



RELATÓRIO SOBRE A MACRO GESTÃO E CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

ANÁLISE DA DEFESA

EXERCÍCIO 2015

Diretório de Controle Externo do Estado
Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da
Macrogestão Governamental do Estado

REF: PROCESSO N. 977.590

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

RESPONSÁVEL: Fernando Damata Pimentel

EXERCÍCIO: 2015

RELATOR: Conselheiro Wanderley Ávila

REVISOR: Conselheira Adriene Andrade

PROCURADOR: Daniel de Carvalho Guimarães

Preliminarmente, informa-se que, objetivando embasar o Parecer Prévio a ser emitido por esta Corte sobre as Contas Governamentais de 2015, a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge elaborou o relatório técnico, fls. 9 a 575, nos moldes dispostos pelos artigos 231, § 1º, e 232, parágrafo único, da Resolução 12/08 – RITCMG.

E, em respeito ao princípio do contraditório e ampla defesa, estabelecido no inciso LV do art. 5º da Constituição da República de 1988, e nos termos do § 2º do art. 233 do RITCMG, foi concedida vista dos presentes autos, a teor do inciso I do art. 166, RITCMG, ao Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, e ao Senhor Dany Andrey Secco, Controlador Geral do Estado de Minas Gerais. Os esclarecimentos, justificativas e documentos julgados pertinentes acerca dos apontamentos constantes do relatório desta unidade técnica foram apresentados por meio do Ofício OF.GAB.GOV. 314/16, de 24/5/16, e foram juntados a fls. 584 a 730.

Importa ressaltar, quanto ao cumprimento das recomendações relativas ao exercício de 2014, que as mesmas foram objeto de análise desta equipe técnica no relatório técnico sobre as Contas Governamentais de 2015 no item 9 – Avaliação do Cumprimento das Recomendações do Exercício Anterior.

Apresenta-se a seguir a análise da referida documentação trazida aos autos.

1) Planejamento Governamental e Orçamento (Seção 3)

Apontamento Técnico

Constatou-se a ausência de métricas que possibilitem aferir o desempenho finalístico das ações governamentais, em todos os âmbitos de sua atuação, a exemplo dos indicadores do PMDI – e respectivos valores de referência e metas tentativas –, cujas apurações vinham sendo publicadas anualmente pelo Governo, em cadernos específicos, desde 2009, e

deixaram de ser, a partir de 2015, em grande prejuízo ao princípio da transparência e aos controles – interno, externo e social.

Esclarecimentos Prestados

Sobre o tema, a Seplag manifestou-se, a fls. 612, alegando que encaminhou a esta Corte, em 26/2/16, em atendimento à solicitação do Conselheiro Relator, as apurações atualizadas até 2015 dos indicadores do PMDI. Acrescentou estarem cientes da importância da existência de métricas como elementos capazes de medir o desempenho dos programas governamentais no alcance de seus objetivos, destacando os 255 indicadores que irão medir 136 dos cerca de 168 programas do PPAG 2016-2019, evidenciando a preocupação da Administração Pública estadual com a transparência, o controle, a eficiência e a eficácia na gestão governamental.

Por fim, informou que se encontra disponível o Painel de Indicadores do Estado de Minas Gerais, no *site* www.numeros.mg.gov.br, onde é possível conhecer de forma dinâmica alguns indicadores do Estado, organizados por tema, região e demais variáveis. Para cada indicador, visualizam-se mapas, tabelas e gráficos em diferentes níveis de regionalização e tempo, permitindo construir cenários personalizados, esperando atender os diferentes públicos interessados, munindo-os de dados a respeito do desempenho da atuação do Governo.

Análise da Cfamge

A atualização da apuração dos indicadores de resultados finalísticos do PMDI, que antes era amplamente disponível na internet para os diferentes públicos interessados, de fato, foi encaminhada pela Seplag, após solicitação deste Tribunal de Contas, subsidiando a análise técnica sobre as Contas de 2015.

Quanto à informação relativa à existência de 255 indicadores em 136 programas constantes do PPAG 2016-2019, ressalta-se que esses são atributos imperativos nos termos da Portaria 42, de 14/4/99, do então Ministério do Orçamento e Gestão, indiscutivelmente relevantes na aferição dos resultados alcançados, em face dos objetivos dos mesmos. Entretanto, não representam inovação já que também existiam nos programas do PPAG anterior. Ademais, os indicadores de programas possuem um escopo mais restrito, circunscrito ao seu objetivo, diferentemente do indicador finalístico que é mais abrangente e tem o propósito de refletir a evolução econômica, social e administrativa do Estado, nos seus diversos aspectos, a partir, tanto dos impactos da ação governamental, consubstanciada em um ou vários programas, como de fatores externos ao Governo.

Constatou-se a existência do citado Painel de Indicadores, organizados por tema, região e demais variáveis, no *site* www.numeros.mg.gov.br, onde são disponibilizadas, além do Painel de Indicadores, dados e informações relevantes sobre a situação econômica e social de Minas Gerais, nos níveis regional e municipal.

Contudo, os indicadores ali incluídos somam apenas 28, ao passo que o último Caderno de Indicadores, divulgado pelo Governo do Estado, em 2013, continha 82 deles. Em relação ao eixo Administração Pública, por exemplo, só consta um indicador, que afere o montante da arrecadação de ICMS, o qual é flagrantemente insuficiente para a avaliação do desempenho governamental em todos os aspectos da gestão administrativa. Isso posto, entende-se que houve perdas para o processo de aferição do desempenho finalístico das ações governamentais, reiterando-se a avaliação feita no relatório técnico, de prejuízo ao princípio da transparência e aos controles – interno, externo e social.

Apontamento Técnico

Apurada a necessidade de melhoria, na transparência do processo de exclusão e inclusão de programas e ações, quando da revisão do PPAG, e na execução de programas e ações incluídos, devido ao descompasso em relação à previsão orçamentária da LOA.

Esclarecimentos Prestados

A defesa não se manifestou quanto a este apontamento.

Análise da Cfamge

Uma vez que não foram juntados aos autos elementos que permitissem nova análise, ratifica-se a ocorrência.

Apontamento Técnico

Verificou-se substancial acréscimo do valor aportado nas ações da CPP, em relação aos anos anteriores, todavia, com forte concentração da execução no final do exercício; além da ausência de execução orçamentária de várias ações.

Esclarecimentos Prestados

A Seplag informou, *in verbis*:

A execução orçamentária das ações oriundas da Comissão de Participação Popular - CPP não segue o rito convencional. As referidas ações reúnem projetos com objetivos específicos, propostos prioritariamente por entidades civis, sindicatos e organizações não governamentais. Nesse sentido, em sua maioria, os órgãos e entidades do Poder Executivo precisam se adaptar tecnicamente para atender as demandas advindas da participação cidadã. Tal adaptação envolve a qualificação, a concepção, a formulação, o planejamento, a gestão e a implementação dos projetos. Naturalmente o cumprimento de todas essas etapas requer tempo.

Outro ponto, que justifica a execução concentrada ao final do ano refere-se à especificidade vivenciada durante o processo de elaboração da Lei Orçamentária do exercício 2015. Com a mudança dos parâmetros macroeconômicos que embasaram as projeções das receitas e despesas orçamentárias previstas, se fez necessário promover modificações na proposta orçamentária encaminhada em setembro de 2014. Diante disso, todo o processo de abertura do exercício de 2015 foi postergado para após a publicação da Lei Orçamentária Anual, Lei nº 21.695, ocorrida em 9 de abril de 2015.

Destaca-se que a execução das demandas CPP está vinculada à relação de pertinência entre o objeto da emenda e a finalidade da ação orçamentária em que a mesma foi alocada, bem como à existência de recursos suficientes para a sua manutenção. Por seu turno, o Executivo informa que novos esforços serão implementados para que ocorra a realização das políticas públicas oriundas das comissões de participação popular e em consonância também com os fóruns regionais de governo.

Análise da Cfamge

A alegação de condições peculiares e consequentes dificuldades na execução orçamentária das demandas da CPP e da necessidade de se adaptar tecnicamente para atendê-las tem sido a justificativa da Seplag para esclarecer a execução crítica dessas ações desde o ano-referência 2012, não se constituindo, pois, em elemento novo que possa apresentar solução ou perspectivas de solução para o problema. Quanto à alegação de que tal adaptação envolve a qualificação, a concepção, a formulação, o planejamento, a gestão e a implementação dos projetos, etapas essas cujo cumprimento requer tempo, entende-se que qualquer projeto de política pública exige esses requisitos, não sendo uma prerrogativa apenas daqueles originados na CPP.

Para a concentração de parte expressiva da execução orçamentária dessas ações no final do exercício, a defesa ressaltou que a abertura do exercício de 2015 foi postergada para abril daquele ano devido à necessidade de serem promovidas modificações na proposta orçamentária. Contudo, registra-se que essa execução se deu, em regra, em dezembro, ou seja, no encerramento do exercício, o que não mostra uma relação muito estreita com o atraso na abertura do Orçamento; mostra, ao contrário, a não priorização dessas ações na execução do PPAG, especialmente em um contexto de desaceleração econômica como ocorreu em 2015, o que é corroborado no parágrafo seguinte da presente defesa, onde foi informado que a execução das demandas da CPP está vinculada à existência de recursos suficientes para a sua manutenção.

Foi dito ainda que a execução dessas demandas está também vinculada à relação de pertinência entre o objeto da emenda e a finalidade da ação orçamentária em que a mesma foi alocada, o que este órgão técnico não corrobora, entendendo que existe a possibilidade de criação de ações específicas para as demandas da CPP ou até mesmo de programas, quando dentre os existentes não houver essa relação de pertinência.

Por fim, é imperativo, considerando-se as prescrições da CE/89 (§ 5º do art. 157); das leis que instituem o PPAG (atualmente a Lei 21.968 de 14/1/16 que instituiu o PPAG 2016-2019); e as reiteradas advertências deste Tribunal de Contas, que, de forma definitiva, o Executivo, como anunciado, envide novos esforços para a realização das políticas públicas oriundas da CPP, visando, também, alinhar-se com o modelo de gestão adotado no Estado, baseado na intensificação da participação da sociedade no planejamento governamental.

Apontamento Técnico

Apurou-se a manutenção da insuficiência das medidas adotadas pelo Governo, quanto ao cumprimento das prescrições do parágrafo único do art. 4º da Lei 14.172/02, e do § 1º do art. 8º da Lei 15.011/04.

Esclarecimentos Prestados (fls. 615 a 617)

A Seplag ressaltou que reforça a importância da aprovação do Projeto de Lei 891/15, que altera os referenciados dispositivos, visando adequar a legislação vigente a respeito da responsabilidade social na gestão pública, de forma a torná-la mais transparente e condizente com os atuais instrumentos de planejamento e gestão do Estado.

Em relação ao cumprimento do parágrafo único do art. 4º da Lei 14.172/02, informou que os Relatórios Institucionais de Monitoramento de 2016 passarão a conter o demonstrativo dos recursos previstos e executados, voltados ao desenvolvimento social dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições do IMRS, por município, programa e ação, evidenciando o desempenho da política frente ao planejamento. E que também irão adequar o demonstrativo da programação na LOA 2017 de modo que a sua configuração seja similar àquela adotada nos Relatórios Institucionais de Monitoramento, para fins de comparação entre programação e execução.

