1º do inciso II do art. 4º da Instrução TCEMG nº 05/2012.

Quanto à alegação do Governo Estadual no sentido de que, no exercício de 2018, vem envidando esforços para quitar os Restos a Pagar inscritos no exercício anterior, a CFAMGE informou¹⁶⁹ que, conforme dados extraídos do Armazém de Informações do Siafi, no período de 01/01/2018 a 29/06/2018, dos RPNP inscritos em 2017 sem as correspondentes disponibilidades financeiras (2,067 bilhões), foram cancelados R\$54,047 milhões, liquidados R\$1,025 bilhão e pagos R\$158,366 milhões.

Diante de tal constatação, concluiu aquela unidade técnica que restam R\$ 1,042 bilhão e R\$ 1,910 bilhão pendentes de liquidação e pagamento, respectivamente, para que o Estado “quite” integralmente os RPNP - ano-origem 2017.

Quanto aos valores cancelados, manifestou a CFAMGE no sentido de que as respectivas disponibilidades financeiras devem ser aplicadas até o encerramento do exercício de 2019, em obediência ao disposto nos §§ 1º e 2º do inciso II do art. 24 da LC nº 141/2012.

Por todo o exposto, considero irregular a aplicação de recursos em ASPS pelo Governo do Estado de Minas Gerais, **exercício de 2017, no montante de R\$3,641 bilhões, correspondente ao percentual de 7,71%¹⁷⁰**, por afronta ao disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC nº 29/2000, c/c o art. 6º da LC nº 141/2012.

Determino que o valor de R\$2,023 bilhões, relativo à diferença apurada pela CFAMGE entre o valor executado em 2017 com ASPS e o limite mínimo exigido¹⁷¹, seja acrescido ao montante mínimo a ser aplicado em ASPS no exercício financeiro de 2018 (12%), nos termos do art. 25 da LC nº 141/2012.

Determino, também, que seja aplicado, para o exercício de 2018, o montante de R\$1,908 bilhão referente aos recursos inerentes aos RPNP e RPP inscritos em 2016 sem as correspondentes

¹⁶⁶ Fl. 860

¹⁶⁷ Fls. 359/376 CFAMGE

¹⁶⁸ Fls. 860/861

¹⁶⁹ Fl. 860

¹⁷⁰ Fl. 274 CFAMGE

¹⁷¹ Tabela 167, fl. 374 CFAMGE

disponibilidades financeiras e considerados como gastos com ASPS naquele exercício, bem como os valores decorrentes de cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2016 e 2017, senão vejamos:

DESCRIÇÃO	Fls.	VALOR (R\$ bilhão)
RPNP, inscritos em 2016 sem disponibilidade financeira e considerados como gastos com ASPS naquele exercício (*)	368	1.112,319
RPP inscritos em 2016 e considerados como gastos com ASPS naquele exercício (*)	369	317,014
Cancelamentos de RPNP/2011/2015 ocorridos em 2016 (**)	370	153,574
Cancelamentos de RPP/2012/2015 ocorridos em 2016 (**)	370	95,359
Cancelamentos de RPNP/2016 ocorridos em 2017 (***)	371	66,008
Cancelamentos de RPP/2016 ocorridos em 2017 (***)	371	52,668
Cancelamentos de RPNP/2013/2015 ocorridos em 2017 (****)	371	47,312
Cancelamentos de RPP/2011/2015 ocorridos em 2017 (****)	371	63,847
TOTAL A SER APLICADO ATÉ O FINAL DE 2018		1.908,101

(*) Por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as contas do Governo Estadual relativas ao exercício de 2016, sessão plenária de 11/07/2017, foi exarada determinação no sentido de que fosse processado, no exercício de 2017, todo o ciclo da despesa referente aos Restos a Pagar (processados e não processados), incluídos nos gastos com ASPS no exercício de 2016, o que não foi cumprido.

(**) Por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as contas do Governo Estadual relativas ao exercício de 2016, sessão plenária de 11/07/2017, foi exarada determinação no sentido de que os recursos relativos aos cancelamentos de Restos a Pagar (R\$248,933 milhões) fossem aplicados até o encerramento de 2017, o que não foi cumprido.

(***) Por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as contas do Governo Estadual relativas ao exercício de 2016, sessão plenária de 11/07/2017, foi exarada determinação no sentido de que os recursos relativos aos cancelamentos de Restos a Pagar fossem aplicadas em ASPS até o término do exercício de 2018.

(****) §§ 1º e 2º do inciso II do art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012.

Quanto aos recursos correspondentes aos Restos a Pagar Não Processados, inscritos sem as correspondentes disponibilidades financeiras e incluídos nos gastos com ASPS no exercício de 2015, bem como aqueles decorrentes de cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2014 e 2015, os quais, nos termos da decisão exarada por este Tribunal na Sessão Plenária de 21/11/2016, por ocasião da apreciação das contas do exercício de 2015, deveriam ser aplicados em ASPS a partir de 2017, **determino** que sejam tomadas providências visando ao cumprimento dessa decisão, em sua totalidade, haja vista que, conforme análise da CFAMGE, restam pendentes de aplicação o montante de **R\$ 894,918 milhões**, abaixo discriminados:

DESCRIÇÃO	Fls.	VALOR (R\$ milhões)
Cancelamentos de RPNP/2015 ocorridos em 2016/2017	367	132,237
RPNP/2015 pendentes de pagamento até o final de 2017	367	400,528
Cancelamentos de RPNP/RPP ocorridos em 2014	370	288,247
Cancelamentos de RPNP/RPP ocorridos em 2015	370	73,906
TOTAL A SER APLICADO		894,918

Despesas Aplicadas com a Fonte de Recursos 32 – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais

A Cfem, fundamentada na CR/88, em seu art. 20, § 1º, é devida aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da Administração Direta da União, como contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais extraídos do subsolo, recursos esses considerados bens da

União, conforme disposto no mesmo artigo da Constituição. Portanto, reservam-se o direito de serem compensados pela exploração desses recursos a União e seus entes federados.

A regulamentação legal deste royalty da mineração é a Lei 7.990, de 28/12/1989, a qual determina o percentual de 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral para sua composição, bem como as despesas passíveis de serem incorridas com seus recursos.

Desde 2011 esta Corte tem dado especial atenção a CFEM, e acredito de sobremaneira que devemos prosseguir neste caminho. Nosso Estado é por natureza minerador e esta atividade exploradora forja até mesmo seu nome, Minas Gerais.

Nessa toada, a CFAMGE identificou que, apesar da possibilidade legal, a maior parte dos recursos provenientes da CFEM foram utilizados para o pagamento de juros da dívida interna.

O outro apontamento foi relativo ao não cumprimento dos §§ 1º e 3º do art. 153 da CE/89, pois não há ainda o Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, como também não foi criado o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

O terceiro e último apontamento está relacionado ao demonstrativo contábil dos repasses da União e das despesas realizadas com os recursos minerais, Fonte 32 – Cfem bem como os extratos de movimentação registrada das contas de controle – Recursos Contas Arrecadoras Escritural e Recursos/Transferências Vinculadas.

Quanto aos apontamentos, o Governo Estadual argumentou que as receitas oriundas da Cfem são alocadas na lei orçamentária, passando pelo crivo da ALMG, que em regular processo legislativo delibera sobre sua destinação.

Argumentou ainda que a contabilização e a destinação dos recursos se deu de forma a atender diversos órgãos e segundo a LOA, não poderia ter sido feito o mesmo procedimento realizado em 2016, no qual os recursos foram repassados a Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais – SEEDIF.

Em sede de reexame, a unidade técnica reitera sua recomendação, ao analisar os argumentos do Governo Estadual e considera-los insuficientes. Preconiza a CFAMGE que no Estado de Minas Gerais a destinação desses recursos advém de norma constitucional estadual, bem como a criação do fundo.

Quanto ao pagamento de juros da dívida sua destinação apesar de permitida não é própria, pois os recursos da Cfem devem ser utilizados para reparar os prejuízos que a atividade minerária causa ao local onde é desenvolvida.

A questão mais importante nesse tópico refere-se à destinação dos recursos oriundos da Cfem, como deixei muito claro em meu voto no Balanço Geral do Estado de 2015. Naquela assentada conclui que os recursos oriundos da CFEM devem ser aplicados em áreas específicas, *verbis*:

O recebimento da CFEM implica em um maior poder-dever do Estado em efetivar a constituição, em especial considerando que os recursos minerais são finitos e pertencem à União, por força de norma constitucional¹⁷². Nos termos do parágrafo 1º do art. 5º da

¹⁷² Nos termos do art. 20, IX, da Constituição da República.

Constituição da República, a eficácia e concretização dos direitos fundamentais¹⁷³ deve ser imediata, com vistas ao desenvolvimento permanente da sociedade¹⁷⁴. De igual modo, os recursos advindos da CFEM devem ser administrados em sua integralidade, em cada exercício financeiro, de forma destacada, para as referidas finalidades constitucionais, ultrapassando-se a mera literalidade.

O Supremo Tribunal Federal, chamado a se pronunciar sobre os direitos fundamentais, entende pela necessidade inadiável de investimento em educação, saúde e meio ambiente¹⁷⁵. Em consonância, relevantes precedentes deste Tribunal¹⁷⁶ apontam que os recursos da CFEM devem ser aplicados em saúde, educação, meio-ambiente e infraestrutura, tendo em vista que os recursos minerais são finitos por excelência. Além do dever constitucional perante as gerações atuais e futuras, deve-se atender à diversificação do trabalho e emprego, bem como à atração de novos investimentos¹⁷⁷.

A própria unidade técnica cita decisão de minha relatoria na Auditoria n° 932831, sessão cameral de 2/8/16, acerca da importância do planejamento na utilização da CFEM.

Portanto, deve o Poder Executivo, bem como a ALMG no momento da apreciação da PLOA, destinar a maior parte dos recursos provenientes da CFEM em ações e programas que atendam aos comandos constitucionais de recuperação dos municípios mineradores e da diversificação da atividade econômica, como exposto acima.

Recomenda-se também a correta contabilização desses recursos e a utilização da conta específica de modo a permitir a transparência e o controle externo sobre a CFEM.

Por fim, recomenda-se o cumprimento dos comandos constitucionais com a criação do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores e do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

7 - RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

Quanto às recomendações e determinações exaradas pelo órgão técnico e pelo Parquet, eu as adoto em sua integralidade e passam a fazer parte do meu voto.

III – VOTO

Pelo exposto, voto pela emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2017, com fundamento no inciso III do art. 45 da Lei Complementar Estadual n.º 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, especialmente, pelo não cumprimento dos índices constitucionais:

a) na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, no exercício de 2017, a aplicação total representou **22,47%** da base de cálculo, não tendo sido atingido o patamar exigido no art. 212 da Constituição da República;

¹⁷³ Nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição da República.

¹⁷⁴ Constituição da República – CR, arts. 3º, 170, incisos VI, VII, VIII e IX e 174 da Constituição da República, em consonância com os arts. 252 e 253 da CE/89, e o próprio art. 23 da CR.

¹⁷⁵ STF – Agravos Regimentais em Recursos Extraordinários n.ºs 594.018 e 271.286, além da ADI n.º 3.540- MC.

¹⁷⁶ Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Natureza processual: Balanço geral do Estado – Processos: n. 912324, Rel. Conselheiro José Alves Viana; n. 886510, Rel. Conselheiro Mauri Torres; n. 872207, Rel. Conselheiro Cláudio Terrão; n. 951454, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz.

¹⁷⁷ Constituição da República – arts. 3º, 170, incisos VII e VIII, e 225, da Constituição da República de 1988.

b) na **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, o percentual atingido foi de **7,71%** da receita vinculável, o que também implicou no não cumprimento do exigido pelo inciso II, art. 77 do ADCT da Constituição da República (art. 198, § 3º, da CR/88 regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012).

Determino ainda que fique obrigado o Estado à aplicação, no exercício seguinte, das diferenças dos percentuais não aplicados nos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Ratifico ainda as recomendações e determinações constantes do meu voto, relativas ao exercício de 2015, processo nº 977590, que ainda não foram implementadas.

Registro, ainda, a relevância das recomendações e determinações apresentadas pelo Conselheiro José Alves Viana, em seu voto exarado na sessão de julgamento iniciada no dia 05 de dezembro de 2018, as quais endosso, em que finaliza ressaltando que *“a opção do Governo de promover medidas paliativas para enfrentar o desequilíbrio das contas públicas tem levado o Estado a uma situação de colapso fiscal”*.

É o voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Nós estamos com a votação empatada e, diante do quadro de empate, eu vou colher o voto do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, para o desempate.

Com a palavra o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, douta Procuradora, público presente.

Senhor Presidente, em face da minha convocação, eu não tive oportunidade de disponibilizar, anteriormente, a íntegra do meu entendimento a Vossas Excelências, razão pela qual, de antemão, já peço vênias, porque irei me alongar em razão dessa impossibilidade temporal.

Em observância ao disposto no art. 76, inciso I, da Constituição mineira, manifesto-me acerca das contas referentes ao exercício de 2017, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, então governador do Estado de Minas Gerais.

Nesta oportunidade, quero saudar os senhores Conselheiros, a Procuradora do Ministério Público de Contas ora oficiante nesta assentada, os representantes do Governo do Estado aqui presentes, bem como a equipe técnica desta Corte de Contas que se dedicou à tarefa de acompanhar, fiscalizar e avaliar a macrogestão governamental do Estado, com o escopo de subsidiar a emissão, por este Tribunal Pleno, do parecer prévio relativo ao exercício de 2017.

Passo, de imediato, Senhor Conselheiro-Presidente, ao exame dos fatos constantes no processo, por mim considerados relevantes, tais como a apuração dos índices constitucionais da saúde e da educação, gastos de pessoal, incluindo previdência, segurança pública, bem como a conjuntura financeira e fiscal do Estado.

O Relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, em detalhada análise das contas, considerou a observância das normas constitucionais e legais no que se refere à situação financeira, orçamentária, contábil, patrimonial, operacional e fiscal do Estado, bem como analisou as informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais.

Em seu voto, também fez destaque sobre a lenta e prolongada recuperação da atividade econômica e do emprego do Estado no período analisado, agravada pelas perdas reais das transferências correntes, principalmente aquelas provenientes da participação na receita da União, que repercutiram nos sucessivos déficits orçamentários e financeiros de exercícios anteriores, e o desafio de fazer frente aos requisitos exigidos pelas normas de finanças públicas, mantendo os níveis de investimento e provisão de políticas públicas à sociedade.

Ao final, considerou que as contas de Governo estariam em condições de ser **aprovadas com ressalvas**, conforme o disposto no art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 102/2008, em razão dos apontamentos técnicos e respectivas recomendações que foram apresentadas e que seriam monitoradas pelo Tribunal de Contas.

O Conselheiro Revisor, Gilberto Diniz, por sua vez, entendeu não ter havido a aplicação do percentual mínimo exigido na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, configurando descumprimento do comando inserto no *caput* do art. 212 da Constituição da República e no *caput* do art. 201 da Constituição mineira, como também o não atingimento do percentual mínimo de aplicação de recursos próprios em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, contrariando as disposições do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar n. 141, de 2012, votando pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas.

Assim, nesta assentada, e após ouvir os votos dos demais Conselheiros, passo a apresentar os fundamentos de meu convencimento, os quais, já de antemão, peço a juntada aos autos do processo.

1. OS EFEITOS DO PACTO FEDERATIVO E DA SITUAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO SOB ANÁLISE

A efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira depende de arranjos políticos e jurídicos que fomentem a cooperação, ao mesmo tempo em que promovam a distribuição equânime de competências e encargos, como o de garantir o desenvolvimento nacional e o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CR/88, art. 3º, incisos II e III).

Enquanto a União concentra competências legislativas e arrecadatórias, os demais entes, mais próximos da população, concentram os encargos maiores de concretização das políticas, ações e serviços voltados ao cidadão.

Isso tem ocasionado desequilíbrios que acabam por ferir o pressuposto básico do federalismo, que é a justa harmonia entre autonomia e interdependência. Esses desequilíbrios podem ser verificados quando existe um descompasso entre competências administrativas (deveres) e recursos financeiros, ou seja, entre encargos e a capacidade para custeá-los.

Além da expansão da base tributária de forma unilateral pela União, a crise financeira atualmente vivenciada pelos Estados decorre, em grande parte, de políticas do Governo Federal que geram significativa queda nas receitas arrecadadas pelos demais entes. Podemos exemplificar citando a desoneração dos produtos primários e semielaborados nas exportações, operacionalizada pela Lei Kandir (Lei Complementar n. 87, de 1996), posteriormente confirmada pela Emenda Constitucional n. 42, de 2003, em que a União se comprometeu (embora não o tenha feito) a compensar a perda dos Estados decorrente da desoneração do principal imposto estadual – o ICMS.¹⁷⁸

Com relação à renúncia de receitas concedida em 2017, verifica-se nos presentes autos que o total desonerado atingiu R\$17,765 bilhões e chegou a superar em 81,86% o déficit orçamentário fiscal de R\$9,676 bilhões e 20,34% do valor orçado na LOA.¹⁷⁹ E, ainda, em que pese a LDO de 2017 ter apresentado o Anexo de Metas Fiscais com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita (art. 4º, § 2º, V, da LRF), **não foram indicadas as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia prevista, conforme as instruções constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.**

Tal fato merece desta Corte de Contas, ao meu sentir, por meio de seu setor técnico competente, estudo aprofundado, em um prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, quanto: **a)** à extensão do crescimento expressivo do déficit orçamentário e das perdas arrecadatórias impostas ao Estado; **b)** aos benefícios efetivos do instituto das renúncias das receitas concedidas e das medidas concretas, que possibilitem avaliar o impacto de cada modalidade de renúncia fiscal na economia; **c)** à promoção de controles dos resultados socioeconômicos alcançados em potencial, inclusive os registros contábeis necessários à transparência e à análise sistêmica e autônoma dos impactos decorrentes.

Reputo importantíssimo o aprofundamento deste tema, porquanto a análise da política tributária envolve relevantes aspectos voltados às políticas sociais. Até que ponto é possível implementar programas de incentivos fiscais e de renúncias de receitas sem que tal proceder interfira na capacidade econômica do Estado?

Abro um parêntese, Senhor Presidente, para dizer que é até contraditório nós estarmos num momento de insuficiência de arrecadação e os Estados, de maneira geral, muitas vezes com a análise benevolente dos Tribunais de Contas, embora precisando de receitas, abram mão de parcela significativa dessas receitas através de renúncia fiscal, que, no caso específico do Estado, alcançou cerca de 20% da receita prevista para ser arrecadada no exercício de 2017.

A transferência de recursos públicos às empresas privadas, por intermédio de incentivos fiscais, implica reciprocidade, cujos beneficiários diretos devem ser, essencialmente, o próprio Estado e a sociedade. Conquanto grande parte desse fenômeno independe do Estado, uma vez que o poder regulatório fiscal está concentrado na União, a exemplo dos efeitos provocados pela Lei Kandir, é urgente que os efetivos resultados gerados pela renúncia fiscal sejam transparentes para a sociedade, que indiretamente a concede.

¹⁷⁸ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 55, n. 217, p. 157-180, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/55/217/ri_l_v55_n217_p157>. Acesso em: 15 jul. 2018.

¹⁷⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Proc.1040601. Balanço Geral do Estado. Subitem “5.3.3 Renúncias Concedidas em 2017”. Relator: Conselheiro Sebastião Helvécio. Disponível Sistema SGAP. Acesso em: 23 maio 2019.

Não obstante a competência privativa do Senado Federal para avaliação do sistema tributário, o controle da aplicação das subvenções e das renúncias de receitas insere-se nas competências das Cortes de Contas, nos ditames do artigo 70 da CR/88, o qual dispõe que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, **aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

Consideradas essas competências do Senado e dos Tribunais de Contas, verifica-se que há uma complementaridade de fiscalização e avaliação sobre o sistema tributário. Enquanto aquele possui competência avaliativa e deverá ser informado de questões importantes e munido dos dados arrecadados em inspeções dos Tribunais de Contas, estes, responsáveis pela fiscalização financeira, orçamentária e contábil, deverão ser comunicados pelo Senado quando este, em sua avaliação, verificar fato passível de julgamento e punição na esfera de competência do controle externo.¹⁸⁰

Sobre essa competência dos Tribunais de Contas, no que toca ao sistema tributário, vale observar a jurisprudência do TCU,¹⁸¹ que revela que não há competência dos Tribunais para a avaliação de fatos individuais relativos ao lançamento de tributo, decadência e prescrição tributárias e inscrição de crédito tributário em dívida ativa. Por outro lado, o TCU já desempenha, embora não periodicamente, a atuação sobre questões de lançamento, decadência, prescrição e inclusão em dívida ativa, não estando excluída a competência fiscalizatória como um todo sobre o sistema tributário, podendo o TCU ter “ingerência fiscalizatória sobre a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento de tributos federais, podendo realizar seu mister por meio de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos”.¹⁸²

Neste ponto, entendo que é importante mencionar a análise do Relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, em dois pontos de destaque de seu voto: os efeitos nefastos das perdas arrecadatórias impostas e a omissão da União em proceder à fixação dos critérios de repasses das compensações decorrentes da Lei Kandir, conforme decisão da Suprema Corte do País.

E aqui, Senhor Presidente, eu faço o relato dos excertos do Relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, em que fica plasmada, ao meu sentir, a omissão da União Federal em regulamentar a importantíssima recomposição das receitas do Estado, não só do Estado de Minas Gerais, mas também de todos os Estados produtores e exportadores, em face das perdas advindas da Lei Kandir:

Item 3.7 – PLOA para o exercício de 2017 e o Déficit Orçamentário

[...]

Na dimensão financeira, **verifica-se registro de insuficiência financeira do Poder Executivo** a partir do exercício de 2015 no valor de R\$ 7,534 bilhões, e de R\$ 4,272 bilhões de todo o Estado. Em 2016, totalizou R\$ 9,141 bilhões e R\$ 8,060 bilhões, respectivamente; **e em 2017, R\$ 16,499 bilhões e R\$ 15,796, respectivamente.**

¹⁸⁰ MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; SERRA, Rita Chió. **Tribunal de Contas democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.149.

¹⁸¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2105/2009. Plenário. Relator Min. André Luís de Carvalho. Disponível em: www.tcu.gov.br/.../judoc%5CAcord%5C20090430%5C009-326-2008-0-AUD-ALC.rtf. Acesso em: 21 nov. 2016.

¹⁸² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 272/2014. Plenário. Relator Min. Benjamin Zymler. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2014-02-12;272>. Acesso em: 24 nov. 2016.

Os números revelam crescimento expressivo do déficit orçamentário em 2017, comparado a 2016, de 134,64%; e da insuficiência financeira do Executivo e do Estado de 80,49% e 95,98%, respectivamente.

Item 5.3 – Renúncia de Receita, subitem 5.3.3 Renúncias Concedidas em 2017:

À época, a fim de reduzir a resistência dos Estados e viabilizar a aprovação da lei, o Governo Federal propôs contrapartida às perdas arrecadatórias que lhes seriam impostas, oferecendo-lhes uma espécie de seguro-receita, sob o qual haveria repasses automáticos, em caso de queda na arrecadação, gerando um complexo mecanismo de compensação para garantir a manutenção da receita estadual, minimizando, naquele momento, o conflito pela repartição de recursos. Sob tal compromisso, portanto, foi aprovada a Lei Complementar 87/96, assim chamada Lei Kandir.

[...] a Emenda 42/03 constitucionalizou as não-incidências aqui referidas e ampliou a imunidade do ICMS a todas as operações que destinem mercadorias e serviços ao exterior, além de assegurar a manutenção do crédito referente ao imposto cobrado nas operações anteriores. A referida emenda, em contrapartida aos Estados, introduziu o art. 91 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, impondo à União o dever constitucional de editar lei complementar que estabelecesse novo sistema de compensação com base em critérios objetivos, quais sejam (i) as exportações de produtos primários e semielaborados, (ii) a relação entre exportações e importações, (iii) os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e (iv) a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do ICMS.

Mais uma vez, entretanto, tal qual quando da edição da própria Lei Kandir, a União faltou em seu compromisso firmado com os Estados-Membros, restando omissa no dever constitucional contido no art. 91 do ADCT.

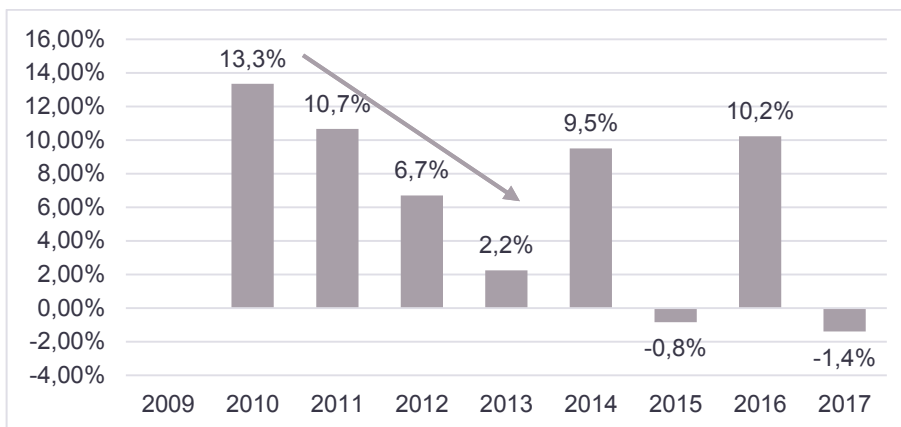
[...]

Diante da publicação da Súmula do Acórdão da ADO 25/17, o presidente do Congresso Nacional estabeleceu o mês de agosto de 2018 como prazo limite para a aprovação da regulamentação da Lei Kandir. Neste período, foi aprovado em Comissão Mista do Senado o Projeto de Lei Complementar (PLP) 511/18, prevendo R\$ 39 bilhões em compensação para os Estados, a partir dos critérios previstos no art. 91 do ADCT. Embora se encontre pronto para aprovação no Plenário da Câmara, não houve, contudo, sua apreciação por aquela Casa. Transcorrido o prazo sem a aprovação da lei, portanto, cabe ao TCU proceder à fixação dos critérios de repasse, conforme decidido pela Suprema Corte. (Grifos nossos).

Fica claro, portanto, que a expansão da centralização das competências arrecadatórias na União produz uma enorme dependência financeira por parte dos Estados-membros, que acabam por ter grande parte de seu orçamento atrelado às transferências orçamentárias vindas da União.