A Seplag ratificou ainda o seu posicionamento anterior de que seria tecnicamente inadequada a construção de um programa emergencial único capaz de solucionar a problemática envolvendo tais municípios, considerada complexa, multifacetada e secular. Nesse sentido, acredita que o rol dos programas que, em 2015, contribuíram para incrementar o desenvolvimento dos municípios com o índice igual ou menor ao 50º colocado, já representa a iniciativa governamental para o desenvolvimento social dos mesmos.

Por fim, reforçou o seu entendimento de que seria impróprio delimitar a priori o número de municípios mais debilitados no âmbito do IMRS a serem beneficiados com políticas públicas tendentes a melhorar a situação socioeconômica, porque não haveria justificativa plausível para, arbitrariamente, excluir aqueles que também apresentam uma situação crítica, mas que não figuram precisamente entre as 50 piores posições. Apesar de assim entender, destacou que, para a elaboração dos relatórios afetos ao IMRS, são considerados todos os municípios com o índice igual ou menor ao 50º colocado.

Quanto ao § 1º do art. 8º da Lei 15.011/04, a Seplag afirmou que a partir de sua leitura não é possível apreender qualquer referência a respeito da metodologia que deva ser adotada para a apuração do atingimento ou não das metas constantes nos anexos sociais. Nesse sentido, é aplicada a esse caso a mesma metodologia de aferição de desempenho utilizada durante o monitoramento, que considera o desempenho satisfatório aquele que se encontra na faixa de 70 e 130% em relação à meta programada.

Além disso, a opção pela análise restrita ao valor orçamentário está de acordo com o critério adotado para a classificação de um programa como social ou não, assim considerado aquele que possua mais de 50% do total das suas metas financeiras alocadas nas funções Educação (12); Saúde (10); Agricultura (20); Trabalho (11); Urbanismo (15); Habitação (16); Saneamento (17); Cultura (13); Desporto e Lazer (27); Segurança Pública (06); Previdência Social (09); Assistência Social (08); Direitos da Cidadania (14); e Organização Agrária (21).

Análise da Cfamge

A afirmação de que será alterada a configuração do Relatório Institucional de Monitoramento do PPAG de 2016, dando maior transparência aos gastos realizados com os programas sociais no âmbito dos 50 municípios e possibilitando confrontar o planejado com o executado, não pode ser atestada no *site* da Seplag, que ainda não disponibilizou os relatórios bimestrais de monitoramento relativos a 2016. Igualmente, não se pode aferir a alteração na configuração do demonstrativo da programação desses valores na LOA 2017, adequando-a àquela adotada nos Relatórios Institucionais de Monitoramento, uma vez que essa lei ainda não foi editada.

Quanto ao posicionamento de que seria impróprio delimitar o número de municípios mais debilitados no âmbito do IMRS a serem beneficiados com políticas públicas, porque não haveria justificativa plausível para, arbitrariamente, excluir aqueles que também apresentam uma situação crítica, mas que não figuram precisamente entre as 50 piores posições, entende-se que a justificativa é a própria Lei 14.172/02, que determina a delimitação, em seu art. 4º, considerando serem esses 50 municípios os que, de fato, apresentam as situações mais críticas, porquanto, os mais carentes de políticas públicas.

Diante do exposto, conclui-se, pelas alegações trazidas na abertura de vista, que, até o momento, não se pode constatar melhorias quanto à insuficiência e inconsistência das medidas adotadas pelo Governo, no tocante ao cumprimento do art. 4º da Lei 14.172/02, apontadas no relatório técnico.

Quanto ao não cumprimento do § 1º do art. 8º da Lei 15.011/04, devido à ausência, no Balanço Social e no Relatório Institucional de Monitoramento do PPAG, das medidas corretivas a serem incorporadas à LDO, para os casos nos quais não tenham sido atingidas as metas estabelecidas nos Anexos Sociais (do PPAG, da LDO e da LOA), a Seplag avaliou, no Relatório de Controle Interno que acompanhou o BGE 2015, que, como em 2014 foram executados 89% dos valores previstos no conjunto dos programas sociais, percentual esse considerado satisfatório de acordo com a metodologia de desempenho adotada pelo Governo, não caberia a exigência de apresentação de medidas corretivas a serem implementadas no próximo exercício, no caso em 2015. Tal entendimento, contudo, não foi sustentado por este órgão técnico, tendo em vista a apuração de que, embora o desempenho financeiro consolidado daqueles programas tenha sido satisfatório,

pontualmente, ele não o foi em várias ações, para as quais deveriam ter sido apresentadas as referidas medidas corretivas.

As alegações da presente defesa quanto a este item não trazem elementos novos que possam alterar a situação apurada por este órgão técnico, uma vez que apenas confirmam a metodologia utilizada para a aferição do desempenho das ações sociais, que considera satisfatório aquele que se encontra na faixa de 70 – 130% em relação à meta programada. Portanto, ratifica-se o apontamento do relatório técnico quanto à insuficiência das medidas adotadas pelo Governo, para o cumprimento do § 1º do art. 8º da Lei 15.011/04.

Por fim, cumpre lembrar que o Projeto de Lei 891/15, em tramitação na ALMG e que altera as Leis 14.172/02 e 15.011/04, substitui, na primeira, a obrigação contida no parágrafo único do art. 4º – de apresentar o programa emergencial para o desenvolvimento social dos 50 municípios piores classificados no relatório do IMRS – por informações consolidadas acerca da execução de programas nos municípios classificados no extrato identificado como baixo desempenho do IMRS, a serem incluídas no Relatório Anual de Avaliação do PPAG. Em relação à Lei 15.011/04, revoga, na íntegra, o art. 8º, retirando a obrigação, nele prevista, de o Balanço Social integrar a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, e a de seu § 1º, de propor as medidas corretivas a serem incorporadas à LDO para os casos nos quais não tenham sido atingidas as metas estabelecidas nos Anexos Sociais. De outra parte, o PL acrescenta artigo à Lei 15.011/04, determinando que o Relatório Anual de Avaliação do PPAG traga informações consolidadas acerca da execução, do desempenho e da regionalização das ações integrantes dos programas sociais, bem como justificativas para aquelas que apresentarem execução crítica ou subestimada.

Cumpre lembrar ainda que foi recomendado no Parecer Prévio sobre as Contas de 2014 que, até a aprovação do referido Projeto de Lei 891/15, deve a Administração Estadual cumprir as deliberações deste Tribunal de Contas, no sentido de se posicionar conclusivamente quanto ao tema concernente à disponibilização de informações necessárias ao controle da eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento social dos 50 municípios com pior desempenho no IMRS; e de adotar efetiva solução quanto ao cumprimento ou alteração da determinação prevista no § 1º do art. 8º da Lei 15.011/04, devendo-se ressaltar que essas recomendações vêm sendo reiteradas nos Pareceres Prévios desta Corte, desde o exercício-referência 2009.

Apontamento Técnico

Verificou-se, por fim, piora na qualidade do Balanço Social, pela ausência de descrição dos principais resultados sociais alcançados no exercício, por setor de Governo. E, ainda, baixo grau de satisfação no desempenho físico e financeiro das ações dos programas sociais, além de queda, em relação a 2014, no gasto social *per capita* da região Jequitinhonha/Mucuri, uma das mais pobres do Estado.

Esclarecimentos Prestados

Quanto à piora na qualidade do Balanço Social, a Seplag informou que para o ano de 2016 irá manter a lógica adotada nos anos anteriores, em que apresentava os principais resultados alcançados pelas políticas sociais no exercício, por setor de Governo.

Quanto aos demais apontamentos desse item, a Seplag não se manifestou.

Análise da Cfamge

O compromisso assumido quanto à melhora na apresentação do Balanço Social será alvo de verificação deste órgão técnico no Balanço Social que acompanhará o Balanço Geral do Estado, relativo ao exercício de 2016.

Quanto ao apontamento em relação ao baixo grau de satisfação no desempenho físico e financeiro das ações dos programas sociais de 2015, para o qual não houve manifestação, implicaria a proposição, no Balanço Social de 2015, das medidas corretivas a serem incorporadas à LDO, visando atender ao § 1º, art. 8º, da Lei 15.011/04, o que, ratifica-se, não ocorreu, reforçando-se a necessidade de dar cumprimento ao referido dispositivo legal.

2) Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Seção 3.3)

Apontamento Técnico

No tocante ao prescrito no § 5º do art. 155 da CE/89, para 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 2015, assim como a de 2014, não cumpriu tal determinação, permanecendo a celeuma existente, desde 2005, a despeito das recomendações proferidas por esta Corte quanto à importância de tal previsão para a participação direta 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/89.

Esclarecimentos Prestados

Sobre o tema, a Seplag, a fls. 617, informou que foi publicado o Decreto 46.774 de 9/6/15, que instituiu os Fóruns Regionais de Governo. De acordo com a secretaria, foram instalados 17 Fóruns Regionais, com realização de 34 encontros, contando com a participação de 17.293 pessoas. Afirmou que o Estado está envidando esforços para atender o compromisso com a participação direta da população na formulação, execução, monitoramento, e avaliação de programas e políticas públicas. Por fim, a fls. 619, destacou que "há muito que se fazer pela frente, mas o passo fundamental está dado: abertura de canais de diálogo – até

então inéditos em Minas – para a participação de todos e priorização dos recursos para o atendimento das demandas oriundas dessa participação”.

Análise da Cfamge

Os esclarecimentos prestados não são satisfatórios e dão a entender que o percentual em discussão não foi fixado, diante do fato de que a iniciativa de participação popular do Governo é recente.

Assim, a partir da realização dos citados Fóruns Regionais, nada mais obsta que seja consignada, na LDO e LOA, percentual não inferior ao mínimo de 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, de modo a atender o mandamento prescrito no § 5º do art. 155, e § 2º, art. 158 da CE/89.

Por fim, entende-se necessária a construção de um mecanismo que permita verificar quais foram as propostas originadas dos Fóruns Regionais, o volume de recursos envolvidos e a avaliação das mesmas.

3) Transposição, Transferência e Remanejamento de Dotações Orçamentárias (Seção 4.2.1)

Apontamento Técnico

No que tange às transposições de dotações orçamentárias, embora tenha sido recomendado, pelo Conselheiro Relator das Contas de 2014, que a autorização para tais procedimentos fosse dada por meio de lei específica, que não a LOA, observou-se, no exercício em exame, que as mesmas continuaram a ocorrer tendo como parâmetro o disposto no art. 15 da LOA 2015 e na Lei 21.693/15 – esta, apesar de trazer alterações na estrutura da Administração Pública, não contempla, em seus artigos, a transposição de dotações orçamentárias decorrentes dessas modificações.

Esclarecimentos Prestados

Foi informado que, em atendimento às recomendações do Conselheiro Relator das Contas de 2014, inseriu-se, nos seguintes projetos de lei, a autorização para realização de transposições orçamentárias.

- Art. 104 do PL 3.503/2016, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado;
- Art. 3º do PL 3.504/2016, que dispõe sobre a extinção do Departamento Estadual de Telecomunicações de Minas Gerais – Detel-MG e dá outras providências;
- Art. 8º do PL 3.506/2016, que extingue o Instituto de Geoinformação e Tecnologia – IGTEC e dá outras providências;
- Art. 6º do PL 3.508/2016, que extingue a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais – Utramig e dá outras providências;
- Art. 7º do PL 3.509/2016, que extingue o Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – Deop e dá outras providências;
- Art. 8º do PL 3.510/2016, que extingue a Fundação Rural Mineira – Ruralminas e dá outras providências;

- Art. 6º do PL 3.511/2016, que extingue a autarquia Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais – IO-MG e dá outras providências;

Art. 6º do PL 3.512/2016, que extingue a Ouvidoria-Geral do Estado – OGE e dá outras providências;

-Art. 3º do PL 3.514/2016, que dispõe sobre a extinção da Fundação TV Minas – Cultural e Educativa – TV Minas e dá outras providências.

Análise da Cfamge

Tendo em vista as mudanças previstas para 2016 na estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, com a extinção de algumas autarquias e fundações, confirmou-se, pelos mencionados projetos de lei, a autorização do Poder Executivo para transpor, remanejar e transferir dotações orçamentárias, a fim de viabilizar a compatibilização do planejamento e orçamento com as alterações previstas em lei. Portanto, esta equipe técnica continuará acompanhando, no exercício financeiro de 2016, a tramitação desses projetos na ALMG e a consequente regularização com a edição das respectivas leis.

4) Previsão e Execução da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário (Seção 4.2.2)

Apontamento Técnico

Tendo em vista a diferença verificada entre a receita estimada e a despesa fixada na LOA 2015 e o déficit orçamentário de R\$ 7,273 bilhões, esta equipe técnica solicitou ao Estado esclarecimentos sobre as ações ou medidas implementadas para evitar o desequilíbrio orçamentário, tendo sido as mesmas encaminhadas, por meio do ofício GAB. 703/15, algumas das quais foram destacadas neste relatório, item 3.4.1, que trata das Considerações sobre as Mudanças Ocorridas na PLOA 2015. Na análise da execução orçamentária, constatou-se o registro do déficit de R\$ 8,964 bilhões, apresentado no Balanço Orçamentário de 2015, resultante da diferença entre a receita arrecadada, R\$ 76,155 bilhões e a despesa realizada, R\$ 85,119 bilhões. Apesar das medidas adotadas, considera-se que não foram suficientes para reverter o resultado desfavorável apresentado no referido Balanço. Posto isso, tendo em vista o princípio do equilíbrio dos orçamentos previsto na CR/88 e na LRF, torna-se necessário que o Estado se manifeste quanto à realização da despesa em montante superior à receita, esclarecendo de que forma os compromissos financeiros de curto prazo foram honrados, em face do descompasso entre as receitas e as despesas.

Esclarecimentos Prestados

A Seplag e a SEF, por meio do OF.GAB.SEC. N.194, de 25/5/16, apresentaram, a fls. 590 a 619, os esclarecimentos – conforme mencionado no item 7 desta análise de defesa, sobre a Programação Orçamentária e Financeira e Controle Bimestral da Receita – abordando aspectos econômicos, fiscais, tributários e a análise do desempenho da Receita Tributária de 2015 e das principais ações e medidas adotadas que impactaram a arrecadação tributária, com ênfase no ICMS.

Análise da Cfamge

Observa-se que a defesa discorreu de forma genérica sobre o cenário econômico, fiscal e resultados orçamentários, não esclarecendo, de que forma os compromissos financeiros de curto prazo foram honrados, em face do descompasso entre as receitas e as despesas e do registro do déficit orçamentário de R\$ 8,964 bilhões. Assim, ratifica-se o apontamento.

5) Despesas por Categoria Econômica e Grupo de Natureza de Despesa (Seção 4.2.2.2.4)

Apontamento Técnico

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 Sociais, apesar da recomendação desta Casa de que o Governo atentasse para as regras estabelecidas pelos manuais da STN, alterando a contabilização desse tipo de gasto para o Grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

Não obstante essa recomendação e contrariamente à orientação do Manual dos Demonstrativos Fiscais da STN¹, foi informado, no Relatório da CGE – 2015, que, no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2016, as referidas despesas foram classificadas no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização) e no grupo de despesa 1 (Pessoal e Encargos Sociais). Foi, ainda, alegado que tal classificação visa manter os critérios e alocações executados em exercícios anteriores, essenciais para a utilização de séries históricas que objetivam a comparabilidade, análise e avaliação desse tipo de despesa, consistindo em uma das características qualitativas da informação contábil-financeira útil.

Esclarecimentos Prestados

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 2016 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

1- Manual dos Demonstrativos Fiscais – STN – 6ª edição, válida para 2015 - Anexo 1 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal – fls. 508.

mesmos itens. É importante dizer que a comparabilidade consiste em uma das características qualitativas da informação contábil-financeira útil.

Análise da Cfamge

Considerando que o inciso I do art. 17 da Lei 10.180, de 6/2/01, e o inciso I do art. 6º do Decreto 6.976, de 7/10/09, conferem à Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda – MF a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, e que a STN, por meio de manuais, estabelece os padrões contábeis e fiscais para a Administração Pública, ressalta-se que a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da STN, válido para o exercício financeiro de 2015, foi aprovado, por meio da Portaria 553, de 22/9/14, tendo em vista a necessidade de aprimoramento e atualização permanente, incluídas as alterações decorrentes da padronização e da harmonização conceituais. Portanto, o Governo deve atentar para as seguintes orientações contidas no referido manual, no que tange às Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contrato de terceirização:

[...]

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 Terceirização**². 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” [sic] “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.”³

Em conformidade com o Parecer do Conselheiro Relator do exercício de 2013, foi salientado que:

[...]

a alteração da contabilização do elemento de despesa 34 - Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contratos de terceirização, do Grupo de Natureza de Despesa 1 para o Grupo 3, decorre de determinação contida na Portaria Conjunta STN/SOF n. 1/2010. Saliento, ainda, que a 4ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovada pela Portaria n. 407/2011 da STN, já previa essa alteração, razão pela qual **recomendo ao Governo que, nos próximos exercícios, atente para as alterações promovidas pela STN em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP e em seu**

2 - LRF, art. 18, §1º e Portaria Conjunta STN/SOF n. 1/2010, conforme recomendação do TCU por meio do Acórdão nº 283/2011.

3 - Portaria Conjunta STN/SOF n. 1/2010.

Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, sendo que, neste caso concreto, devem ser observadas as regras estabelecidas pelo MDF, aprovado pela Portaria n. 637/12 da STN.

Em face dos argumentos expostos, ratifica-se o apontamento.

6) Metas Fiscais da Receita Tributária (Seção 5.1)

Apontamento Técnico

Para o exercício de 2015, nota-se que as divergências entre projeção e arrecadação foram bastante consideráveis, o que pode ser explicado por quedas mais expressivas da taxa de arrecadação do que o esperado. Destaca-se que é a segunda vez consecutiva que o Governo não conseguiu cumprir a meta de arrecadação das receitas tributárias, reflexo principalmente da queda do ICMS em 2015, que respondeu por 85,24% do total dessas receitas no exercício, enquanto se esperava aumento nominal de arrecadação do tributo.

Esclarecimentos Prestados

Sobre o tema, a SEF prestou esclarecimento de que a queda de arrecadação vivenciada pelo Estado decorre da redução de arrecadação do principal tributo do Estado de Minas Gerais, o ICMS, que apresentou variação negativa de -0,89% em relação ao ano anterior.

Destacou que, considerando os dados de arrecadação por setor, divulgados pela SEF que computa a receita do ICMS por CNAE (adicionada a receita do Simples Nacional), verifica-se que ocorreu decréscimo no ICMS Indústria e Agropecuária de 7,78% e 16,85%, respectivamente, e crescimento do ICMS Comércio de 0,54% e do ICMS Serviços de 18,48%.

Por fim, ressaltou que apesar dos números negativos apresentados pela economia no setor de Serviços, a arrecadação de ICMS apresentou dados positivos em função do segmento de Distribuição de Energia Elétrica, que teve sua arrecadação acrescida em 42,28% em relação ao ano de 2014. Porém, esta variação positiva não foi suficiente para compensar os efeitos negativos vivenciados pela economia no ano de 2015.

Análise da Cfamge

Entende-se que os esclarecimentos prestados são satisfatórios e corroboram o que já foi apontado no relatório técnico.

7) Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita (Seção 5.2)

Apontamento Técnico

As determinações da LRF, contidas nos art. 8º, 9º e 13, objetivam um acompanhamento sistemático da execução orçamentária e do cumprimento das metas, uma das premissas da LRF na busca do equilíbrio financeiro.

Nos termos do § 1º da LRF, “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (...)”.

Na averiguação das referidas prescrições da LRF, esta equipe técnica analisou o comportamento da receita e da despesa fiscal do Estado de Minas Gerais, exercício 2015, observando descompasso entre o planejado e o executado, conforme a seguir mencionado.

Tendo em vista o demonstrativo da SEF – Previsão de Metas Bimestrais de Receita Tributária, Juros de Mora dos Tributos e Receita da Dívida Ativa Tributária (ANEXO II) –, apurou-se frustração de arrecadação da receita da ordem de R\$ 3,016 bilhões. De outro lado, na despesa, observou-se uma redução de R\$ 959,783 milhões do crédito programado total em relação ao crédito inicial. Entre o 1º e o 3º trimestres, as despesas ficaram inferiores ao programado, porém, no acumulado do exercício, apurou-se R\$ 1,399 bilhão de despesa total superior ao programado.

Importante salientar, no que tange aos resultados primário e nominal, a análise inserida no item 5.9 deste relatório demonstrou que não foram cumpridas as metas estipuladas na LDO 2015.

Diante do exposto, deverá o Estado manifestar-se quanto ao não contingenciamento de despesas, nos termos do art. 9º da LRF e das diretrizes estabelecidas pelo art. 42 da LDO 2015.

Esclarecimentos Prestados

De acordo com as alegações da defesa, do ponto de vista de esforço fiscal, a SEF implementou diversas ações em 2015, as quais foram elencadas a fls. 596 a 611. Conforme fl. 596, a Nota Técnica 007/16, da Subsecretaria da Receita Estadual demonstra as ações tributárias empreendidas em 2015 e que foram transcritas, dentre as quais sintetizam-se, a seguir, as mais relevantes.

Foi apresentada análise do desempenho da Receita Tributária com foco no ICMS e em Outras Receitas Tributárias. Há menção às Principais Ações e Medidas adotadas que impactaram a arrecadação tributária em 2015, tais como: Medidas no Campo da Política Tributária; Ações de Controle Fiscal; Ações de Cobrança Administrativa e Medidas de Gestão da Dívida Ativa; Ações de Arrecadação e Cadastros; Ações de Informações Econômico-Fiscais; e Medidas para Aperfeiçoamento do Atendimento ao Cliente.