Observa-se no quadro a seguir que houve uma redução na participação das transferências correntes da União no total da Receita Corrente Líquida do Estado de Minas Gerais. Essa queda das transferências no orçamento mineiro demonstra uma redução dos repasses da União para o Estado, os quais, a cada ano, diminuem mais: em 2009, eram de 13,3%, e em 2017 alcançaram o percentual negativo de -1,4%, como se vê no gráfico abaixo:

Estado de Minas Gerais e Transferências Correntes: Variação Anual

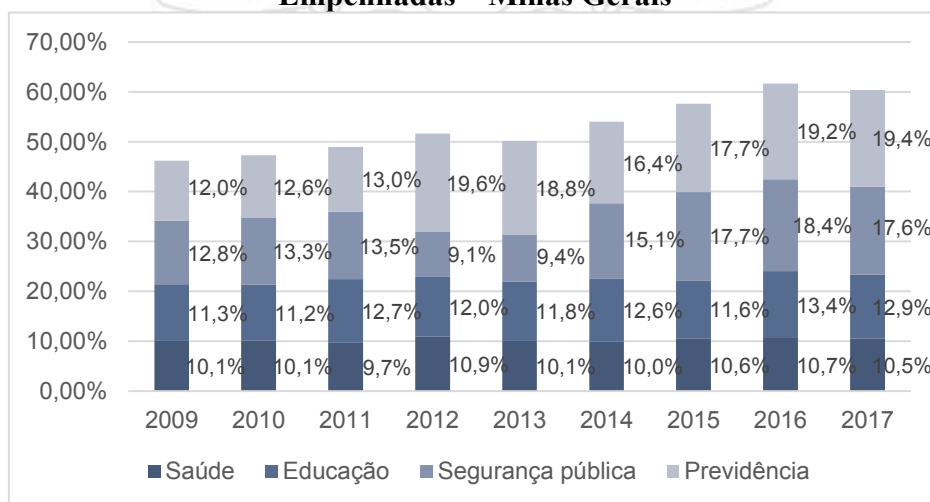


Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – RREO-MG.

Na contramão do movimento de concentração verificado nos âmbitos financeiro e político, da perspectiva administrativa e de repasse dos encargos, a marcha tem ocorrido em direção a uma descentralização desproporcional de encargos, isto é, na atribuição de deveres administrativos em montante superior ao que as condições financeiras permitem. Essa verificação pode se dar pela análise da execução orçamentária dos entes subnacionais, a qual revela o maior impacto das atribuições executórias para os Estados. Ou seja, embora a arrecadação de transferências por Minas Gerais diminua, seus encargos e despesas aumentam.

No caso de Minas Gerais, os dados mostram o comprometimento da maior parte do orçamento para custeio de direitos sociais básicos (saúde, educação, segurança pública e previdência), restando pouquíssimo espaço para as demais funções estatais. Não restam dúvidas de que os pilares do federalismo fiscal estão abalados, como se observa no gráfico a seguir, no qual se demonstra que tais funções consomem cerca de 60% de toda a despesa empenhada em 2017:

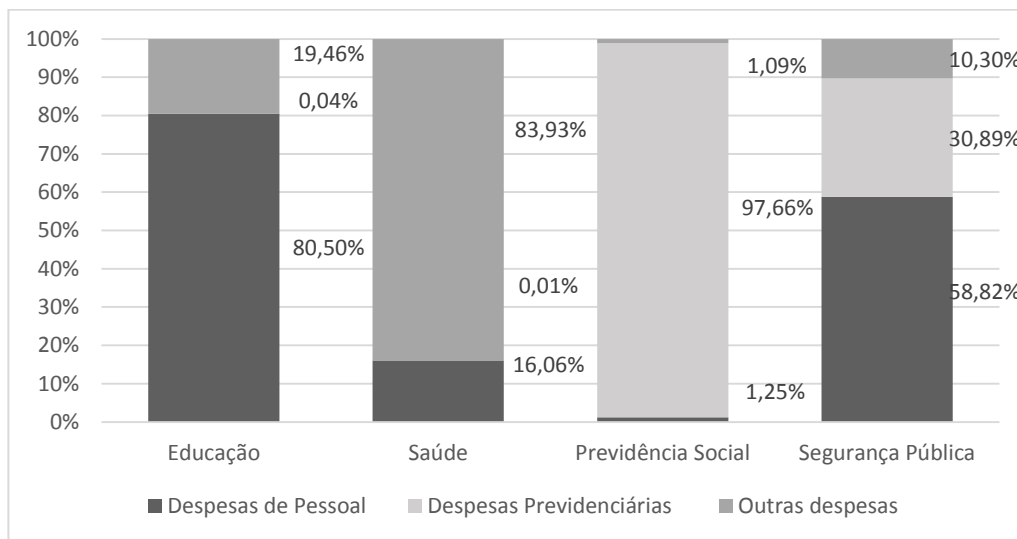
Evolução da Participação dos Gastos Sociais no Total das Despesas Empenhadas – Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – RREO-MG.

Destaca-se, ainda, no panorama adverso registrado no período analisado, que as maiores despesas correntes do Estado em 2017 são representadas por pagamento de pessoal, incluindo-se os vencimentos e vantagens do pessoal civil ativo e inativo, aposentadorias e pensões e, também, os vencimentos dos militares. Como se observa abaixo, são despesas que compõem o Grupo de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, as quais representam, por exemplo, na educação, cerca de 80% da despesa total realizada (empenhada) e, portanto, não podem ser contingenciadas pelo gestor:

Participação Percentual dos Gastos com Pessoal e Previdência no Total Empenhado nas Funções Educação, Saúde, Previdência Social e Segurança Pública



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Siafi.

Nesse sentido, e diante da elevação das despesas, faço também destaque na passagem do voto do Relator quanto à inscrição de restos a pagar, no item 5.10, *in verbis*:

Os compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante do Estado aumentaram quase quatro vezes de 2013 (R\$ 5,677 bilhões) a 2017 (R\$ 21,380 bilhões). Desse montante, 75,95% (R\$ 16,239 bilhões) foram inscritos somente em 2017 e o restante 24,05% (R\$ 5,141 bilhões) referem-se aos registros efetuados entre 1997 e 2016.

Os maiores valores inscritos em RPNP e RPP dentre Funções de Governo, no período mencionado acima, ocorreram nas duas principais; Saúde e Educação, representando, em termos nominais, evolução de 955,38% nos valores inscritos na função Educação e de 183,13%, na Função Saúde.

A partir de 2015, o Estado passou a enfrentar dificuldades para honrar os compromissos financeiros assumidos, inscrevendo naquele exercício R\$ 4,330 bilhões em RPNP contra R\$ 58,552 milhões de disponibilidade financeira. Ao final de 2017, apresentou insuficiência financeira no montante de R\$ 10,568 bilhões; os quais acrescidos dos RPNP (R\$ 5,930 bilhões) totalizaram R\$ 16,499 bilhões, representando um crescimento de 80,49% em relação a 2016, descumprindo, portanto, o que determina o § 1º do art. 1º e art. 55, inciso III, alínea b, n. 3, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

O Estado decretou ao final de 2016 situação de calamidade financeira em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas, mostravam-se insuficientes, comprometendo a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos.

Aderiu, também, ao Plano de Auxílio aos Estados, estabelecido pela Lei Complementar 156/16, submetendo-se às medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, previstas no art. 4º da referida lei, sumarizadas na imposição de teto de gastos para os exercícios de 2018 e 2019, com base na correção das despesas primárias correntes, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, pela variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

[...]

É notório que a gravidade da situação financeira instalada no Estado de Minas Gerais não oferece condições para que as irregularidades sejam sanadas de um exercício para outro, sem prejuízo aos interesses gerais, especialmente aos usuários dos serviços de educação e saúde estatais, devendo as ações destinadas aos necessários ajustes ocorrer de forma proporcional, equânime e eficiente, como de fato impõe o inciso I do § 1º do art. 26 da LINDB.

Diante deste cenário e atendendo ao citado dispositivo legal, deverá o Poder Executivo apresentar a este Tribunal Termo de Compromisso, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação desta deliberação, sem prejuízo do cumprimento das demais determinações e recomendações deste voto; o qual deverá conter Plano de Ação que indique ações e medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar, a serem cumpridos em cada exercício financeiro. (Grifos nossos).

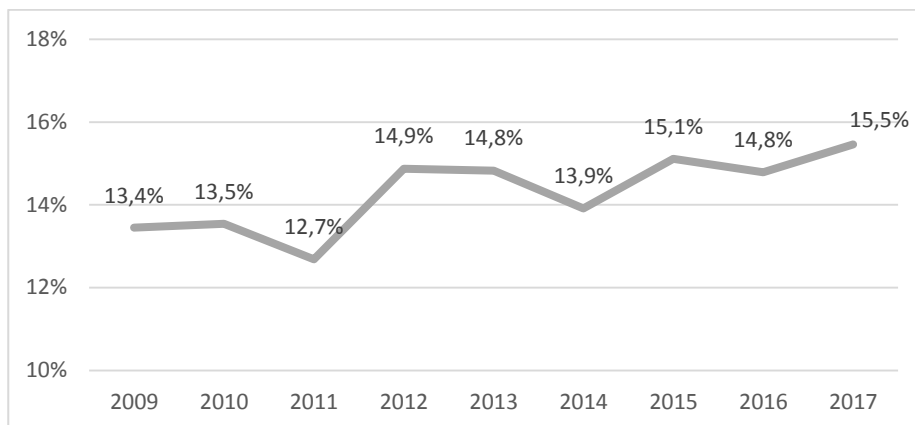
Assim, também entendo que deverá o Estado demonstrar seu esforço em reduzir a insuficiência financeira e em promover o reequilíbrio fiscal, sem comprometimento de serviços essenciais à população, baseando-se nas medidas preconizadas, entre outras medidas de gestão, naquelas insculpidas no art. 169 da Constituição da República, em especial nos §§ 1º, 3º e 4º.

2. GASTOS COM SAÚDE

Outro item a ser destacado é a situação da Saúde nos Estados brasileiros, que enfrentam um grave quadro, caracterizado por incompatibilidade entre as capacidades arrecadatórias dos entes em contrapartida a suas responsabilidades legais. Essa incompatibilidade, agravada por problemas regulamentares, ocasiona um incremento na ineficiência do gasto público e aprofunda a dependência entre os entes federados.

Ainda que sem maiores variações proporcionais, os serviços e ações da função Saúde ocupam parte significativa do orçamento do Estado de Minas Gerais. Conforme o gráfico a seguir, esses custos variaram de 13,4% no exercício de 2009 a 15,5% em 2017 da Receita Corrente Líquida do Estado:

Participação da Função Saúde Pública na Receita Corrente Líquida de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – RREO-MG e dos RREO do Governo Federal.

Diante desse quadro aparentemente estável das despesas, é preciso perscrutar o papel dos Estados na estrutura do SUS para podermos compreender, também, como a atual conformação do financiamento do sistema de saúde pressiona os orçamentos estaduais de forma ineficiente e impede que sejam feitos investimentos de acordo com as necessidades regionais do SUS, prejudicando a autonomia federativa.

Primeiramente, a vinculação de parte dos recursos a ações e serviços de saúde acaba por aumentar a submissão do poder estadual ao poder regulamentar da União. Essa situação gera o segundo efeito: a União acaba detendo excessivo poder de barganha para determinar a forma como esses recursos serão utilizados, mesmo os não vinculados, por meio das competências regulamentares do Ministério da Saúde.

A especialista Lenir Santos, em balanço dos 30 anos do SUS, nos mostra como é excessiva a regulamentação em Saúde, retirando dos Estados a possibilidade de gerir seus recursos da forma mais adequada aos seus orçamentos e necessidades, *in verbis*:

Ao lado da necessidade de se equalizar as políticas para a manutenção sistêmica dos serviços de saúde, o centralismo regulatório infralegal extrapolou esse papel, **levando a União, no âmbito do Ministério da Saúde, a editar, desde os anos 1990, mais de 700 portarias normativas, definindo, em minúcias, a aplicação dos recursos das transferências, traçando as políticas de saúde, próprias do Legislativo em sua dimensão estrutural.** (Por oportuno, lembro que em 2016-2017 foi elaborado um trabalho pelo Ministério da Saúde, em parceria com a Fiocruz, que analisou cerca de 17 mil portarias [normativas e não normativas], tendo discriminado por volta de 700 portarias do Gabinete do Ministro de caráter normativo, afora as dos gabinetes dos Secretários que não foram objeto do estudo. Essas portarias normativas foram consolidadas em 6 de consolidação, as quais contêm mais de 10 mil artigos, por uma equipe de pesquisadores no projeto denominado SUSLEGIS. Os conteúdos são os mesmos, por se tratar de uma consolidação).

Ainda que haja pactuação tripartite no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), **o dono do poder pode impor os consensos pela cooptação política. Arretche emprega o termo *joint-decision trap* (teoria defendida pelo germânico Fritz W. Scharpf), que veste bem em nosso modelo político de centralização de poder na União.** Alguém duvidaria do poder de influência do responsável pela transferência dos recursos, se os critérios não forem os da lei? A política da cenoura e da vara que pode em algumas situações ser boa para equalizar políticas de interesse nacional, pode também servir a outros interesses (e no SUS

não poderia prevalecer por haver critérios legais para as transferências, ainda que não cumpridos).¹⁸³ (Grifamos).

Além dessa situação, é preciso destacar que os Estados, pela forma como foi estabelecida a repartição de competências no SUS, arcam com as atividades de maior custo dentro do Sistema. Assim, o artigo 17 da Lei n. 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) estabelece as competências estaduais, dentre as quais destacamos a de **prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde**; de coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços de vigilância epidemiológica, de vigilância sanitária, de alimentação e nutrição e de saúde do trabalhador; de participar da formulação da política e da execução de ações de saneamento básico; de, em **caráter suplementar**, formular, **executar**, acompanhar e avaliar a **política de insumos e equipamentos** para a saúde; de identificar estabelecimentos hospitalares de referência e **gerir sistemas públicos de alta complexidade**, de referência estadual e regional, entre tantas outras listadas naquela norma.

Vou fazer apenas um parêntese, Senhor Presidente, para ressaltar que todos esses encargos, para serem efetivados, necessitam de arrecadação, e arrecadação perene, sob pena de essas políticas não serem efetivadas.