Quanto aos aspectos orçamentários, a defesa relata sobre a situação de déficit orçamentário encontrada pelo Governo eleito em 2014, quando assumiu o Estado. Afirma que, diante do cenário de deterioração da conjuntura econômica com impacto negativo sobre a arrecadação tributária, aliado à rigidez dos gastos do Estado, o Governo foi levado a promover, junto à ALMG, uma adequação da Proposta Orçamentária de 2015,

ocasião em que foi revisada uma série de receitas superestimadas e despesas subestimadas na proposta do Governo anterior. Citou, também, o reconhecimento, no Orçamento de 2015, das Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, que contribuíram para o agravamento da situação fiscal do Estado. Além disso, relatou o seguinte, fls. 608 e 610:

Diante do exposto, e no tocante às metas fiscais, a execução orçamentária ao longo de 2015 materializou um cenário ainda mais adverso do que se previa, distante daquele no qual foram elaboradas as metas da LDO. Houve frustração de aproximadamente R\$ 5,12 bilhões (6,30%) da receita inicialmente prevista, decorrente, em grande medida, da diferença entre a taxa de crescimento do PIB utilizada (+3,0%, conforme PLDO da União), e a queda de fato observada no PIB real de Minas Gerais em 2015, de -4,9%, segundo apuração da FJP/IBGE.

Em tal cenário, com o objetivo de evitar um déficit ainda maior, o Governo do Estado adotou medidas de ajuste que permitiram que a despesa fosse R\$ 3,5 bilhões (4%) menor do que a prevista na LOA, apesar da dificuldade de limitação de empenho considerado o elevado grau de rigidez dos gastos públicos.

[...]

É possível constatar que, do conjunto das despesas elencadas como contingenciáveis pelo Art. 42 da LDO 2015, o montante empenhado ao final de 2015 foi de R\$ 1,64 bilhões (ou 15,1%) inferior ao programado na Lei Orçamentária Anual, como evidencia a Tabela 9. Por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (Decreto Nº 46.751, de 8 de maio de 2015), por exemplo, foi contingenciada uma série de despesas com custeio, investimentos e inversões financeiras nas mais diversas frentes de atuação do Estado, perfazendo o total de R\$ 982,2 milhões de cortes em relação à LOA 2015.

[...]

A seguir, demonstra-se a tabela 9, apresentada nas alegações da defesa, conforme fl. 609.

Tabela 9 – Total das Receitas e Despesas (Contingenciáveis e não Contingenciáveis), por Poder

DESCRIÇÃO	R\$ milhões		
	EMPENHADO 2014	LOA 2015	EMPENHAD O
TOTAL RECEITA (a)	73.347,4	81.382,6	76.154,9
DESPESAS NÃO CONTINGENCIÁVEIS (b)	65.551,8	77.846,4	75.944,2
EXECUTIVO	58.842,8	70.210,4	68.077,9
Pessoal e Encargos Sociais	30.093,9	35.506,3	35.968,0
Juros e Encargos da Dívida	2.842,7	3.246,9	3.310,0
Outras Despesas Correntes	21.530,2	26.786,7	23.738,8
Investimentos	1.430,1	1.021,0	1.517,1
Inversões Financeiras	44,3	49,0	39,8
Amortização da Dívida	2.901,6	3.600,6	3.504,2
OUTROS PODERES	6.708,9	7.636,0	7.866,3
Pessoal e Encargos Sociais	6.482,4	7.279,2	7.493,3
Outras Despesas Correntes	226,6	356,8	373,0
Despesas não cont. / Receita (b/a)	89,4%	95,7%	99,7%
DESPESAS CONTINGENCIÁVEIS (c)	9.961,1	10.809,5	9.174,8
EXECUTIVO	8.936,1	9.428,8	7.987,6
Saúde	2.006,2	3.119,7	3.061,5
Segurança Pública	1.407,3	1.340,3	1.384,3
Saneamento	113,8	40,5	229,2
Educação	290,8	515,1	224,7
Previdência Social	104,2	120,9	118,6
Demais	4.959,9	4.292,3	2.969,4
OUTROS PODERES	1.025,1	1.380,7	1.187,2
Judiciária	604,9	897,7	799,2
Legislativa	213,1	219,3	206,2
Essencial à Justiça	172,5	169,7	146,3
Saúde	26,7	29,7	27,0
Demais	7,9	64,3	8,4
Despesas contingenciáveis/Receita (c/a)	13,6%	13,3%	12,0%
TOTAL DESPESA	75.512,9	88.655,8	85.119,0

Fonte: SCPPO/SEPLAG a partir de dados do SIAFI

Análise da Cfamge

A defesa afirma que, por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (Decreto 46.751, de 8/5/15), foi contingenciada uma série de despesas com custeio, investimentos e inversões financeiras, perfazendo o total de R\$ 982,2 milhões de cortes em relação à LOA 2015. Ressalta-se que, na análise inicial desta equipe, de acordo com o referido decreto, foi apurada uma redução de R\$ 959,783 milhões do crédito programado em relação ao crédito inicial; porém, no encerramento do exercício, as despesas ficaram superiores em 13,15%, ou R\$ 1,399 bilhão, em relação ao crédito programado. Cumpre esclarecer que o descumprimento à restrição orçamentária não significa realização de despesa sem crédito autorizado, uma vez que o art. 2º do Decreto 46.751/15 dispõe que a Câmara de Orçamento e Finanças – COF poderá rever os limites estabelecidos no Anexo I, no intuito de assegurar a adequação da execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual.

Por outro lado, verifica-se, na tabela apresentada pela defesa, o contingenciamento de despesas realizadas no Poder Executivo e nos Outros Poderes, no montante de R\$ 1,635 bilhão. Tal contingenciamento não conseguiu reverter a situação de não cumprimento das metas estipuladas na LDO, de resultados primário e nominal, cabendo ressaltar a inexistência, em 2015, de decreto estadual de alteração da programação, dispondo sobre o contingenciamento de despesas, não sendo possível, portanto, ratificar os dados apresentados na tabela elaborada pela SCPPO/Seplag.

Por todos os argumentos, fica ratificada a ocorrência.

8) Receita Corrente Líquida – RCL (Seção 5.3)

Apontamento Técnico

Constata-se que os recursos dos depósitos judiciais têm caráter extraordinário, cuja frequência é incerta ou imprevisível. Portanto, trata-se de receitas atípicas, entendendo esta equipe técnica que o valor de R\$ 4,875 bilhões deveria ser deduzido do cálculo da RCL de 2015. Dessa forma, solicitam-se maiores esclarecimentos quanto à inclusão dos recursos dos depósitos judiciais no cálculo da RCL de 2015, conforme demonstrativo apresentado no RREO – 6º bimestre, publicado em 29/1/16, no DOE.

Esclarecimentos Prestados

O Orçamento é um importante instrumento de planejamento para qualquer entidade, seja de caráter público ou privado e representa o fluxo previsto de ingressos e aplicações de recursos num determinado exercício financeiro.

Segundo o art. 57º da Lei Federal 4.320/64 serão classificadas como “*receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento*” e o art. 35 da citada lei estabelece que pertence ao exercício financeiro todas as receitas nele arrecadadas.

A Lei Estadual nº 21.720/2015, que dispõe sobre os depósitos judiciais estabeleceu no seu art. 1º que os depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais poderão ser transferidos para conta específica do Poder Executivo e poderão ser utilizados para:

- Custeio da previdência social;
- Pagamento de precatórios e assistência judiciária;
- Amortização de dívida com a União.

A mesma lei estabeleceu em seu artigo 5º que “*os recursos provenientes da transferência de que trata esta Lei constarão no orçamento do Estado como fonte de recursos específica, com a identificação de sua origem e aplicação*”

Até a presente data a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão responsável por expedir normas de finanças públicas, não efetuou nenhuma normatização a respeito dos procedimentos contábeis para fins de depósitos judiciais.

O próprio Tribunal de Contas reconheceu tal fato no Relatório sobre a Macrogestão e contas do Governador exercício 2015 o qual cita à página 131 a saber: “importante salientar que, muito embora não haja, por enquanto, por parte da STN, qualquer normatização sobre a contabilização dos recursos de depósitos judiciais, é fundamental atentar para a questão do planejamento, essencial à gestão fiscal responsável.”

Sobre depósitos judiciais e extrajudiciais referente a tributos e contribuições o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, na parte de perguntas e respostas, não especifica qual a classificação de receita orçamentária deva ser contabilizado os depósitos judiciais. Apenas *“sugere uma pesquisa nos anexos de classificações de receita do MCASP”*. Por outro lado menciona que *“a parte dos depósitos judiciais transferidos ao Tesouro do ente será registrada como receita orçamentária, visto que podem ser utilizados para cobertura das despesas orçamentárias”*.

Nesse sentido, considerando a ausência de norma específica, considerando que grande parte das despesas executadas em 2015 com origem de Depósitos Judiciais foram de natureza corrente e considerando que outras receitas extraordinárias, de forma análoga, foram classificadas como receitas correntes, é que optou-se por classificar os recursos oriundos de Depósitos Judiciais como “Outras Receitas Correntes”, que consequentemente integrou o computo da Receita Corrente Líquida, conforme previsto no LC 101/2000, inciso IV art. 2º a saber: “receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e **outras receitas também correntes**” (Grifei) e procedimentos previstos no Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª edição disposto à página 164.

Análise da Cfamge

Inicialmente, o defendente conceitua o Orçamento e descreve o dispositivo da Lei 4.320/64, que trata da classificação de todas as receitas arrecadadas como receita orçamentária. Cita a Lei Estadual 21.720/15, que dispõe sobre os depósitos judiciais e sobre a fonte específica no Orçamento para esses recursos. Posteriormente, alega que optou-se por classificar os recursos oriundos de Depósitos Judiciais como Outras Receitas Correntes e, consequentemente, no cômputo da RCL, em virtude das seguintes considerações: ausência de norma específica para a contabilização dos recursos judiciais; despesas executadas em 2015 originárias dos Depósitos Judiciais e que têm natureza corrente; e classificação de outras receitas extraordinárias, de forma análoga, que foram classificadas como Outras Receitas Correntes.

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

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

9) Renúncia de Receita (Seção 5.4)

Preliminarmente, observa-se que as manifestações apresentadas pela SEF, a fls. 660 a 662, sobre o tema em epígrafe, dizem respeito às considerações insertas no tópico 9 do relatório técnico, Avaliação do

Cumprimento das Recomendações do Exercício Anterior, as quais, como o próprio título diz, referem-se à Prestação de Contas de 2014. Porém, esta unidade técnica utilizou-se de tais informações para elucidar as ocorrências destacadas em 2015, fls. 133 e 142, tendo em vista a similaridade dos fatos.

Apontamento Técnico

O Anexo de Metas Fiscais, inserto na LDO 2015, apresentou o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido pela LRF em seu art. 4º, § 2º, V.

Porém, ao analisá-lo, observa-se que a sua tabela de número 3, que evidencia as novas renúncias, não traz a coluna destinada a especificar a compensação da renúncia e a “análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações.”

Conforme a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o referido demonstrativo exigido pela LRF “será acompanhado de análise dos critérios estabelecidos para as renúncias e suas respectivas compensações, a fim de dar maior consistência aos valores apresentados”, seguindo-se as instruções de preenchimento discriminadas no item 02.07.00, cuja configuração básica reserva uma coluna para destacar as compensações das renúncias.

Ademais, cabe salientar as recomendações desta Egrégia Corte para que o Estado realize as adequações necessárias à evidenciação da compensação e apresente a análise dos critérios estabelecidos para a concessão das novas renúncias de receitas. (fls. 133).

Esclarecimentos Prestados

No caso do ICMS as estimativas das renúncias fiscais são deduzidas a partir dos dados constantes nas declarações repassadas pelos próprios contribuintes. Por tratar-se, assim, de apuração diferenciada do ICMS devido, ou seja, pela modalidade de auto lançamento, sujeita ao prazo decadencial para homologação, a verificação da efetiva compensação da renúncia não pode ser feita a priori, ocorrendo, pois por ocasião da prestação de contas junto ao TCE/MG, quando, efetivamente, o resultado preliminar da apuração do ICMS no calendário fiscal, fica consolidado.

Nesse interim, o contribuinte tem a sua mercê a possibilidade de utilizar créditos acumulados ou deduzir o ICMS devido por eventuais transferências de créditos, interagir com as flutuações mercadológicas, bem como a própria SEF/MG procede as auditorias, para certificação da validade e montantes desses lançamentos.

Há benefícios fiscais que são neutralizados em operações subsequentes, por exemplo uma isenção na entrada da indústria é absorvida na saída para o comércio, ou até mesmo indiretamente em efeitos derivados, pela ativação do segmento, até mesmo pela geração de empregos e renda. Daí a impossibilidade de registro contábil destas renúncias ao longo do exercício.

Já as estimativas das renúncias são deduzidas nas leis orçamentárias, a partir de resultados anteriores, o que justifica a possibilidade de prevê-las antecipadamente. (Fls. 660 e 661).

Análise da Cfamge

Os esclarecimentos não satisfazem o questionamento, visto que a razão deste encontra-se, tão somente, na ausência de evidenciação das compensações e critérios previamente estabelecidos para a concessão das

novas renúncias a serem efetuadas pelo Estado. Ou seja, trata-se, ainda, das estimativas da LDO, e não da LOA e sua execução.

Importa lembrar que as informações solicitadas têm por objetivo dar transparência às renúncias de receita previstas no projeto da LDO, para uma melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, além de orientar a elaboração da LOA considerando o montante das renúncias fiscais concedidas. Apesar desse demonstrativo ter por base legal o art. 4º, § 2º, inciso V, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, ele visa a dar transparência também ao cumprimento dos requisitos exigidos para a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária dispostos no art. 14 da LRF, que estabelece:

A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na LDO e a pelo menos uma das seguintes condições:

I – demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas fiscais previstas no anexo próprio da LDO;

II – estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Portanto, esta equipe técnica mantém o apontamento e sugere recomendações para que a Seplag e a SEF façam as adequações no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita que integrará o Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2018, impreterivelmente, seguindo as instruções de preenchimento da STN disponibilizadas no Manual de Demonstrativos Fiscais – Anexo de Metas Fiscais, fls. 108 e 109.

Apontamento Técnico

Outro ponto importante para a análise da Renúncia das Receitas e sua representatividade nas finanças do Estado é o referente à sua contabilização e evidenciação. Os documentos que compõem a Prestação de Contas do Governador de 2015 indicam que a contabilização não foi observada nos moldes do item 3.6.1 – Deduções da Receita Orçamentária, Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários –, do Mcasp, 6ª Edição. (fls. 142).

Esclarecimentos Prestados

Apesar das reiteradas recomendações sobre a ausência de registros contábeis acerca das renúncias de receita, inicialmente é importante ressaltar a Nota Técnica STN nº 04/2013 que dispõe sobre renúncia de receita – procedimentos para evidenciação contábil. Na citada nota a STN menciona que as “Normas Internacionais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – IPSAS, editadas pela International Federation of Accountants, para as quais as normas nacionais estão convergindo, dispõem que as parcelas renunciadas em função dos gastos tributários não devem ser consideradas no cálculo da receita bruta de tributos.”

O item 7 da citada Nota Técnica da STN assim dispõe: “Especificamente no caso dos gastos tributários, que incluem isenções de tributos de caráter não geral (Segundo o Demonstrativo de Gastos Tributários, não há um procedimento universalmente aceito e padronizado para a determinação dos gastos tributários), não é possível fazer o registro contábil dessa renúncia no momento da execução da receita orçamentária, tendo em vista

não haver um método de mensuração confiável para esse valor. Essa impossibilidade deve-se ao fato de que, no momento do lançamento ou da arrecadação, não há como fazer o casamento de forma individualizada entre os valores da renúncia prevista no PLOA e os valores que adentram os cofres públicos.”

Assim diante dos fatores que impossibilitam o registro contábil da renúncia de receita a Nota Técnica STN nº 04/2013 dispõe na sua conclusão que “a evidenciação da renúncia de receitas será efetuada de diversas maneiras, **sendo contabilizada somente nos casos que seja possível mensurar um valor confiável.**” (Grifei)

Nesse sentido necessário destacar novamente entendimentos da Subsecretaria da Receita Estadual /SEF que no caso do ICMS as estimativas das renúncias fiscais são deduzidas a partir dos dados constantes nas declarações repassadas pelos próprios contribuintes. (Fls. 661 e 662).

Análise da Cfamge

Os esclarecimentos prestados, em suma, elucidam que a ausência de contabilização da renúncia de receita incidente sobre o ICMS, principal imposto estadual, deve-se à impossibilidade de mensuração prévia e definitiva dos valores envolvidos nas diversas espécies de renúncias existentes. Como sustentação para as suas alegações, a SEF valeu-se da Nota Técnica STN nº 04/2013, a qual reconhece que “a evidenciação da renúncia de receitas será efetuada de diversas maneiras, **sendo contabilizada somente nos casos que seja possível mensurar um valor confiável.**”

Portanto, considerando as dificuldades expostas pela SEF e a citada nota técnica da STN, esta unidade técnica acata os esclarecimentos prestados.

10) Quanto ao Resultado Primário e Resultado Nominal (Seção 5.9)

Apontamento Técnico

Após exame do Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre do exercício de 2015, publicado em 29/1/16 no DOE, verificou-se que os resultados primário e nominal apurados em seus demonstrativos não atenderam às metas fiscais estabelecidas na LDO 2015. Assim, necessário solicitar ao Governo que se manifeste e/ou apresente esclarecimentos em razão do ocorrido.

Esclarecimentos Prestados (fls. 636 e 637)

O contexto da situação econômica do Brasil e de Minas Gerais com reflexo na arrecadação tributária de Minas Gerais no exercício de 2015, exposto nas considerações gerais, são fatores, dentre outros que levaram aos efeitos não favoráveis de Resultado Primário e Resultado Nominal frente às metas estabelecidas.

Do ponto de vista da Dívida Pública o endividamento do Estado de Minas Gerais, medido pelo índice DCL/RCL, passou de 178,99% em dez/2014 para 198,66% em dez/2015. Mesmo o Estado pagando R\$ 3,6 bilhões de amortização, o saldo da dívida contratual aumentou no período, passando de R\$ 88,27 bilhões para R\$ 102,67 bilhões. Este aumento de R\$ 14,4 bilhões é explicado principalmente pela correção dos saldos dos contratos, uma vez que foram inscritos somente R\$ 27,4 milhões em novas dívidas.

O perfil do endividamento estadual sinaliza a concentração do saldo devedor em dois grandes débitos: o montante renegociado com o Governo Federal sob a égide da Lei 9.496/97 e o financiamento para o saneamento e privatização dos bancos estaduais ao amparo da Medida Provisória nº 2.192-70/01. Em dezembro de 2015, o estoque dessas dívidas somou R\$ 77,86 bilhões, ficando 10,71% maior do que o saldo devedor de 2014, que era de R\$ 70,32 bilhões. O aumento deste endividamento deve-se basicamente à evolução do índice de correção do contrato, ou seja, do Índice Geral de Preços (IGP-DI), cuja variação foi positiva em 10,67% no ano de 2015.

O endividamento do Estado inclui 22 contratos indexados ao câmbio, sendo: 06 da dívida interna e 16 da externa. O quadro a seguir demonstra a variação ocorrida no período, destacando os contratos mais relevantes:

Contratos	Saldo em 31/12/2014	Saldo em 31/12/2015	Var (%)
Dívida Interna Indexada ao câmbio	5.559.962.485,68	8.161.807.776,80	46, 80%
Banco do Brasil	5.093.213.056,49	7.487.339.696,65	47,01%
PDMG - PROGRAMA DESENVOLVIMENTO MG	4.180.423.680,28	6.145.515.543,54	47,01%
BB PROIR - PROGR INFRAESTRUTURA RODOVIARIA	912.756.351,58	1.341.815.752,45	47,01%
BCO BRASIL- B.PARIBAS 37MM FF	33.024,63	8.400,66	-74,56%
STN - B.BRASIL- DMLP RES.98	404.873.964,50	595.193.079,05	47,01%
BNB - PRODETUR	52.002.242,70	70.566.404,54	35,70%
CEF - PNAFE	9.873.221,99	8.708.596,56	-11,80%
Dívida Externa	10. 383.985.962,16	14.812.126.518,32	42, 64%
CREDIT SUISSE AG NASSAU BRANCH	3.373.374.000,00	4.959.096.000,00	47,01%
BIRD	5.312.766.339,15	7.587.510.054,93	42,82%
BIRD - 7547-BR - US\$976 MM	2.535.487.337,86	3.563.446.933,68	40,54%
BIRD - 7871-BR - US\$ 461 MM	1.220.689.912,50	1.794.499.650,00	47,01%
BIRD- 8187-BR - US\$ 450 MM	1.195.290.000,00	1.757.160.000,00	47,01%
Outros	361.299.088,79	472.403.471,25	30,75%
BID	695.633.012,27	965.159.217,55	38,75%
BID- MG 111 - 2306	311.168.649,53	435.125.572,46	39,84%
BID - PROACesso FASE 11 2281/OC-BR	129.647.857,14	181.294.285,72	39,84%
BID - PROFORT/PROFSI CO 2232-BR -US\$ 40 MM	106.248.000,00	146.115.096,78	37,52%
Outros	148.568.505,60	202.624.262,59	36,38%
AFD - CBR 1046 01 J	968.100.000,00	1.275.120.000,00	31,71%
Outros contratos	34.112.610,74	25.241.245,84	-26,01%
Total	15.943.948.447,84	22.973.934.295,12	44, 09%

O saldo destes contratos aumentou de R\$ 15,9 bilhões para R\$ 22,97 bilhões, apresentando uma variação acima de 44%. Este aumento é explicado pela valorização cambial ocorrida no período em referência: a variação do dólar americano entre 31/12/14 e 31/12/15 foi de 47,01%, para uma inflação de 10,67% medida pelo IGP-DI.

Vale ressaltar ainda a mudança do procedimento de contabilização ocorrida em 2015, que passou a adotar o regime de competência, onerando o exercício em mais R\$ 630 milhões, cujos valores foram inscritos em restos a pagar.