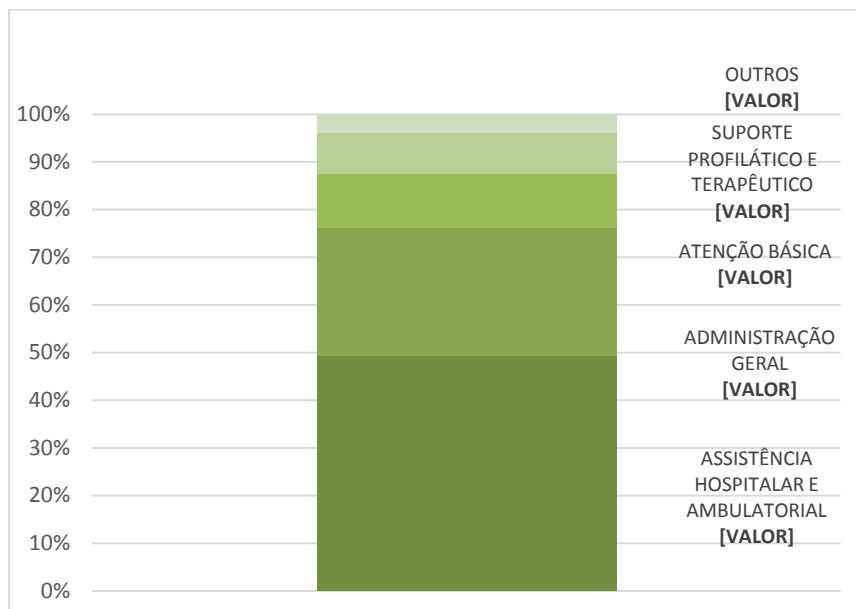
Os Estados, portanto, possuem competências que vão desde o apoio técnico, financeiro e executório suplementares aos Municípios, até mesmo aquelas relativas a saneamento básico e à política de insumos e equipamentos em saúde. Além disso, é de competência estadual a gerência da rede de alta complexidade e de laboratórios e hemocentros. Essas competências apresentam elevadíssimo custo, de modo que acabam por consumir quase a totalidade do orçamento em Saúde em Minas Gerais.

A assistência hospitalar e ambulatorial, responsável por quase 50% das despesas da função Saúde no orçamento de Minas Gerais, diz respeito, principalmente, à implantação, operação e manutenção da rede de hospitais de média e alta complexidade do SUS no Estado. **Essas ações e serviços incluíram, ao longo dos anos, entre outros custos, a regionalização da rede de urgência e emergência no Estado, o apoio à implantação das redes regionalizadas de atenção à saúde**, a manutenção e implantação de hospitais regionais e a manutenção e operação da Fhemig e da Hemominas.

Podemos resumir que a maior parte do orçamento com saúde em Minas está comprometida com dois grupos principais: (i) a operação da rede de alta complexidade; e (ii) o suporte financeiro e a execução suplementar de ações e serviços de competências dos Municípios e das redes regionalizadas, como a média complexidade e as ações e serviços de atenção básica, que são responsáveis por parcela de 11,30% do orçamento, conforme se demonstra:

Participação das Principais Subfunções da Saúde no Período de 2009-2017, em Relação ao Total Empenhado

¹⁸³ SANTOS, L. SUS-30 anos: um balanço incômodo? *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 6, p. 2043-2050, 2018.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais

Outro ponto que merece análise consiste no custo real provocado pela judicialização massiva de reivindicações na área de saúde pública, cuja demanda tem crescido nos últimos anos e se agravado diante da crise dos entes federados. De acordo com dados oficiais da Secretaria de Estado de Saúde, Minas Gerais gastou uma média anual de R\$241 milhões, além de ter movimentado uma média anual, nos últimos anos, de mais de 16 mil ações judiciais.¹⁸⁴

O resultado é uma situação final na qual as **receitas estaduais não permitem que se cumpram com qualidade as ações e serviços de responsabilidade do Estado em função de sua desproporcionalidade em relação aos custos dessas ações e serviços**. Ao mesmo tempo, é reduzida a capacidade de gestão do Estado na promoção de ajustes para melhor aproveitamento dessas receitas, limitadas em atenção às normas regulamentares do Ministério da Saúde, o que tem criado, convém ressaltar, uma **excessiva judicialização da saúde**, gerando, além dos custos diretos já apontados, inúmeros custos indiretos.

Esse quadro, aliado à situação de regulamentação excessiva pela União, à incapacidade financeira dos Municípios e, principalmente, ao limite de arrecadação em que o Estado já se encontra, demonstra que as receitas estaduais não comportam as ações e serviços de saúde, da maneira como estão estabelecidas, que deveriam financiar de forma adequada, especialmente quando consideradas as demais obrigações referentes a educação, segurança pública e previdência, igualmente essenciais.

Feitas essas considerações, quero destacar o entendimento constante do voto do Relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, com os quais comungo, quanto à apuração dos gastos da saúde pelo Estado de Minas Gerais, referente ao exercício de 2017, *in verbis*:

Na apuração do índice da Saúde, informa a Unidade Técnica que o Estado, nos moldes da Educação, **incluiu as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar, acima do limite das disponibilidades financeiras, em desacordo com o disposto no art.**

¹⁸⁴ Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br/judicializacao>>. Acesso em: 12 jul. 2018

24, inciso II, da Lei Complementar 141/12 c/c o art. 4º, § 1º, inciso II, Instrução Normativa 19/08, com redação dada pela Instrução Normativa 05/12.

Nesse sentido, foram consideradas no cômputo do índice apenas as despesas liquidadas no exercício, no montante de R\$ 3.641.519.027,62, o que reduziu o percentual aplicado para 7,71%, descumprindo o disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00. Os argumentos trazidos pelo defendente quanto a este item por ocasião da abertura de vista foram idênticos aos apresentados no tópico da Educação.

Na emissão do parecer prévio sobre as contas de 2015 e 2016, este Tribunal deliberou no sentido de que fossem excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, para efeito de composição do índice da Saúde, devendo o Governo processar todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados) no percentual de ASPS, conforme dispõe o art. 24, inciso II, da Lei Complementar 141/12.

Tendo em vista que **a questão de fundo é a mesma daquela enfrentada no tópico dos Restos a Pagar, com reflexos também na Educação, ou seja; insuficiência financeira para inscrição em Restos a Pagar Não Processados de despesas em ASPS**, recorro-me aos fundamentos constantes da minha manifestação naquele tópico, que equacionam a solução para este apontamento.

Isto posto, entendo que além de a natureza das despesas apropriadas em ASPS guardar conformidade com essa Função estatal, os supracitados fundamentos amparam, neste caso concreto, **a inclusão do montante de R\$ 2,067 bilhões, inscritos em Restos a Pagar Não Processados, nas despesas com ASPS, totalizando R\$ R\$ 5,709 bilhões, equivalentes a 12,09% da receita vinculável, conforme exigido no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional 29/00.**

[...] é importante ressaltar que **os resultados da saúde sofrem influência direta do contexto socioeconômico em que se inserem os usuários do serviço e que o índice avalia exclusivamente as ações do gestor nesta área.**

No que se refere à determinação do art. 158, § 1º, da CE/89 – de que os recursos para os Programas de Saúde não serão inferiores aos destinados aos investimentos em transporte e sistema viário –, tem-se que o orçamento fixou relação de 9,26 para as despesas com os programas de Saúde sobre os referidos investimentos. **A relação apurada, ao final de 2017, foi de 15,38, evidenciando o cumprimento do disposto no mandamento constitucional.** (Grifos nossos).

Como se percebe, a inclusão dos Restos a Pagar Não Processados, decorrentes das despesas empenhadas e não liquidadas, sem a correspondente disponibilidade financeira, para fins da apuração do índice de gastos com a saúde, obedece a uma decisão de excepcionalidade desta Corte de Contas na emissão dos pareceres prévios sobre as contas dos exercícios antecedentes de 2015 e 2016.

Nesse ponto, vale destacar o que estabelece o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, *in verbis*:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.

De acordo, portanto, com o que dispõe a novel norma, as decisões proferidas que alterarem o posicionamento interpretativo, ou derem nova orientação sobre norma de conteúdo indeterminado, deverão prever um regime de transição, quando indispensável para a concretização do princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança.

3. GASTOS COM EDUCAÇÃO

A educação é caminho imprescindível para se alcançar uma sociedade justa, além de ser um direito social previsto no art. 6º da Constituição da República de 1988 (CR/88).¹⁸⁵

O ideal descentralizador da CR/88 impactou a distribuição de gastos e a responsabilidade pela prestação de serviços públicos. A lógica do federalismo cooperativo refletiu na atribuição de competências legislativas sobre educação: não obstante seja competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV, da CR/88), é competência comum proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, inc. V), e competência concorrente legislar sobre educação em geral (art. 24, inc. IX). O art. 30 da CR/88 dispõe ainda que compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

A colaboração prevista na norma constitucional é mecanismo de amenização das desigualdades e garantia de efetivação do direito, tendo sido a Constituição de 1988 coerente com o princípio estruturante do federalismo. Entretanto, a atribuição à União do poder privativo de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, a competência comum para legislar sobre educação em geral e o próprio poderio financeiro do ente central (maior arrecadador dentre todos) favoreceu a centralização do poder decisório sobre o orçamento dos demais entes federados nessa função específica.

A edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN – Lei n. 9.394/1996) esmiuçou competências conforme a etapa do ensino, mas não estabeleceu definitivamente as responsabilidades de cada ente sobre a sua manutenção – a palavra “colaboração” aparece onze vezes ao longo do diploma. Essa indefinição, herdada da própria indeterminação constitucional, permite distorções no provimento ideal dos serviços, consoante explica Marta Arretche,¹⁸⁶ *in verbis*:

[...] os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as **propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na [Assembleia Nacional Constituinte] ANC 1987-88 [...]**. Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. **Decorre deste fato a avaliação de que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos** (ALMEIDA, 1995; AFFONSO; SILVA, 1996; AFFONSO, 1999; WILLIS et al., 1999). **Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos**

¹⁸⁵ Direito previsto no Brasil desde a Carta Imperial. Todavia, o sistema universal da educação básica é conquista recente: apenas na década de 1940 foi criada uma rede pública mínima. DE NEGRI, J. A.; BACELETTE, R. (Org.). **Desafios da nação: artigos de apoio**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, p. 46. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Joao_De_Negri/publication/325395896_180327_desafios_da_nacao_apoio_vol1/links/5b0b70a24585157f871ad924/180327-desafios-da-nacao-apoio-vol1.pdf#page=205>. Acesso em: 16 jun. 2018.

¹⁸⁶ ARRETICHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004, p. 22.

esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas. (Grifamos).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN veio em um contexto de recentralização do federalismo brasileiro. Nos anos 1990, principalmente no governo FHC, são observados movimentos da União Federal sobre o Congresso Nacional para aprovar medidas legislativas que reformaram, paulatinamente, o federalismo brasileiro.¹⁸⁷ Desafios contemporâneos dos Estados no Supremo Tribunal Federal (STF) decorrem das alterações promovidas pelo Poder Legislativo naquele período, como a desoneração ampla do ICMS nas exportações ou a ausência de partilha das contribuições sociais desvinculadas, nos termos do art. 76 do ADCT.

Além da LDBEN, foram instituídos critérios de avaliação de Estados, Distrito Federal e Municípios para a distribuição de recursos, principalmente por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), implementado em 1996 pela Emenda Constitucional n. 14 e regulamentado pelo Decreto n. 2.264/1997.

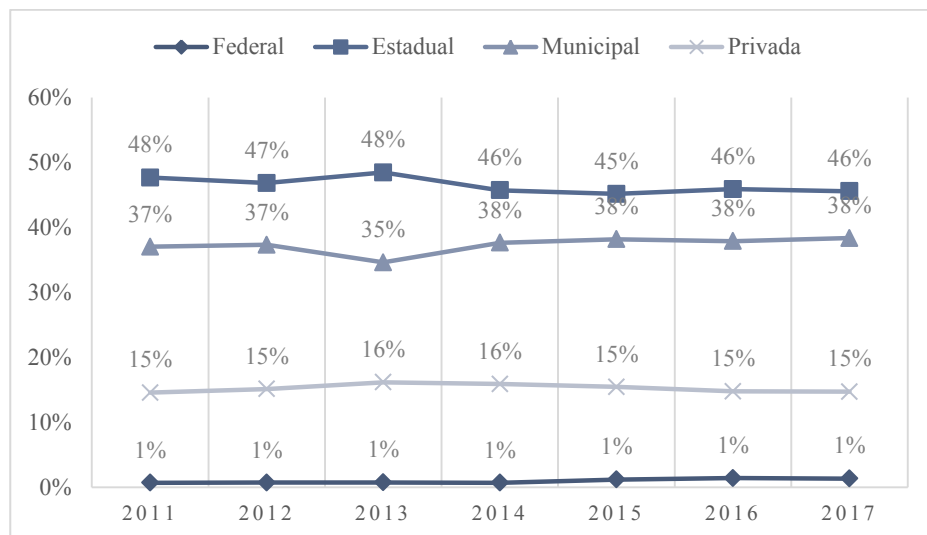
Sobre o fundo, é importantíssimo comentar que, em 2017, o **Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que a complementação que cabia à União pelo não atingimento do valor mínimo anual por aluno foi repassada, sistematicamente, a menor para Estados e Distrito Federal.** Não era utilizada a média nacional de estudantes matriculados para calcular o repasse, mas o número de matrículas em cada Estado, o que, logicamente, produzia um valor menor. O Estado de Minas Gerais aguarda, ainda, a finalização da Ação Cível Originária (ACO 722), que tramita perante o STF, já julgada no seu mérito, para receber os valores com os quais teve que arcar durante anos de existência do Fundef, em razão das transferências reduzidas feitas pela União.

De qualquer forma, o Fundef representou um primeiro passo importante para a melhoria não apenas da cobertura do ensino básico pelo País, mas também da qualidade na prestação desse serviço, já que exigia que pelo menos 60% dos 25% dos recursos de Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à educação fossem utilizados para o pagamento dos professores ativamente envolvidos em atividades de sala de aula ou no seu treinamento. Perdurou por 10 (dez) anos, até 2006, quando foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). A partir de então, o alcance do Fundo passou do ensino fundamental também para o infantil e o médio.

No Estado de Minas Gerais, os dados da Sinopse Estatística da Educação Básica, de 2011 a 2017, demonstram ser o Estado aquele que mais detém matrículas na educação básica, correspondendo a quase metade da participação dos demais (União, Municípios e da iniciativa privada), correspondendo, no ano de 2017, a 46%, como se demonstra no gráfico a seguir:

Participação nas Matrículas da Educação Básica por Dependência Administrativa – Minas Gerais

¹⁸⁷ ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24 p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 14 jul. 2018.



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sinopse Estatística da Educação Básica.

Esse gráfico é bem interessante, Senhor Presidente, porque demonstra que, embora a educação seja de responsabilidade de todos os entes federativos, 46% dos gastos são arcados pelo Estado de Minas Gerais. Então, não fosse a existência do ente federativo Estado de Minas Gerais, 46% da população não estaria sendo atendida, embora o maior arrecadador seja a União.

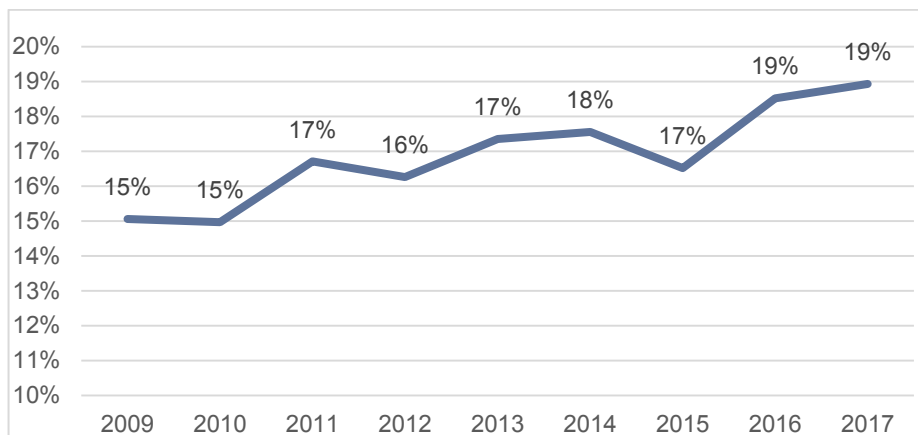
Na mesma direção, é relevante ter em conta que o Estado de Minas Gerais também atua em áreas prioritárias de outros entes, como no ensino fundamental. O Cadastro Escolar mineiro, atualizado até 19 de junho de 2018, aponta que o Estado de Minas Gerais possui cerca de 20% das dependências administrativas que oferecem ensino fundamental para os anos iniciais.¹⁸⁸

Da mesma forma, embora o ensino superior seja prioritariamente provido pela União Federal, o Estado de Minas Gerais oferece cursos superiores em 2 (duas) universidades estaduais: a Universidade do Estado de Minas Gerais e a Universidade de Montes Claros, como também em 6 (seis) fundações educacionais cuja estadualização está preconizada na Constituição estadual. Além disso, a Universidade Aberta Integrada de Minas Gerais (Uaitec) oferece, de forma gratuita, qualificação profissional a distância, com polos em todo o Estado para acesso à rede integrada.

Apesar das dificuldades com suas finanças públicas, nos últimos anos, o Estado de Minas Gerais tem mantido o patamar de participação na despesa empenhada na função orçamentária Educação em relação a sua Receita Corrente Líquida (RCL), como se demonstra a seguir.

E aqui, Senhor Presidente, mais uma vez eu trago um gráfico que mostra que, em 2009, nós tínhamos uma participação de 15%, e, em 2017, com educação os gastos consumiram cerca de 19% da RCL:

Evolução da Participação da Educação na RCL – Estado de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – RREO-MG.

Na esteira do relatado acima, também merecem destaque a fundamentação e a manifestação do voto do Conselheiro Relator, Sebastião Helvecio, com as quais comungo:

[...] **O Estado deve aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, o mínimo de 25% da receita resultante da arrecadação de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios, conforme determinação expressa no art. 212 da Constituição Federal de 1988.**

[...]

Considerando que a natureza destas despesas é apropriada à **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** e os fundamentos constantes da minha manifestação no tópico relativo aos Restos a Pagar, os quais equacionam, mediante **Termo de Compromisso e Plano de Ação**, solução para a questão relativa à disponibilidade financeira em face das inscrições em restos a pagar não processados, incluídas as despesas com MDE; **entendo pela inclusão do valor de R\$1.244.143.301,48, inscritos em restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, nas despesas com MDE, passando a totalizar R\$11.852.389.285,96, correspondente a 25,1066% da receita base, acima, portanto, do mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição da República.** [...] (Grifos nossos).

A exemplo do que ocorre com a apuração dos gastos e do índice da Saúde, foi considerada a inclusão dos Restos a Pagar Não Processados, decorrentes das despesas empenhadas e não liquidadas sem a correspondente disponibilidade financeira, para fins da apuração do índice de gastos com a educação, tendo em vista que são pertinentes à função Educação e suas subfunções, impactadas diretamente pela conjuntura socioeconômica vivenciada pelo Estado durante o período analisado e que, em situação idêntica, **nos exercícios de 2015 e 2016, receberam parecer favorável desta Corte de Contas.**

4. GASTOS COM PREVIDÊNCIA

Diante do atual panorama nacional de discussões acerca do tema, os gastos com a previdência social do servidor público mereceram análise no item “5.14 Previdência Social do Servidor Público”, constante do voto do Relator, onde destacou que “[...]o número de inativos está crescendo em função do envelhecimento dos servidores e do aumento da expectativa de vida,

sendo que nos próximos 12 (doze) anos o número de servidores na inatividade irá crescer ainda mais.”

Com relação à elevação de gastos com a previdência, o Relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, com base em estudo empreendido pela Fundação João Pinheiro, aponta que “[...] a elevação do dispêndio com benefícios previdenciários se deve, principalmente, ao aumento do valor médio real dos benefícios, puxado, sobretudo, pelos valores pagos aos militares, que passou de 26,9% dos gastos totais com benefícios para 31%, [...].”

Verifica-se que, no exercício de 2017, conforme dados extraídos do Armazém de Informações – Siafi,¹⁸⁹ o Estado de Minas Gerais despendeu R\$4.810.480.450,05 com proventos da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, e R\$299.241.500,12 com proventos do Corpo de Bombeiros Militar, sendo que – e aí é o motivo da minha preocupação, Senhor Presidente – o Tesouro estadual arcou com recursos ordinários de aproximadamente 89% de tal despesa, como se demonstra na tabela a seguir:

Despesas com Pessoal Inativo da PMMG e CBMMG em 2017 (em reais)			
Unidade Orçamentária	Fonte do Recurso	Valor Despesa	%
PMMG	10 - Recurso Ordinário do Tesouro	4.337.480.450,05	84,89
	30 - Contribuição do Segurado no Percentual de 3,5%	148.700.000,00	2,91
	75 - Contribuição Patronal (LC n. 125/2012)	324.300.000,00	6,35
Subtotal 1		4.810.480.450,05	94,14
CBMMG	10 - Recurso Ordinário do Tesouro	237.089.900,12	4,64
	27 - Taxa de Segurança Pública	6.800.000,00	0,13
	53 – Taxa de Incêndio	21.551.600,00	0,42
	Contribuição patronal (LC n. 125/2012)	33.800.000,00	0,66
Subtotal 2		299.241.500,12	5,86
Total Geral (subtotal 1 + subtotal 2)		5.109.721.950,17	100,00

Fonte: Tabela 143 do Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sobre a macrogestão governamental do Estado, exercício de 2017, p. 334, Processo n. 11040601, citando dados extraídos do Armazém de Informações do Siafi.

E aqui eu demonstro a razão da insuficiente partilha dos encargos com a previdência do policial militar e do Corpo de Bombeiros do Estado de Minas Gerais.

¹⁸⁹ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Proc. 1040601. Balanço Geral do Estado. Relator: Conselheiro Sebastião Helvecio. Relatório sobre Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais. Tabela 143, p. 334. Acesso no SGAP: <https://www.tce.mg.gov.br>.

Na análise comparativa do total de gastos do Estado com a previdência dos servidores, nos exercícios de 2013 a 2017, revela-se um incremento nas receitas da ordem de 27,32%, enquanto a despesa, em total descompasso, cresceu 73,76%, como demonstrado a seguir:

Comparativo da Receita Previdenciária Total com a Despesa Previdenciária Total (em reais)					
	2013	2014	2015	2016	2017
Receitas (I)	4.361.740.164	5.370.345.334	9.591.259.812	5.429.923.866	5.553.405.538
Despesas (II)	12.678.923.114	14.720.888.458	18.434.251.791	20.269.995.747	22.030.923.613
Déficit (III) = (I) – (II)	(8.317.182.951)	(9.350.543.124)	(8.842.991.979)	(14.840.071.881)	(16.477.518.075)
Aportes de Recursos para amortização do Déficit (IV)	7.754.746.642	7.162.683.985	10.065.331.438	12.776.208.863	16.036.542.215
<p>(I) Valores da Receita Corrente, incluindo-se a Receita de Contribuições de Segurados e de Contribuições Patronais (intraorçamentária).</p> <p>(II) Valores das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, incluindo-se Aposentadorias, Reservas Remuneradas e Reformas, Pensões do RPPS e do Militar; Pensões Especiais; Obrigações Patronais (intraorçamentárias).</p> <p>(III) Valores se referem à diferença matemática entre as Receitas e as Despesas totais do RPPS.</p> <p>(IV) Valores incluem os aportes totais, tanto para cobertura de insuficiências financeiras quanto para cobertura atuarial do RPPS.</p>					

Fonte: Elaboração própria, a partir dos Relatórios do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sobre a macrogestão governamental do Estado, nos exercícios de 2013 a 2017, tendo por base o RREO/dez/2013 a dez/2017, Anexo 4 (LRF, art. 53, inciso II) e Tabela 144 do Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sobre a Macrogestão Governamental do Estado, exercício de 2017, p. 337, processo n. 1040601, citando dados extraídos do Armazém de Informações do Siafi.

O voto do Relator,¹⁹⁰ Conselheiro Sebastião Helvecio, demonstra que

[...] o déficit previdenciário de 2017 totalizou R\$16,477 bilhões, proveniente da execução de despesa no valor de R\$22,031 bilhões (incluídos os RPNP) contra receita previdenciária de R\$5,553 bilhões, composta por R\$2,225 bilhões de contribuições dos segurados, R\$3,313 bilhões de contribuição patronal intraorçamentária e R\$15,500 milhões de outras receitas [...].

Em outro ponto, o voto mencionado ressalta que

[...] uma primeira razão para o aumento de gastos previdenciários decorre da inversão do perfil dos servidores vinculados ao RPPS, que, em 2007, contava com 284.992 servidores ativos contra 175.481 inativos e pensionistas, enquanto, em 2017, os ativos somaram 187.074 e os inativos e pensionistas 277.221. [...]

Para uma compreensão desse quadro, cumpre destacar que o **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)** dos servidores efetivos de Minas Gerais, instituído pela Lei Complementar n. 64, de 25 de fevereiro de 2002, previa, originalmente, a divisão da massa de segurados em dois

¹⁹⁰ PROCESSO 1040601. Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais. Disponível no SGAP.

fundos distintos, a depender do momento de ingresso nas carreiras efetivas do Estado: 1) o **Fundo Financeiro de Previdência (Funfip)**, que é um fundo operado em regime de repartição simples; e 2) o **Fundo de Previdência do Estado de Minas (Funpemg)**, sob o regime financeiro de capitalização, tão discutido atualmente, aplicável aos servidores cujo provimento tenha ocorrido após 31 de dezembro de 2001 e a seus dependentes.¹⁹¹

Há grande diferença entre os dois sistemas: o de **repartição simples** (Funfip) e o de **capitalização** (Funpemg). O primeiro, também conhecido como regime orçamentário, mantém-se pela divisão, entre todos os contribuintes, das despesas com o pagamento dos benefícios em manutenção, não prevendo formação de reservas. Já o segundo regime, de capitalização, tem como característica principal o pré-financiamento do benefício, ou seja, o próprio servidor público, durante sua vida laboral, produzirá um montante que fará frente ao seu benefício previdenciário.

A segregação da massa de segurados em dois regimes distintos é uma das formas de equacionar a questão atuarial da previdência própria de um ente. Seguindo a razão das reformas da previdência social no Brasil, os planos financeiros distintos são pensados para que ocorra a extinção daquele de repartição simples, dependente do Tesouro, projetando no futuro apenas a existência de planos previdenciários equilibrados e sustentáveis financeiramente, como os de capitalização.

A dúvida que me assaltou, Senhor Presidente, na leitura desses números, é entender por que será então que a situação de Minas Gerais, a exemplo de outros Estados, deteriorou-se tão rapidamente. Será que mais pessoas, simplesmente, se aposentaram, ou teve alguma outra razão?

E, para minha surpresa, constatamos que, **no entanto, em dezembro de 2013, portanto, no governo anterior, o governo de Minas Gerais, por meio da Lei Complementar n. 131, de 6 de dezembro de 2013, extinguiu o Funpemg, que era instituído sob o regime de capitalização, com a transferência de todos os seus ativos, bens, direitos e obrigações para o Funfip.** Tal fato gerou a transferência de recursos da ordem de R\$3,2 bilhões aos cofres do Estado, sem consulta aos servidores e ele filiados, já que o plebiscito previsto no parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar n. 64/2002 fora revogado por aquela norma (LC n. 131/2013, art. 18, inciso I, alínea “f”).