Análise da Cfamge

Segundo esclarecimentos da SEF, a conjuntura econômica de 2015 impactou negativamente a arrecadação tributária em Minas Gerais e, mesmo o Estado pagando R\$ 3,6 bilhões de amortização, o saldo da dívida aumentou no período, causado principalmente pela correção dos saldos dos contratos com a União que são atualizados pelo Índice Geral de Preços – IGP-DI, cuja variação foi positiva em 10,67% no ano de 2015.

Demonstra ainda, conforme tabela anterior, que o endividamento inclui 22 contratos indexados ao câmbio (dólar americano) e que o aumento no saldo desses contratos deveu-se à valorização cambial de 47,01% ocorrida entre 31/12/14 e 31/12/15.

Observa-se que a Secretaria exibiu apenas as causas que levaram à ocorrência do não cumprimento das metas fiscais, não se posicionando objetivamente sobre a questão, visto que não apresentou ações que teriam sido tomadas, durante o exercício, e que pudessem ter refletido positivamente no alcance das metas fixadas na LDO 2015.

Em face da relevância, como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, a capacidade de realização das metas deve ser verificada bimestralmente ao longo do exercício, conforme disciplina o art. 9º da LRF, de modo que as providências corretivas possam ser tempestivamente tomadas, em especial a limitação de empenho e movimentação financeira.

Diante do exposto, esta equipe técnica ratifica os apontamentos constantes do Relatório Técnico, que evidenciam o descumprimento, por parte do Governo do Estado de Minas Gerais, das metas fixadas para o Resultado Primário e Resultado Nominal, conforme estabelecido no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2015.

11) Restos a Pagar (Seção 5.11)

Apontamento Técnico

A Cfamge entendeu necessários alguns esclarecimentos, quanto às seguintes constatações, que contrariaram a LRF:

- não demonstração, na escrituração das contas públicas, conjuntamente as transações e operações das empresas estatais dependentes, descumprindo o art. 50, inciso III;

Esclarecimentos Prestados

Quanto aos dados contábeis das empresas estatais dependentes, esclarecem que possuem sistemas próprios de contabilidade (Lei 6.404/76), razão pela qual não se encontram integradas ao Siafi/MG.

No exercício de 2015, a SEF recebeu os dados orçamentários das citadas empresas e os incorporou à base de dados do Siafi/MG, de forma consolidada, junto aos demais dados registrados pelos órgãos e entidades da administração direta estadual.

Quanto aos dados patrimoniais, tais empresas os encaminham da mesma forma; entretanto, em 2015, os dados não foram encaminhados tempestivamente à SEF, uma vez que os prazos das empresas estatais

dependentes não são coincidentes com os prazos estabelecidos para prestação de contas e balanços dos órgãos e entidades integrantes das administrações direta, autárquica, fundacional e fundos estaduais.

Análise da Cfamge

O ideal seria que as empresas estatais dependentes tivessem o mesmo sistema de contabilidade dos demais órgãos e entidades integrantes da administração direta, o que traria maior transparência; contudo, os sistemas são bem distintos, o das empresas, afeto à contabilidade comercial, atende à Lei 6.404/76, e o das administrações direta, autárquica, fundacional e dos fundos está ligado à Lei 4.320/64.

Entende-se, pois, satisfatórios os argumentos trazidos aos autos.

Apontamento Técnico

- inscrição de RPNP, mesmo com déficit apurado, demonstrando desequilíbrio nas contas públicas, em desacordo com § 1º do art. 1º e art. 55, inciso III, alínea b, n. 3;

Esclarecimentos Prestados

Quanto à inscrição de Restos a Pagar não Processados, mesmo com déficit apurado, fls. 639 e 640, foi alegada a situação financeira do país e de Minas Gerais, fato que impactou a arrecadação do Estado em 2015. E que o Governo, no contexto da transparência da gestão pública, sancionou a Lei Orçamentária para 2015 com déficit previsto da ordem de R\$ 7,2 bilhões, tendo a Assembleia Legislativa, ao aprová-la, reconhecido a possibilidade de haver insuficiência de receita para as despesas autorizadas para 2015.

Afirmam que, segundo a LRF, a vedação de se inscreverem Restos a Pagar, sem capacidade financeira, só é válida nos dois últimos quadrimestres de gestão do titular do Poder ou órgão, conforme redação do art. 42.

Justifica-se, ainda, que a Contabilidade deve evidenciar os atos e fatos ocorridos no patrimônio do ente, tendo o Governo de Minas se pautado na transparência, espelhando seus registros em Restos a Pagar, apesar da indisponibilidade financeira.

Análise da Cfamge

Com relação aos RPNP, inscritos em 2015 sem a correspondente disponibilidade de caixa, entende a Cfamge, que o foco dado à questão é de suma importância para que o entendimento deste Egrégio Tribunal possa contribuir e zelar pelo equilíbrio das contas públicas.

A LRF, já em seu art. 1º, dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ações planejadas e transparentes para se prevenirem riscos e corrigirem desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. A equalização entre receitas e despesas se estabelece, então, como pilar da gestão fiscal responsável. O planejamento é ferramenta imprescindível e consiste em definir os objetivos que devem ser alcançados e prever, permanente e sistematicamente, os acontecimentos que poderão interferir no seu cumprimento.

Tem-se, ainda na esteira da transparência, o art. 50, inciso I, da mesma lei, que prevê que a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, com os recursos identificados, de forma individualizada, e vinculados a órgão ou despesa obrigatória; e, por fim, o art. 55, inciso III, alínea b, n. 3, que dispõe sobre o demonstrativo da inscrição, em Restos a Pagar, das despesas liquidadas; empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; e das não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados.

Ao final do exercício de 2015, não houve disponibilidade de caixa, conforme demonstrado no anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2015, publicado no DOE de 29/1/16. As disponibilidades atingiram R\$ 2,286 bilhões, enquanto as obrigações somaram R\$ 5,667 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 3,381 bilhões. Apesar disso, foram inscritos R\$ 4,153 bilhões de RPNP, representando 122,83% sobre a insuficiência original, o que gerou uma insuficiência total, após as inscrições de RPNP, de R\$ 7,534 bilhões.

Enfatiza-se que, diante do exposto, não devem prosperar as alegações da defesa, que aludem à conjuntura econômica, à validade do impedimento para se inscrever Restos a Pagar, sem disponibilidade de caixa, apenas nos dois últimos quadrimestres de gestão do titular de Poder. Tampouco deve ser considerada a assertiva de que a não existência dos recursos financeiros não significa que as despesas não serão honradas.

Entende-se que, quando a conjuntura econômica não se encontra favorável, os gastos devem ser contingenciados. Há que se promover a equalização, buscando não gastar mais do que se arrecada. A permissão de conduta contrária é frontalmente incompatível com a Lei Complementar 101 – LRF.

Reitera-se, por oportuno, que esta Corte de Contas zela pela gestão pública responsável, tendo o mister de coibir prontamente as condutas contrárias às boas práticas.

Diante do exposto, este órgão técnico mantém a irregularidade apontada anteriormente, Seção 5.11, considerando que houve desrespeito à LRF (§ 1º do art. 1º e art. 55, inciso III, alínea b, n. 3).

Apontamento Técnico

- não detalhamento da conta de RPNP, demonstrando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor. Apesar da conta de RPNP não constar entre as patrimoniais, em conformidade com o Pcasp, mas

em contas orçamentárias de controle, não há tal detalhamento, conforme disposto no art. 50, inciso V.

Esclarecimentos Prestados

Quanto ao detalhamento da conta de RPNP, demonstrando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor, a defesa alega que as contas contábeis que espelham os RPNP, de acordo com o Pcasp/Minas Gerais, são as de códigos 6.3.8.00.00.00 – Inscrição de Restos a Pagar e 6.3.1.00.00.00 – Execução de Restos a Pagar, ambas integrantes do grupo de contas de Controle da Execução do Planejamento e Orçamento.

Informam que, em consultas que podem ser feitas no Armazém de Informações – Siafi, tem-se todos os dados do empenho inscrito em RPNP, como grupo de despesa orçamentária, fonte de recurso, procedência e várias outras informações que, no entendimento da SEF, atende ao inciso V do art. 50 da LRF.

Análise da Cfamge

Este órgão técnico ponderou que tais informações, relativas aos RPNP, a despeito do que ocorre com os RPP, poderiam constar nos balancetes. Contudo, como se encontram disponíveis para consultas no Armazém de Informações – Siafi, entende-se que os esclarecimentos são satisfatórios.

Quanto à Disponibilidade de Caixa e Segregação dos Recursos (Seção 5.11.2)

Apontamento Técnico

Em 24/2/16, compondo o Relatório de Gestão Fiscal da Administração Pública Estadual, foram publicados os relatórios consolidados referentes ao 3º quadrimestre de 2015, Anexo 4 – relativo a Disponibilidade de Caixa, cujos valores não se apresentam segregados por recursos vinculados, conforme determina o inciso I, art. 50 da LRF; e Anexo 6 – referente aos Restos a Pagar, demonstrado de forma individualizada, por Poder e Órgão.

Sobre esse tema, o Conselheiro Relator das Contas de 2014 entendeu que a evidenciação por recursos vinculados nos demonstrativos exigidos nas alíneas “a” e “b” do inciso III, art. 55 da LRF contribuiria sobremaneira para a transparência da gestão fiscal, reiterando a recomendação ao Poder Executivo para que fossem instituídos mecanismos contábeis que demonstrassem as disponibilidades de caixa para cada fonte de recursos, assim como as respectivas inscrições de Restos a Pagar, devendo a implementação dessa recomendação ocorrer no exercício financeiro de 2016.

Esclarecimentos Prestados

As alegações da defesa, fls. 642 e 643, são no sentido de informar que o Governo de Minas vem desenvolvendo o projeto GRP Minas, que consiste no desenvolvimento e implantação de uma solução integrada de gestão governamental, que contemple a padronização, otimização e integração dos processos de trabalho, por meio de definição e implementação de sistemas de tecnologia da informação, e que tal

sistema tem previsão inicial de funcionamento a partir de 2018, tendo em vista a complexidade dos fluxos e processos a serem descritos.

Informa, ainda, que as disponibilidades terão como detalhamento as contas bancárias com dados além do banco, agência e nº da conta, como fonte de recursos, atendendo à demanda deste Tribunal.

Análise da Cfamge

Este órgão técnico entende que as alegações atendem parcialmente à demanda, uma vez que as ações estão sendo implementadas para operação a partir de 2018.

Quanto à Disponibilidade de Caixa e Obrigações Financeiras das Empresas Estatais Dependentes (Seção 5.11.2)

Apontamento Técnico

Este órgão técnico apontou que nas disponibilidades de caixa do Poder Executivo não são contempladas as disponibilidades e obrigações financeiras das empresas estatais dependentes (art. 50, III, da LRF), fato que já foi objeto de recomendações deste Tribunal em exercícios anteriores.

Esclarecimentos Prestados

As alegações são as mesmas prestadas acima, no primeiro apontamento do Item 11 – Restos a Pagar, quando foi ressaltado o sistema de contabilidade das empresas estatais dependentes, diverso da administração direta; e, ainda, que seus prazos legais, para apresentação das demonstrações contábeis, diante das legislações específicas, não coincidem com os prazos estabelecidos para os outros órgãos e entidades do Estado.

Análise da Cfamge

Este órgão técnico entende satisfatórias as alegações trazidas aos autos.