A extinção do Funpemg agravou, sobremaneira, a situação da previdência no Estado de Minas Gerais. Isso porque, naquele exercício de 2013, o Funfip, que já apresentava déficit superior a R\$ 4,658 bilhões, passa a ser o fundo de previdência único dos servidores civis efetivos, membros dos Tribunais e Ministério Público que ingressaram no serviço público antes da vigência do regime complementar.

A solução dos atuais problemas de sustentabilidade do RPPS de Minas Gerais passa pela necessidade, a meu ver, de instauração de auditoria por este Tribunal de Contas para apurar todos os dados relativos à situação real, orçamentária, financeira, atuarial, bem como à da massa de segurados coberta pelo regime próprio (e também do responsável por sua gestão, qual seja, Ipsemg), e ainda do IPSM.

¹⁹¹ Destaca-se que o regime financeiro escolhido pelo Fundo se refere, exclusivamente, aos métodos de financiamento do regime de previdência. O custo atuarial do regime, na verdade, não varia; o que varia, conforme o regime financeiro escolhido, é a forma de financiá-lo.

A partir do resultado dos achados de futura auditoria, deve ser estabelecido cronograma de fiscalização dos benefícios concedidos, buscando eliminar a ocorrência de fraudes, em face do RPPS, e, em contrapartida, avaliar a fiscalização da arrecadação das receitas previdenciárias, a compensação entre regimes, sua gestão, investimentos realizados e o efetivo dispêndio em despesas típicas do RPPS.

Urge a alteração da legislação previdenciária dos servidores militares do Estado, com a finalidade de buscar uma melhor equalização de tais despesas, a partir do estabelecimento de alíquotas compatíveis com as despesas previdenciárias da referida categoria de servidores do Estado. O princípio da contributividade é o vetor a ser buscado, de modo a combater o crescente déficit previdenciário, muito dele causado em face das discrepâncias nas vantagens e requisitos estabelecidos para determinadas categorias profissionais em detrimento de outras, como redução de idade e de tempo de contribuição, ou mesmo isenção total, atualmente concedidos em Minas Gerais.

Saliente-se o apontamento e respectiva fundamentação constante do voto do Conselheiro Sebastião Helvecio, com relação ao item “5.14 Previdência Social do Servidor Público”, quando, ao final, recomendou ao Governo estadual que envie esforços para identificar soluções possíveis e a **adoção de medidas para o enfrentamento do crescente déficit previdenciário, com a urgência que a matéria representa**, os quais endosso:

Pelo comando do art. 40 da Constituição Cidadã, os Regimes Próprios de Previdência Social possuem caráter contributivo e devem ser equilibrados financeira e atuarialmente, ademais, nos termos do inc. II do art. 195, a seguridade social será financiada, dentre outras receitas, pela contribuição do trabalhador e dos demais segurados da previdência social.

[...]

À luz do princípio da solidariedade, observa-se que a atual relação entre ativos e inativos já impõe desafios ao regime. Traçando um cenário hipotético, do ponto de vista exclusivamente financeiro, para zerar o déficit previdenciário, mantido tudo o mais constante – alíquotas de contribuição, número de servidores ativos e inativos, desconsiderados ainda possíveis impactos na folha de pagamento e também projeções atuariais–, **a relação entre ativos e inativos deveria ser cerca de 17 vezes maior do que a observada.** Vale dizer, **seriam necessários aproximadamente 14 servidores ativos para cobrir a despesa com 1 inativo,** [...]

[...]

O grave cenário retratado, em especial, o relevante déficit apresentado pelo RPPS, mais, a expectativa de aposentação de pelo menos metade dos servidores ativos em pouco mais de uma década e a situação precária das finanças estaduais, nos levam a concluir que mesmo não ocorrendo aumento do valor médio real dos benefícios a situação tende a se agravar.

[...]

A solução para a questão posta perpassa não apenas por inafastável reforma da previdência, inclusive a dos militares e de outras aposentadorias especiais. Há que se observar a **grande disparidade entre os valores dos benefícios pagos pelos poderes e Órgãos, sob pena de se comprometerem, ainda mais, serviços essenciais à população como saúde, educação, segurança e outros.** (Grifos nossos).

5. SEGURANÇA PÚBLICA

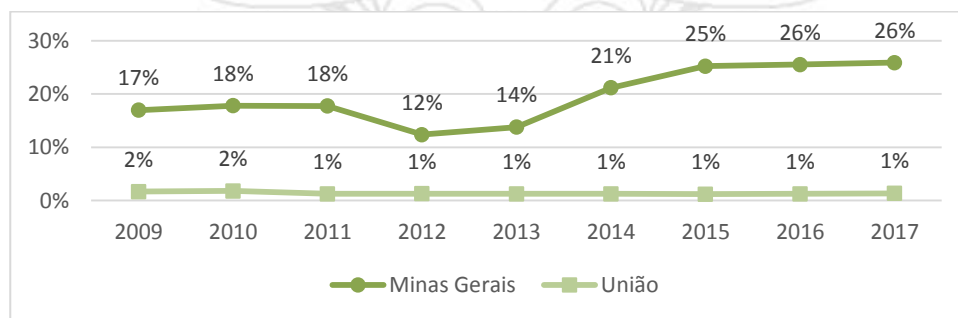
O artigo 144 da CR/88 estabelece a segurança pública como responsabilidade de todos os entes federados, na medida em que determina sua provisão como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Especificamente em relação aos Estados-membros, a CR/88 determinou a provisão de polícia ostensiva, defesa civil, polícia judiciária e apuração de infrações penais, atribuindo-lhe, portanto, o custo das polícias civis, militares e dos corpos de bombeiros militares, instituições que respondem basicamente por toda a função Segurança Pública.

O federalismo fiscal requer, para sua operacionalidade, a justa medida entre encargos e receitas. Como já demonstrado, da perspectiva da receita, o pacto já fora abalado pelo avanço concentrador da União. O mesmo acontece na perspectiva da despesa, na medida em que o impacto da função orçamentária Segurança Pública é desproporcionalmente maior para os Estados, abalando assim o tripé do arranjo federal (político, administrativo e financeiro). Essa constatação pode ser verificada a partir de dados do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN),¹⁹² que evidencia uma participação média de 82,45% da despesa empenhada na função Segurança Pública a cargo dos Estados, frente a apenas 13,06% a cargo da União.

Talvez este seja o exemplo mais patente do desequilíbrio federativo que nós vivemos. Ninguém tem dúvidas de que segurança pública é algo que afeta a economia, a vida especificamente, o ambiente de negócios, mas, neste caso particular do Brasil, talvez seja um dos poucos casos no mundo em que o ente federativo subnacional, que detém parcela menor de arrecadação, responde por mais de 80% dos gastos na função Segurança Pública.

No caso da função Segurança Pública do Estado de Minas Gerais, a questão é ainda mais complexa, pois, em 2017, consumiu cerca de 26% da Receita Corrente Líquida do Estado (RCL). De 2009 a 2017, uma média de 19% da RCL foi gasta com o financiamento dessa função. Por outro lado, a União gastou, em média, apenas 1% da sua RCL para custeá-la, como se vê abaixo:

Evolução da Participação da Função Segurança Pública na RCL – Estado de Minas Gerais e União



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – RREO-MG e dos RREO do Governo Federal.¹⁹³

¹⁹² Disponível em: <<https://www.Tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 31 maio 2019.

¹⁹³ De acordo com o Anuário de Segurança Pública de 2013, “As Secretarias de Estado da Fazenda e de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais informam que a Secretaria do Tesouro Nacional não contabilizou, no ano de 2012, as despesas de previdência da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. “O Anuário de 2014, por sua vez, informou que “A partir de 2012 as despesas intraorçamentárias deixaram de ser contabilizadas na função segurança pública”.

Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional confirmam que os Estados financiam, em proporção muito maior, a provisão do serviço de segurança pública. Aliás, a própria União, em recente relatório elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, admite que, “[n]o caso dos estados, **que são responsáveis pela maior fatia dos gastos em segurança**, o peso da criminalidade no orçamento é ainda maior, especialmente naqueles com maiores índices de homicídios e renda *per capita* menor”,¹⁹⁴ reforçando, portanto, o ciclo entre desigualdade e criminalidade.

No que tange ao exame do tema Segurança Pública – item 9 do voto, “Eixo Segurança Pública”, destaco excerto do voto do Relator Conselheiro Sebastião Helvecio, *in verbis*:

A área de segurança pública representou o segundo maior gasto em 2017, equivalente a 16,81% (R\$ 16,542 bilhões) do total das despesas do Orçamento Fiscal, executado em 18 programas (tabela 214, fl. 500 do Relatório Técnico); sendo 99,20% (R\$ 16,409 bilhões) referentes a Despesas Correntes e 0,80% (R\$ 133,048 milhões) a Despesas de Capital. Da primeira categoria de despesas, R\$ 14,839 bilhões, 90,43%, foram gastos com Despesas de Pessoal e Encargos Sociais e R\$ 1,570 bilhão, 9,57%, com Outras Despesas Correntes.

[...]

Há que se considerar que **os gastos na Função Segurança Pública vêm aumentando ano a ano**: em 2015 – R\$ 15,060 bilhões; em 2016 – R\$ 15,860 bilhões; e em 2017, R\$ 16,542 bilhões, representando 16,17%, 15,87% e 15,56%, respectivamente, em relação ao total geral dos gastos do Estado naqueles exercícios (fl. 546, Relatório Técnico).

[...]

Por fim, **anota-se a aprovação da Lei 13.675/18, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social**, baseada na **atuação conjunta dos órgãos de segurança e defesa social da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em articulação com a sociedade**; e institui o **Sistema Único de Segurança Pública**. A nova lei representa importante avanço ao integrar todos os entes federados e os órgãos de segurança e de inteligência, possibilita maior controle social e estimula a articulação e compartilhamento de informações. (Grifos nossos).

6. GASTOS COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF impõe ao gestor público que respeite limites quanto aos gastos com pessoal, conforme se depreende dos artigos 19 e 20 e seus incisos. Todavia, conforme os incisos I e II do art. 65 da referida norma, na hipótese de ocorrência de calamidade pública reconhecida pela Assembleia Legislativa, enquanto perdurar a situação, serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 e dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Também é importante ressaltar que, conforme demonstrado no relatório técnico, bem como no voto do Relator, no item “5.13 – Despesa de Pessoal”, o gasto total com pessoal representou o principal item de despesa da Administração Pública estadual, alcançando R\$50,078 bilhões, correspondendo a 53,28% da despesa total realizada (R\$98,392 bilhões). Destacou o Relator, *in verbis*:

¹⁹⁴ FARIA, Flávia. Cada jovem morto faz país perder R\$550 mil. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/cada-jovem-morto-faz-pais-perder-r-550-mil.shtml>>. Acesso em: 17 jun. 2018. Sem destaques no original.

No acompanhamento da execução das despesas com pessoal, o Tribunal emitiu alerta ao Poder Executivo, nos termos do inciso II do § 1º do art. 59 da LRF, publicado no DOC de 21/02/2018, em razão de a despesa **ter excedido o limite prudencial e, por conseguinte, o limite de alerta**, evidenciado nos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao primeiro e ao segundo quadrimestres de 2017. Também foi emitido alerta ao Ministério Público [do Estado], por ultrapassar, no mesmo período, o limite de alerta em 0,06 pontos percentuais e 0,01 pontos percentuais, respectivamente.¹⁹⁵

Quanto à contabilização dos aportes do Tesouro ao fundo previdenciário, item 5.13.4 do voto do Relator, convém destacar que os referidos valores foram imediatamente utilizados para pagamento de despesas com inativos e pensionistas, em desacordo com os comandos da Portaria 746/2011 do Ministério da Previdência Social – MPS, já que não se observou o prazo no qual os aportes deveriam permanecer aplicados financeiramente. Destacou, ainda, o Relator¹⁹⁶ que os referidos valores, da ordem de R\$9,534 bilhões relativos aos aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS, foram deduzidos do cálculo da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo, o que impactou o percentual apurado em relação à RCL.

Ressaltou o relatório técnico, contudo, após análise da defesa, que, nos termos das INs 01 e 05 de 2001, editadas por este Tribunal, mesmo considerando os aportes para cobertura do déficit atuarial, verifica-se que foi obedecido o limite global das despesas com pessoal estabelecido pela LRF. Em conclusão, assim se manifestou o Relator, ao qual me filio, **no caso em concreto, in verbis**:

[...] assim como discorreu a Cfamge, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 7ª edição, pág. 498, para os RPPS que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentam déficit financeiro em todos 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 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.**

[...]

De fato, o percentual de 49,99% de índice de gastos com pessoal apurado em 2017, subiria para 67,28% se fossem incluídas aquelas relativas aos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS.

[...]

Embora aplicável a permissiva legal de duplicação de prazo, autorizada pelo artigo 66 da LRF, constata-se que já no segundo bimestre de 2018, de acordo com o RREO, o Poder Executivo gastou R\$ 27,160 bilhões de despesa com pessoal, o que corresponde a 48,12% da RCL, cumprindo as disposições contidas no art. 23 c/c o inciso II do artigo 19 e inciso II do art. 20 da LRF.

Acrescente-se o reconhecimento por parte deste Relator e do Tribunal, nas contas de 2016, do estado de calamidade pública para aplicar, no exame deste apontamento, o

¹⁹⁵ PROCESSO 1040601. **Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais.** Disponível no SGAP, p. 52 do voto do Relator.

¹⁹⁶ PROCESSO 1040601. **Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais.** Disponível no SGAP, p. 54 do voto do Relator.

disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, produzindo os efeitos de que tratam os incisos I e II.

Recomendo, no entanto, ao Poder Executivo que se atenha aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF, dentro do próprio exercício; e **determino** à Superintendência de Controle Externo deste Tribunal que apresente proposta de adequação das Instruções Normativas 01/01 e 05/01 à legislação e regulamentações de regência. (Grifamos).