12) Dívida Ativa (Seção 5.12)

Apontamento Técnico

Ressalta-se a efetivação de receitas de dívida ativa pelas unidades orçamentárias FEPJ, Igam, DER e Funtrans, mesmo na ausência de registros de créditos a receber, dessa natureza, em contas patrimoniais de Dívida Ativa, demonstrando inconsistência contábil para o registro e evidenciação desses direitos, apesar das recomendações desta Corte de

Contas, valendo trazer à baila que, por ocasião do derradeiro Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2014, foi **determinado** pelo Conselheiro Relator o reconhecimento contábil prévio de todos os direitos relativos à Dívida Ativa do Estado.

Assim, esta unidade técnica reitera a importância da devida apropriação do fato contábil gerador da dívida ativa, respeitando os princípios contábeis da Entidade e da Oportunidade, cabendo à SEF aprimorar a evidenciação da movimentação dos créditos da Dívida Ativa Estadual. (fls. 190 e 196).

Esclarecimentos Prestados

A SEF informa que os créditos originários das unidades 4031 – FEPJ, 2301 – DER e 4381 – Funtrans, em comento, estão contabilizados na unidade 1911 – Encargos Gerais do Estado (conforme detalhado nos quadros de fls. 645 e 646), e que, para o exercício de 2016, estará promovendo, em trabalho conjunto com as Superintendências Centrais de Contadoria Geral e de Administração Financeira (SCCG e SCAF/SEF), a devida transferência dos registros contábeis “para que os ativos estejam evidenciados em suas respectivas demonstrações contábeis bem como a movimentação da receita orçamentária decorrente do recebimento de Dívida Ativa.”

Quanto aos valores correspondentes aos créditos da Unidade 2241 – Igam, foi informado que a Superintendência de Contadoria Geral/SEF encaminhou o ofício nº 274/2016 – SIPRO 21756-1190-2016-3 /SIGED 11299-1191-2016, protocolado na unidade em 13/5/16, reforçando as orientações repassadas anteriormente pela Superintendência, também por ofício e por e-mail, quanto ao correto registro contábil da Dívida Ativa. (fls. 645 e 646).

Análise da Cfamge

Os esclarecimentos prestados podem ser acatados, tendo em vista as afirmações de que as providências para a regularização dos registros necessários já estão sendo tomadas.

Apontamento Técnico

A outra questão abrange a existência de créditos dos anos-origem 2008 a 2012, mantidos em contas de Créditos Tributários a Inscrever em Dívida Ativa, conforme discriminado na TAB. 144, demonstrando inobservância aos procedimentos preconizados pelo art. 104, caput e § 1º, do Decreto Estadual 44.747/08, ensejando maiores esclarecimentos por parte da SEF/MG.

Sobre essa situação, foi também **determinado**, pelo Conselheiro Relator das Contas Governamentais de 2014, que o Poder Executivo observe as premissas contidas no caput e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual 44.747, de 2008, que regulamenta o processo e os procedimentos tributários administrativos no âmbito estadual, ante a constatação da existência de saldos de créditos cujos anos de origem sejam 2008 a 2012. No entanto, conforme registrado no item 13, b – Dívida Ativa do Relatório de Controle Interno, integrante da Prestação de Contas Governamentais de 2015, Anexo 5, a Controladoria Geral do Estado – CGE solicitou à SEF informações sobre tal determinação, não havendo recebido nenhuma manifestação até o término da elaboração do Relatório de Controle Interno. (fls. 197).

Esclarecimentos Prestados

A defesa não se manifestou acerca deste apontamento.

Análise da Cfamge

Uma vez que não foram juntados aos autos elementos que permitam nova análise, ratifica-se a ocorrência.

Apontamento Técnico

Por último, importa elucidar outro fato, relativo ao apontamento do Relatório Técnico de 2013 quanto à baixa do estoque da dívida ativa sem a evidenciação da variação patrimonial em conta específica para o recebimento de dívida ativa, qual seja, a conta Mutação Passiva, 5.1.3.02.01 – Dívida ativa.

Em resposta à abertura de vista sobre tal apontamento, a SEF, por meio do ofício OF.SEF.GAB.SEC.º 286/2014, de 23/4/14, assim se manifestou:

Conforme esclarecimentos da SAIF/SEF “Constam dos registros de extinção por pagamento, quitações efetuadas com créditos de ICMS nos termos do artigo 1º do Decreto 46.384/2013.

Entretanto, identificamos inconsistências nos valores apurados em virtude de erros na consolidação das informações necessárias a geração do referido relatório pelo sistema.

Neste sentido, estamos promovendo as devidas correções no sistema para emissão de novo relatório e consequente correção do registro nas demonstrações contábeis do Estado”.

Do ponto de vista contábil tão logo tenhamos as informações atualizadas a SEF fará os ajustes contábeis no exercício de 2014 nas contas de Dívida Ativa que integram o Ativo.

Por sua vez, esta unidade técnica, à época, considerando a declaração da SEF de que as devidas providências estariam sendo tomadas a fim de que fossem regularizadas as inconsistências detectadas, acatou os esclarecimentos prestados, no aguardo das correções futuras.

No decorrer do acompanhamento das contas governamentais de 2014, esta equipe técnica solicitou informações sobre o andamento das medidas corretivas divulgadas pela SEF e, por meio do Ofício SCCG/SEF 299, de 13/10/14, foi-nos encaminhada a Nota Técnica 003/14, ratificando os valores demonstrados em 2013 e o saldo apurado, sustentando ausência de necessidade de se realizar qualquer lançamento na receita, já que, quando do registro contábil da dívida ativa, não são realizados lançamentos de baixas e/ou atualizações por modalidade de extinção do crédito tributário, mas sim pelo valor global, considerando os relatórios emitidos pela Saif/SEF.

Portanto, esta unidade técnica, após revisar os registros globais, confrontando-os com as variações patrimoniais pertinentes, mesmo consolidadas, entendeu que o valor indicado como pagamento, no Demonstrativo das Extinções/Exclusões, apesar de inicialmente levar ao entendimento de que deveria movimentar as Mutações Patrimoniais, como ocorre nos pagamentos à vista e parcelados, trata-se de baixa sem contrapartida de receita, proveniente, conforme informações da SEF, de quitações com créditos de ICMS nos termos do artigo 1º do Decreto 46.384/13.

Finalmente, considerando ter sido elucidada a questão, esta equipe técnica entende não ser mais pertinente o cumprimento, pela SEF, da determinação proferida pelo Relator das Contas de 2014, no que tange ao registro da contrapartida da baixa em comento, até o exercício financeiro de 2016, na variação patrimonial específica em conta de Mutação Passiva, 5.1.3.02.01 – Dívida Ativa. **Por outro lado, entende ser necessária nova recomendação à SEF no sentido de não mais empregar o termo pagamento, para**

discriminar, no Demonstrativo de Extinções e Exclusões de Créditos Inscritos em Dívida Ativa, baixas de créditos tributários que não ocorreram em moeda corrente, conforme disposto no art. 162 do CTN, e sim, utilizar adequadamente as nomenclaturas das modalidades predeterminadas do art. 156, também do CTN, podendo-se destacar, para o caso em tela, a Compensação. (Grifo nosso).

Esclarecimentos Prestados

Quanto a recomendação do Egrégio Tribunal de Contas referente “não mais empregar o termo pagamento, para discriminar, no Demonstrativo de Extinções e Exclusões de Créditos Inscritos em Dívida Ativa, baixas de créditos tributários que não ocorreram em moeda corrente, conforme disposto no art. 162 do CTN, e sim, utilizar adequadamente as nomenclaturas das modalidades predeterminadas do art. 156, também do CTN,” a Secretaria de Estado de Fazenda considera pertinente a recomendação e está providenciando os ajustes necessários.

Análise da Cfamge

Tendo em vista que a SEF reconhece a necessidade de adequar a demonstração das modalidades de extinção e exclusão aos preceitos do CTN, e ainda a manifestação da mesma de que está providenciando os ajustes, esta unidade técnica acata a manifestação e aguarda a apresentação do demonstrativo de 2016 com as devidas adequações.

13) Despesa de Pessoal: Utilização dos Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS no Cálculo da Despesa com Pessoal (Seção 5.12)

Apontamento Técnico

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.

A Portaria 746, de 27/12/11, do MPS, que dispõe sobre a cobertura de déficit atuarial do RPPS, por aporte, determina que esses recursos ficarão sob a responsabilidade da unidade gestora, devendo ser controlados separadamente dos demais, de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos e permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, por, no mínimo, 05 (cinco) anos, fato esse que não ocorreu, posto que os mesmos foram utilizados, no exercício, para pagamento de benefícios previdenciários.

Conquanto tenham sido esses recursos registrados na despesa, como Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS — Elemento de Despesa — 97, e sua contrapartida como receita intraorçamentária do Funfip, entende esta unidade técnica:

- que os mesmos foram direcionados para o pagamento de inativos e pensionistas, deixando assim de ser observada a Portaria MPS 746/11, quanto ao prazo de 05 (cinco) anos em que tais aportes deveriam permanecer aplicados financeiramente.

Esclarecimentos Prestados

Além das informações constantes das fls. 647 a 650, foi juntado aos autos o Anexo I, fls. 666 a 668, contendo o Parecer Atuarial DIPREV/DEAT n.º 03/2016 da Diretoria da Previdência – Departamento Atuarial do Ipsemg.

O Parecer Atuarial transcreve o art. 1º da Portaria 746/11 e seus incisos I e II, que estabelecem as seguintes condições para o referido aporte:

I – se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e

II – sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS utilizados para pagamento de benefício previdenciário dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS n. 403, de 10 de dezembro de 2008.

Ressalta-se ainda no Parecer Atuarial que o inciso II do citado art. 1º é claro e específico a qual plano o inciso (e a própria Portaria) se refere: “segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS n. 403, de 10 de dezembro de 2008.”

Nos Incisos XX e XXI da Portaria MPS 403/08, Plano Previdenciário e Plano Financeiro, são conceituados e definidos, para fins da mesma, como sendo:

Art. 2º, Para os efeitos desta Portaria considera-se:

[...]

XX - Plano Previdenciário: Sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria;

XXI – Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro;

[...]

Salienta-se no citado Parecer que a Portaria MPS 746/11 é clara ao dispor sobre déficit atuarial e aporte relativo ao Plano Previdenciário, mas omissa em relação ao Plano Financeiro e, assim sendo, a mesma não é aplicável a um Plano Financeiro, da forma como se apresenta.

No exercício de 2015, o fundo que acolhia as contribuições e encargos dos segurados ativos e inativos, bem como os pensionistas, era o Fundo Financeiro de Previdência – Funfip, específico para esse fim e sob regime financeiro de repartição simples, e considerado como Plano Financeiro, nos termos da Portaria MPS 403/2008, em função da segregação de massa estabelecida pela Lei Complementar Estadual 131, de 06 de dezembro de 2013.

Desta maneira, de acordo com o aludido parecer, como o Funfip é um Plano Financeiro, nos termos da Portaria 403/2008, as disposições da Portaria 746/11 não são aplicáveis.

Análise da Cfamge

De acordo com o art. 49 da LC 64/02, compete ao Funfip prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários de aposentadorias e pensões.