Vê-se na Tabela a seguir o impacto das despesas de pessoal ativo e inativo no total das despesas empenhadas no ano de 2017, nas funções selecionadas de “Segurança Pública, Previdência, Saúde e Educação”, gastos sociais por excelência e de maior relevância na execução orçamentária, como se demonstra:

IMPACTO DAS DESPESAS DE PESSOAL ATIVO E INATIVO NA DESPESA EMPENHADA – EXERCÍCIO DE 2017							
Funções de Governo	Total da Despesa na Função (R\$)	Despesa com Pessoal Ativo (R\$)	%	Despesa com Pessoal Inativo (Típica Previdenciária) (R\$)	%	Outras Despesas (R\$)	%
Educação	11.162.105.826,91	8.985.981.706,26	80,50	4.351.226,35	0,04	2.171.772.894,30	19,46
Saúde	10.915.853.831,45	1.753.401.088,38	16,06	666.937,00	0,01	9.161.785.806,07	83,93
Previdência Social	15.923.539.054,96	199.148.064,26	1,25	15.550.191.208,67	97,66	174.199.782,03	1,09
Segurança Pública	16.542.277.316,04	9.729.450.650,93	58,82	5.109.724.732,64	30,89	1.703.101.932,47	10,29

Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados disponibilizados no Siafi.

Só para nós termos ideia, gastos com educação em relação ao pessoal ativo consomem 80% de todos os gastos na função Educação.

Pela vertente dos gastos do Estado, urge recomendar a adoção de medidas legais, fiscais e de gestão, visando à austeridade na realização do gasto público. Até que haja a equalização das complexas questões federativas que permeiam a receita, o artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 100/2000) preconiza medidas de contenção do gasto público, entre elas a vedação de concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, ressalvada a revisão geral anual do art. 37, X, da CR/88.

Para além de tais medidas, veda-se a criação ou provimento de cargo, emprego ou função (ressalvada a reposição de servidores em cargos nas áreas de educação, saúde e segurança) e a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, de modo a se evitar a adoção de medidas extremas, previstas no art. 169, §§ 3º e 4º, da CR/88.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito moderno não mais comporta o pragmatismo da legalidade estrita. A alteração da Lei de Introdução ao Código Civil pela Lei n. 13.655/2018 é o maior marco dessa mudança e teve como finalidade instituir normas que possam dar maior efetividade ao princípio da segurança jurídica, no que tange, principalmente, às matérias afetas ao direito público, para combater a utilização de valores jurídicos abstratos, limitando o uso de expressões genéricas e conceitos jurídicos indeterminados, para evitar decisões que não façam a análise da realidade fática no caso concreto.

A principal inovação, ao meu sentir, está no art. 20, que busca coibir a utilização irrestrita de argumentos retóricos ou princípios genéricos sem que seja feita uma análise prévia e detida dos fatos e de suas consequências práticas, nas decisões proferidas em âmbito judicial, administrativo ou em órgão de controle.

Estabelece o art. 20 da Lei n. 13.655/2018 que, quando da formação do juízo cognitivo para o processo decisório, observar-se-á o dever de concretização das normas e valores ideais, tomando em consideração as situações da realidade. Ou seja, se uma mesma norma pode resultar em diferentes conclusões para o caso concreto, é indispensável analisar os potenciais efeitos pertinentes a cada qual.¹⁹⁷ Deve o julgador buscar soluções alternativas à simples invalidação de um ato administrativo, nas hipóteses de vícios ou defeitos.

Seguindo a mesma diretriz, o art. 22 estabelece que a interpretação das normas sobre gestão pública deve considerar a realidade e os obstáculos enfrentados pelos gestores, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Mais uma vez, estabelece a LINDB que o magistrado deve afastar-se do formalismo exacerbado, reduzir as interpretações de mera legalidade, para que também sejam levadas em consideração as circunstâncias fáticas que influenciaram a conduta do gestor público. Nesse sentido estatui a norma que transcrevemos *ipsis litteris*:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados **os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo**, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, **as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.**

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Grifamos).

Deve-se, ainda, no caso em concreto, sopesar se era possível exigir conduta diversa do agente público, cujos atos estão sob análise, seja jurídica, seja administrativa. Vale aqui colacionar o ensinamento de Piero Calamandrei:¹⁹⁸ **“Não basta que os magistrados conheçam com perfeição as leis tais como escritas, será necessário que conheçam igualmente a sociedade em que estas leis devem viver.”**

¹⁹⁷ FILHO, Marçal Justen. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, p. 13-41, nov. 2018.

¹⁹⁸ CALAMANDREI, Piero. *Eles, os juizes, vistos por um advogado*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 183.

Ao explicar as relações entre o julgador e os casos que lhe são apresentados, em sua inteireza fática, e a necessidade de ser sensível às demandas da sociedade e do próprio ser humano, assevera o mesmo autor,¹⁹⁹ *in verbis*:

O risco das causas costuma estar neste antagonismo: entre o juiz lógico e o juiz sensível; entre o juiz consequencial e o juiz precursor; **entre o juiz que para não cometer uma injustiça está disposto a se rebelar contra a tirania da jurisprudência e o juiz que, para salvar a jurisprudência, está disposto a deixar esmagar nas inexoráveis engrenagens da sua lógica um homem vivo.** (Grifamos).

Além dessas inovações, no intuito de combater a insegurança jurídica, os artigos 23 e 24 da Lei n. 13.655/2018 também trouxeram relevantes mudanças. Estabeleceram que as decisões proferidas em âmbito administrativo, controlador ou judicial que alterarem o posicionamento interpretativo ou derem nova orientação sobre norma de conteúdo indeterminado deverão prever um regime de transição, quando indispensável para a concretização do princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança. Isso significa que deverá ser feita uma espécie de modulação dos efeitos da decisão, dispondo sobre quais serão as consequências daquele novo entendimento.

A seu turno, a LINDB também dispõe, no art. 28, que "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas **em caso de dolo ou erro grosseiro**". Ou seja, o elemento volitivo da conduta do agente há que ser analisado. Isso é uma garantia ao agente público de que, ao desempenhar suas funções, somente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões em caso de praticá-las com dolo ou erro grosseiro.

Veja-se que o STF já se manifestou sobre o tema quanto aos procuradores e advogados públicos, quando do julgamento do MS 24.073/DF,²⁰⁰ no sentido de que só haverá responsabilização desses em caso de erro ou dolo grave, em excerto que ora colacionamos, *in verbis*:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE CONTAS. TOMADA DE CONTAS: ADVOGADO. PROCURADOR: PARECER. C.F., art. 70, parág. único, art. 71, II, art. 133. Lei nº 8.906, de 1994, art. 2º, § 3º, art. 7º, art. 32, art. 34, IX. I. - **Advogado de empresa estatal que, chamado a opinar, oferece parecer sugerindo contratação direta, sem licitação, mediante interpretação da lei das licitações. Pretensão do Tribunal de Contas da União em responsabilizar o advogado solidariamente com o administrador que decidiu pela contratação direta: impossibilidade, dado que o parecer não é ato administrativo, sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa a informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administração ativa.** Celso Antônio Bandeira de Mello, "Curso de Direito Administrativo", Malheiros Ed., 13ª ed., p. 377. II. - **O advogado somente será civilmente responsável pelos danos causados a seus clientes ou a terceiros, se decorrentes de erro grave, inescusável, ou de ato ou omissão praticado com culpa, em sentido largo:** Cód. Civil, art. 159; Lei 8.906/94, art. 32. III. – Mandado de Segurança deferido.

De fato, é imperioso que se avaliem, no caso concreto, com base na norma, as consequências jurídicas, administrativas e o alcance prático da decisão, sem deixar de dimensionar as condições para que se regularizem os apontamentos feitos, as recomendações impostas, as

¹⁹⁹ CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes, vistos por um advogado.** São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 185.

²⁰⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.073/DF. Relator: Min. Carlos Velloso. Publicação DJ 31.10.2003. p. 29.

circunstâncias práticas que possam advir, sem prejuízo da segurança jurídica para o Estado e seus cidadãos.

8. CONCLUSÃO

Assim sendo, Senhor Presidente, em conclusão, por tudo que dos autos consta, **diante dos fundamentos já elencados e do caso em concreto fático vivenciado pelo Estado de Minas Gerais**, com base no artigo 45, inciso II da Lei Complementar n. 102/2008, aliado ao disposto nos artigos 20 e 22 do Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, na redação dada pela Lei n. 13.655, de 2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), **acompanho o Relator e voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas**, das contas anuais prestadas pelo então Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Fernando Damata Pimentel.

Acompanho também o Relator, na íntegra, quanto às determinações e recomendações propostas, em especial quanto ao termo de compromisso a ser apresentado pelo Chefe do Poder Executivo, no prazo de 120 dias da emissão do parecer prévio, com o plano de ação que indique as medidas concretas, tanto do lado da receita quanto da despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos restos a pagar, a serem cumpridos em cada exercício financeiro, sem prejuízo das seguintes recomendações adicionais:

1. Deverá o Estado de Minas Gerais, aí incluídos todos os titulares de poder e órgãos estatais, buscar a austeridade na realização do gasto público, até que haja a equalização das complexas questões federativas que permeiam a receita, baseando-se no artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 100/2000), que preconiza medidas de contenção do gasto público, dentre outras medidas de gestão racionalizadoras, entre elas: a vedação de concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, ressalvada a revisão geral anual do art. 37, X, da CR/88, vedando-se a criação ou provimento de cargo, emprego ou função (ressalvada a reposição de servidores em cargos nas áreas de educação, saúde e segurança) e a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
2. Deverá o Estado de Minas Gerais, em caso de insuficiência das medidas anteriores, promover o reequilíbrio fiscal, baseando-se nas medidas preconizadas no art. 169 da Constituição da República de 1988, em especial nos §§ 1º, 3º e 4º, entre elas: a redução em pelo menos 20% (vinte por cento) das despesas com cargos em comissão e funções de confiança, a exoneração dos servidores não estáveis e a perda dos cargos de servidores estáveis, garantida a indenização proporcional ao tempo de serviço;
3. Deverá esta Corte de Contas instaurar ação fiscalizatória para estudo dos benefícios efetivos verificados em face das renúncias das receitas por meio dos benefícios fiscais concedidos, avaliando o impacto de cada modalidade de renúncia fiscal na economia mineira;
4. Deverá esta Corte de Contas instaurar auditoria para apurar os dados relativos à situação orçamentária, financeira, atuarial, bem como da massa de segurados coberta pelo regime próprio (e também do responsável por sua gestão, qual seja, Ipsemg), e ainda do IPSM;
5. Deverá esta Corte de Contas instaurar, imediatamente, inspeção ordinária para apuração detalhada da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões nos últimos 10 (dez) anos, buscando-se verificar o número de atos submetidos ao controle em face do relevante incremento no número de servidores inativados no período, bem como para apurar a elevação do valor dos benefícios, **considerando a mudança de paradigma de fiscalização**

por esta Corte de Contas mineira a partir da Ordem de Serviço 1/2004, quando se deixou de analisar as taxações de proventos de aposentadorias, reformas e pensões de forma indiscriminada, de modo a identificar desvios, baseando-se em critérios de materialidade, relevância e risco a serem estabelecidos quando da etapa de planejamento da ação fiscalizatória.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu apenas gostaria, Senhor Presidente, de fazer uma retificação na conclusão, mais particularmente, no último parágrafo do meu voto-vista, em função de uma adaptação do nosso voto. Havia uma manifestação interna original mas nós aderimos ao voto do Conselheiro Sebastião Helvecio, pela aprovação das contas com ressalva. Eu cito a Lei Orgânica deste Tribunal, a Lei Complementar n. 102, de 17/01/2008, publicada no “Minas Gerais” em 18/01/2008, mas onde se lê *inciso I da referida Lei*, leia-se *inciso II*.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Fica registrada a manifestação do Conselheiro Durval Ângelo.

FICA APROVADO, COM RESSALVAS, O BALANÇO GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS, EXERCÍCIO DE 2017. VENCIDOS O CONSELHEIRO REVISOR, O CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA E O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

Indago à douta Procuradora se deseja fazer o uso da palavra.

PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO:

Não, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Declaro, assim, encerrada a presente sessão.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Conselheiro Relator, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação com ressalvas das Contas de Governo, atinentes ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Fernando Damata Pimentel, conforme o disposto no art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08, em razão dos seguintes apontamentos técnicos e respectivas recomendações e determinações a serem monitoradas pelo Tribunal: **Das ressalvas: I)** quanto à insuficiência financeira, no montante de R\$10,568 bilhões, acrescidos dos Restos a Pagar Não Processados, no valor de R\$5,930 bilhões, totalizando R\$16,499 bilhões, em descumprimento ao que determina o § 1º do art. 1º e art. 55, inciso III, alínea *b*, item 3, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal: **a)** determinar que sejam notificados o Excelentíssimo Senhor Governador e os responsáveis pelas Secretarias de Estado de Fazenda, Controle Interno e Advocacia-Geral, ou Unidades Administrativas equivalentes, para apresentação de Termo de Compromisso, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação deste parecer, sem prejuízo do cumprimento das demais determinações e recomendações desta decisão, devendo o referido Termo conter Plano de Ação que indique ações e medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar, a serem cumpridos em cada exercício financeiro, com o alerta de que, subscrito o referido Termo, os responsáveis sujeitar-se-ão às sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar n. 102/08, caso haja ausência da apresentação do Plano de Ação, o qual deverá conter também metas e respectivos indicadores de resultado, acompanhados de exposição dos motivos que levaram à definição desses, além das Unidades Administrativas, responsáveis e prazos para implementação de cada medida, tudo de modo proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais da população mineira, com vistas ao reequilíbrio fiscal, ou seja, adequação do gasto público estadual à capacidade financeira para custear as despesas, sem o comprometimento dos serviços essenciais à população, bem como das informações sobre a implementação das ações e medidas nos prazos pactuados e do descumprimento do Termo de Compromisso; **b)** determinar que o Termo de Compromisso/Plano de Ação seja atuado como processo de monitoramento, distribuído ao Relator, Conselheiro Sebastião Helvecio, por força do disposto no art. 123 da Resolução n. 12/08, seguindo o rito processual e submetido à deliberação do Tribunal Pleno, devendo o parecer prévio ser publicado no Diário Oficial de Contas – DOC e no Portal do Tribunal em seu sítio eletrônico; **c)** determinar que a Unidade Técnica competente elabore relatórios parciais e final, resultantes do monitoramento, os quais indicarão ao Relator os resultados da execução do Plano de Ação e, a seguir, serão submetidos ao Tribunal Pleno, devendo tais deliberações ser disponibilizadas aos Relatores das contas anuais, cujas medidas devem estar vinculadas a estas contas e publicadas no DOC e no Portal do Tribunal, a fim de que a sociedade tenha conhecimento e acompanhe a implementação das medidas e ações pactuadas pelo Estado; **II)** quanto à inscrição em Restos a Pagar Não Processados de despesas computadas, em 2017, no índice da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no valor de R\$1,244 bilhão, sem disponibilidade financeira, em descumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, e art. 55, inciso III, alínea *b*, item 3 da Lei Complementar n. 101/00 e na Instrução Normativa n. 19/08, com as alterações introduzidas pela Instrução Normativa n. 05/12, consoante disposições contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, 7ª edição, parte III, RREO, p. 307-308, e quanto aos

Restos a Pagar Processados e Não Processados provenientes de inscrições de despesas em exercícios anteriores a 2017, relativas à Educação, pendentes de solução e que impactam na apuração do índice do exercício sob exame: **a)** determinar que o Governador e os responsáveis pela Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Educação sejam notificados para inclusão no Termo de Compromisso/Plano de Ação, nos exatos termos e forma acima definidos, das ações e medidas visando à correção da impropriedade relativa ao câmputo, em 2017, de despesas no montante de R\$1.244.143.301,48, inscritas em Restos a Pagar Não Processados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sem a respectiva contrapartida financeira, e, ainda, as medidas para a regularização dos Restos a Pagar Processados e Não Processados provenientes de inscrições de despesas em exercícios anteriores a 2017, relativas à Educação, pendentes de solução e que impactam na apuração do índice do exercício sob exame; **III)** quanto às despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, no valor de R\$2,067 bilhões, consideradas no câmputo do cálculo dos recursos mínimos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde, em 2017, em desacordo com o disposto no art. 24, inciso II, da Lei Complementar n. 141/12 c/c art. 1º, § 1º, e art. 55, inciso III, alínea b, itens 3 e 4 da Lei Complementar n. 101/00 e art. 4º, § 1º, inciso II, da Instrução Normativa n. 19/08, com redação dada pela Instrução Normativa n. 05/12; quanto à ausência de aplicação das disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de Restos a Pagar Não Processados e Restos a Pagar Processados, ocorridos em 2017, no montante de R\$229,836 milhões, nos termos exigidos pelo art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 141/12; quanto aos Restos a Pagar (RPNP e RPP), inscritos em exercícios anteriores a 2017, relativos às Ações e Serviços Públicos de Saúde, demonstrados nas Tabelas 165 e 166, p. 372 e 373 do Relatório Técnico, pendentes de solução e que impactam na apuração do índice do exercício sob exame, em descumprimento ao art. 36 da Lei Federal n. 4.320/64; e quanto à ausência de aplicação das disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de RPNP e RPP ocorridos nos exercícios de 2014 (R\$288,247 milhões), 2015 (R\$73,906 milhões) e 2016 (R\$248,933 milhões) e que impactam na apuração dos índices desses exercícios, incluído o de 2017, conforme exigência do art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º da Lei Complementar n. 141/12: **a)** determinar que sejam notificados o Governador e os responsáveis pela Secretaria de Estado de Fazenda e Secretaria de Estado de Saúde para que incluam no Termo de Compromisso/Plano de Ação, nos exatos termos e forma acima definidos, as ações e medidas visando à correção desses apontamentos. **Das recomendações e determinações ao Governo: 1)** que inclua a dimensão financeira nas próximas avaliações do Pacto pelo Cidadão e faça constar da avaliação os dados qualitativos sobre a efetividade dessas ações; **2)** que implemente novo Painel de Indicadores alinhado ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI vigente, com revisão daqueles que já existiam e elaboração de novos indicadores de efetividade, considerando o Guia da Avaliação de Indicadores e de Resultados das Políticas Públicas do Estado de Minas Gerais deste Tribunal de Contas; **3)** que adequue o planejamento orçamentário à realidade econômico-financeira do Estado, revisando as prioridades de ação do Governo, continuando a promover o incremento da receita e adotando medidas estruturais de ajustes para racionalização e contenção das despesas, inclusive para alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, reiterando as recomendações já expedidas pelo Tribunal; **4)** que contemple, nas próximas leis orçamentárias, percentual de autorização para abertura de créditos suplementares mais adequado à execução orçamentária do Estado; **5)** que controle seu orçamento e cumpra os programas de trabalho, seja no aspecto físico como no financeiro, com aderência da execução orçamentária ao planejado; **6)** que envide esforços para que sejam executadas as políticas públicas demandadas pela Comissão de Participação Popular – CPP, assegurando investimentos prioritários ao atendimento das propostas definidas nas

audiências públicas regionais, conforme o art. 158 da CE/89; **7)** que sejam evidenciadas as propostas originárias das audiências públicas, por meio dos Fóruns Regionais, do Pacto pelo Cidadão, ou por outro instrumento de trabalho, de modo a permitir a avaliação sob os aspectos financeiro e qualitativo dos dados; **8)** que sejam revistos os programas estruturantes do planejamento das ações sociais do Governo, na próxima reavaliação anual do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, inclusive os Programas Especiais, e dê transparência à apresentação de resultado dos dados qualitativos dos programas sociais; **9)** que aprimore a execução das políticas públicas relativas ao desenvolvimento dos municípios mineiros, principalmente dos 50 com pior classificação no Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS; **10)** que aprimore as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social dos territórios mineiros e os instrumentos necessários para o alcance da regionalização das metas físicas e orçamentárias das ações governamentais inseridas no PPAG; **11)** que realize a apropriação dos gastos com pessoal nos respectivos programas, viabilizando-se maior transparência aos custos envolvidos em cada ação e programa de Governo, nos termos do § 3º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; **12)** que proceda ao registro da renúncia de receita efetivamente concedida, visando à transparência e à análise sistêmica e independente dos seus impactos; **13)** que especifique os lançamentos provenientes dos repasses recebidos da União a título de compensação pelas perdas decorrentes da desoneração do ICMS nas exportações (Lei Kandir) em classificação econômica própria; **14)** que acompanhe o trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas da União – TCU na fixação do valor – do montante total, bem como das respectivas quotas-parte – a ser repassado pela União aos Estados-membros e Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT, conforme determinação do Supremo Tribunal Federal – STF, bem como que seja prudente na adoção de medidas que impliquem renúncia de receitas e crie mecanismos que possibilitem a averiguação e análise de cada modalidade de renúncia fiscal e seus impactos na economia mineira; **15)** que sejam mantidas e também implementadas ações efetivas visando à recuperação administrativa dos créditos vencidos, redução do índice de inscrição em dívida ativa ajuizada, prevenção e solução de controvérsias, mediante cobrança dos créditos, antes da inscrição em dívida ativa; **16)** que promova estudos de visão integrada acerca da gestão e dos gastos com a força de trabalho, com vistas à avaliação dos impactos, especialmente das despesas com pessoal e encargos sociais; **17)** que cumpra as reiteradas recomendações desta Casa acerca das alterações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, especificamente no que se refere à classificação das despesas realizadas com Serviços de Terceiros relativos a mão de obra (constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal), alterando a classificação deste tipo de despesa para o grupo 3 – Outras Despesas Correntes; **18)** que se atenha aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF, dentro do próprio exercício; **19)** que a Secretaria de Estado de Fazenda, ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (art. 53, II, da LRF), proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a ele alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, para fins de atendimento ao § 2º do art. 21 da Portaria n. 403/08 do Ministério da Previdência Social; **20)** que se atente para o que determina a Portaria MPS n. 746/201 nas seguintes perspectivas: **a)** adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros; **b)** manutenção dos recursos efetivamente repassados a título de constituição de reserva

matemática ou de cobertura de déficit atuarial em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 (cinco) anos; **21)** que adeque o custeio da previdência dos servidores militares ao caráter contributivo e solidário do RPPS, considerando o ordenamento jurídico constitucional e a crise do regime ora apresentada; **22)** que sejam reclassificados os gastos com Pensões dos Militares no processo de revisão do PPAG 2016-2019 e LOA 2019; **23)** que envide esforços para identificação de soluções possíveis e adoção de medidas para enfrentamento do crescente déficit previdenciário, com a urgência que a matéria requer; **24)** que sejam implementadas ações no sentido da melhoria do desempenho dos alunos dos anos finais, principalmente do ensino médio, a fim de que o Estado possa atingir até 2022 a meta estipulada pelo MEC; **25)** que a Secretaria de Estado de Educação promova o cadastro das demandas relativas aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, bem como que amplie o número de alunos da educação básica atendidos por escola em tempo integral (Meta 6), pois, da meta de 25%, foram atingidos apenas 8% em 2016; **26)** que envide esforços para aprovação do PL n. 2882/15; **27)** que tenha maior número de Conselheiros nas reuniões do Consfundeb, visando conferir maior legitimidade às deliberações; **28)** que o responsável pela Secretaria de Estado de Saúde atente para o cronograma e ações definidos pelo Ministério da Saúde, visando à concretização do novo modelo de repasse em cumprimento à Lei Complementar n. 141/12; **29)** que mantenha o tema “judicialização da saúde” na agenda do Governo, visando evitar o comprometimento da definição democrática das políticas públicas no orçamento; **30)** que promova a edição do Plano de Integração e de Assistência aos Municípios Mineradores e a criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previstos nos §§ 1º e 3º do art. 253 da Constituição Mineira, bem como o gerenciamento dos recursos da Cfem em conta específica ou própria do órgão gestor; **31)** que adote providências para realizar o acompanhamento e monitoramento da aplicação e dos resultados da Lei n. 22.381/16, nas esferas estadual e municipal; **32)** que tome as medidas necessárias para o aprimoramento do planejamento governamental e de sua execução, no que tange ao resultado insatisfatório na execução frente aos valores fixados na LOA, visto que o planejamento e a transparência são diretrizes que devem nortear a gestão pública (tópico 10.2); **33)** que apresente a este Tribunal, quanto ao processo de convergência às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, especificamente no que se refere à implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais (PCPs), o plano de implantação desses procedimentos (PIPcps) com status, conforme estabelecido pela STN, por meio da Portaria n. 548/15 (tópico 11); **34)** que promova maior integração entre o Governo e a Copasa, a fim de possibilitar celeridade nas transações e permitir a execução do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado nos limites dispostos nas normas de finanças públicas, sem prejuízo da atuação no mercado empresarial (tópico 4.3). **Das determinações ao Governo:** **1)** que fixe na LDO e inclua na LOA percentual não inferior a 1% da Receita Orçamentária Corrente Ordinária do Estado, para atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, e parâmetro para os gastos com publicidade, conforme disposto no § 5º do art. 155 e § 2º do art. 158 da Constituição Mineira; e **2)** que readeque o planejamento e a execução das despesas com Transferência para Financiamento do Transporte Escolar, em razão da expressiva redução do total dessas despesas empenhadas em valores nominais (tópico 4.1.2). **Das recomendações e determinações a este Tribunal:** **1)** que a Escola de Contas Professor Pedro Aleixo, por meio da Coordenadoria de Pós-Graduação, conforme dispõe o art. 70 da Resolução n. 3/17, promova estudos com o fim de produzir Boletim Técnico Informativo anual, cujo conteúdo deve priorizar o resultado dos recursos aportados pelo Estado nas empresas controladas e dependentes, as principais movimentações contábil, financeira,

orçamentária, operacional ou patrimonial, com base nos documentos e demonstrativos que compõem a prestação de contas anual dos administradores, dentre outros, fixando o prazo de 120 (cento e vinte) dias para entrega da sugestão de conteúdo e formatação do protótipo, à Presidência desta Casa, a qual caberá definir a Unidade Organizacional responsável pela implantação e continuidade dos trabalhos, visando propiciar maior transparência acerca da performance das empresas estatais à sociedade mineira; **2)** que seja promovida ação fiscalizatória nos procedimentos de renúncias de receitas e suas respectivas compensações, com a participação integrada da Diretoria de Controle Externo do Estado e do Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência (Suricato) na elaboração da matriz de planejamento, que subsidiará o escopo, e na própria execução; **3)** que a Superintendência de Controle Externo apresente proposta de adequação das Instruções Normativas n. 01/01 e 05/01 à legislação e regulamentações de regência; e **4)** que sejam tomadas as medidas operacionais necessárias ao acompanhamento da aplicação de recursos pelo Estado e Municípios, no formato definido pela Portaria n. 3.992/17, que altera a Portaria de Consolidação n. 6/17, ambas do Ministério da Saúde. Vencidos o Revisor, Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Wanderley Ávila.

Plenário Governador Milton Campos, 5 de junho de 2019.

MAURI TORRES
Presidente

SEBASTIÃO HELVECIO
Relator

GILBERTO DINIZ
Revisor

(assinado digitalmente)

rp/rma/fg

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer Prévio** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de __/__/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, __/__/____.

**Coordenadoria de Sistematização de
Deliberações e Jurisprudência**