No exercício de 2015, foram repassados ao Funfip R\$ 4,844 bilhões a título de Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS, que, incorporados à sua receita, serviram como fonte de recursos para pagamento de inativos e pensionistas, com reflexos na apuração da Despesa Líquida com Pessoal.

No cálculo da Despesa Líquida com Pessoal, são deduzidas, da Despesa Bruta, as Despesas não Computadas, sendo estas as relacionadas no art. 19 da LRF, dentre as quais se enquadram os inativos e pensionistas pagos com recursos vinculados ao RPPS.

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 6ª Edição (pág. 512), recursos vinculados ao RPPS são os provenientes da arrecadação de contribuições de segurados, da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive, o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

São também receitas vinculadas ao RPPS as contribuições patronais ao RPPS e as receitas provenientes do aporte para cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei 9.717 de 27/11/98, devidamente registradas na contabilidade no elemento de despesa 97 – Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS, conforme definido na Portaria Conjunta STN/SOF n. 2, de 19/8/10.

No entanto, deve-se observar as regras contidas na Portaria MPS 746, de 27/12/11, que determina que os recursos provenientes desses aportes devem ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos, e devem permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos.

Cabe ressaltar a informação constante do Relatório Técnico da Atest Consultoria Atuarial, contratada por este Tribunal de Contas para analisar as avaliações atuariais do RPPS, de que o plano financeiro, por ser custeado no regime de repartição simples, não apresenta déficit atuarial.

Quando as receitas do exercício são inferiores às despesas, apura-se insuficiência, que deverá ser coberta pelo ente federativo.

Conforme explicitado no parecer atuarial, encaminhado pela Diretoria de Previdência do Ipsemg, verifica-se, que de fato, a Portaria MPS 746/11 refere-se, em seu art. 1º, inciso II, ao Plano Previdenciário e não a Plano Financeiro, e, levando-se em conta as respectivas definições constantes dos incisos XX e XXI do art. 2º da Portaria MPS 403/08, acima transcritos, e, ainda, que o objetivo do plano financeiro não visa a acumulação de recursos, sendo suas insuficiências aportadas pelo ente federativo.

Esta unidade técnica entende que o fato contábil em questão refere-se a aportes para cobertura de déficit financeiro, de fundo custeado por regime de repartição simples e assim deveria ter sido formalmente registrado, mas não o foi.

Reconhecido o aspecto material, qual seja, aporte para cobertura de déficit financeiro do Funfip, óbvio que incompatível com a regra de aplicação de montantes aportados para cobertura de déficits atuariais (§ 1º do art. 1º, inciso II da Portaria MPS 746/11).

No cálculo da despesa de pessoal não poderia ser deduzido o valor desses aportes, como será visto no próximo tópico. Contudo, se reconhecido o aspecto formal, ou seja, o registro da forma como foi realizado (aporte para cobertura de déficit atuarial), seu montante deve permanecer devidamente aplicado em conformidade com as normas vigentes, por, no mínimo, 05 (cinco) anos, o que, entretanto, também não ocorreu.

A dissociação entre o aspecto material (fato contábil) e o registro realizado resultou, ao mesmo tempo, na indevida dedução dos referidos aportes no cálculo da Despesa Líquida com Pessoal e na não aplicação dos mesmos pelo prazo previsto na Portaria MPS 746/11.

Dessa forma, ratifica-se o apontamento técnico.

Apontamento Técnico

Ainda quanto aos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS:

- que a imediata utilização desses valores compondo 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, que se aplicaria ao Plano Previdenciário (Funpemg), extinto em 6/12/13, diferentemente do Plano Financeiro (Funfip);
- que, no cálculo da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo foram deduzidos R\$ 4,329 bilhões referentes aos aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS (Fonte de Recurso 58), no campo das “Despesas Não Computadas” do Anexo 1 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 47,91% em relação à RCL, subiria para 56,29% ultrapassando o limite máximo de 49% em 7,29 p.p. (fls. 222 e 223).

Esclarecimentos Prestados (fls. 650)

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

Finalmente, a sistemática de deduzir do montante da despesa com pessoal os recursos aportados no Funfip encontra-se também embasada no Parecer AGE 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.

Análise da Cfamge

Quanto ao Parecer da AGE n. 15.088, de 27/5/11, que ratificou o conteúdo disposto na Nota Técnica 003/2011, nota técnica essa apresentada sucessivamente nos exercícios de 2011 a 2014, para justificar os apontamentos desta unidade técnica no tocante aos aportes realizados ao Funfip, a conclusão exarada no citado parecer é por considerar que os recursos destinados à cobertura de insuficiências financeiras do RPPS mineiro para pagamento dos inativos e pensionistas são receitas diretamente arrecadadas pelo Funfip e devem ser deduzidas do cálculo do limite de despesas de pessoal, como determina expressamente o art. 19, § 1º, VI, alínea c, da LRF. Ainda de acordo com o mesmo parecer, o procedimento adotado pelo Estado de Minas Gerais, no período de 2011 a 2014, para cálculo do referido limite de despesa de pessoal está de acordo com as normas constitucionais aplicáveis à espécie, com a Lei de Responsabilidade Fiscal, com o Parecer da AGE 15.088/2011, com a Portaria Conjunta STN/SOF n. 02/2010 e com a Portaria MPS 746/2011.

No exercício de 2015, foram repassados ao Funfip R\$ 4,844 bilhões a título de Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS, devidamente contabilizados em sua receita intraorçamentária, na natureza de receita 7940.00.00 – Fonte de Recurso 58.

Conforme já mencionado no tópico anterior, por meio do exame da avaliação atuarial do RPPS realizado pela empresa Atest Consultoria Atuarial, contratada por este Tribunal de Contas, não há que se falar em déficit atuarial no Funfip, mas apenas em insuficiência financeira, tendo em vista o seu regime de financiamento de repartição simples.

Apurada insuficiência financeira e não havendo déficit atuarial no Funfip, todos os recursos a ele repassados, a título de Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial, configuram-se como aportes para cobertura de déficit financeiro e, como tal, não podem ser deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal, por falta de previsão legal.

O Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 6ª Edição (pág. 517) aprovada pela Portaria n. 553/14 atenta para o fato de que os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, os quais foram utilizados para pagamento de benefícios pelo RPPS, serão considerados, ao final, como despesa de pessoal do ente, pois as despesas do RPPS custeadas com esses repasses não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.

Tais recursos foram despendidos utilizando-se a Fonte de Recursos 58 – Aportes de Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS e sob o Identificador de Procedência e Uso 05 – Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da LC 64/02, quais sejam, aposentadorias e pensões.

A esse título, foram deduzidos, pelo Poder Executivo, R\$ 4,329 bilhões que, se excluídos do rol das Despesas não Computadas no Relatório de Gestão Fiscal, elevam o percentual da Despesa Total com Pessoal, apurado em relação à RCL, de 47,91% para 56,29% ultrapassando, assim, o limite máximo de 49%, em 7,29 p.p.

Cita-se mais uma vez o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 6ª Edição, pág. 514:

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

O mesmo acontece com o Plano Financeiro dos regimes que tenham optado pela segregação das massas. Nesse caso, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo ente para a cobertura da insuficiência do Plano Financeiro não poderão ser deduzidas da despesa bruta com pessoal. Nas situações em que houve a segregação das massas do RPPS, a parte financeira, via de regra deficitária, necessita dos aportes financeiros do tesouro do ente, repassados por meio de interferência financeira ou por alguma forma de aporte. Ao optar pela segregação das massas, de acordo com as regras da previdência, não há de se falar em promover o equilíbrio atuarial do plano financeiro e, portanto, os recursos repassados para esse plano, independente da forma contábil utilizada, são considerados cobertura de déficit financeiro.

Dessa forma, esta unidade técnica mantém o entendimento inicial quanto à diferenciação entre déficit atuarial e insuficiência financeira na apuração da Despesa Líquida com Pessoal, em relação à RCL, uma vez que o primeiro é dedutível, por ser recurso vinculado ao RPPS, enquanto o segundo não o é, sendo considerado cobertura de déficit financeiro, de responsabilidade do ente federado.

14) Educação (Seção 6.1)

Quanto ao Consfundeb (Seção 6.1.1)

Este órgão técnico apontou que não foi enviada ata relativa ao 4º trimestre de 2015, nem o parecer final do Consfundeb sobre as contas do fundo no exercício, contrariando o art. 24 da Lei Federal 11.494/07, bem como o art. 13, § 2º, da IN/TCEMG 13/08.

Esclarecimentos Prestados

A SEE prestou as informações, quanto à ausência do parecer do Consfundeb sobre as contas do fundo de 2015, a fls. 587. As alegações foram as mesmas já trazidas aos autos, quais sejam, que, em 31/12/2015, encerrou-se o mandato de vários membros do Consfundeb e a Fapaemg, integrante do Conselho, não indicou seus membros, não sendo possível, assim, a apreciação do 4º trimestre e a manifestação sobre as contas do Fundo.

Contudo, foram trazidas novas alegações, a saber. Em 5/4/2016, considerando a ausência da indicação de representante da Fapaemg, após reiteradas solicitações, a SEE convidou a Federação de Associações de Pais de Alunos - Faspamg para assumir mais uma cadeira no Conselho, o que foi atendido. Assim, em 4/5/2016, foi publicada no DOE a recomposição do Consfundeb e, a partir dessa publicação, teria sido agendada para 25/5/2016 a primeira reunião ordinária para posse dos novos conselheiros e o agendamento de análise e aprovação do processo de prestação de contas do Fundeb, relativo ao 4º trimestre de 2015.

Análise da Cfamge

Entende-se que os esclarecimentos prestados atenderam, em parte, ao apontamento. Quando a apreciação das contas do Fundeb, relativas ao exercício de 2015, for encaminhada a este Egrégio Tribunal, estarão cumpridos os postulados legais.

Quanto aos gastos com MDE (Seção 6.1.2)

Apontamento Técnico

A Cfamge analisou, no item 6.1.2, a apuração do índice da Educação, fls. 242 a 250 dos autos, apontando tanto a receita arrecadada, base de cálculo para o índice, como as despesas realizadas, conforme os cálculos do Estado, com as considerações técnicas pertinentes sobre esses números, entendendo, ao final da análise, que o Estado aplicou 22,77% em MDE, no exercício de 2015, não atingindo o percentual constitucional de 25%.

Esclarecimentos Prestados

Acerca da matéria, a defesa apresentou justificativas trazidas aos autos, fls. 622 a 624, 639 a 640 e 650 a 653, não contrapondo argumentos diretos ao percentual apurado por este órgão técnico. A seguir, apresentam-se, sinteticamente, os principais argumentos apostos.

As fls. 622 a 624 referem-se aos Projetos Plugminas e Poupança Jovem, ambos do Programa 023, Jovens Mineiros Protagonistas. Tecem-se considerações sobre o que são e significam tais projetos, sendo o primeiro voltado para inserção dos jovens de 14 a 24 anos no mercado de trabalho, que são estudantes ou egressos de escolas públicas; o segundo foi criado para atender estudantes do ensino médio da rede pública estadual, que residem em áreas de vulnerabilidade social e de altos índices de evasão escolar.

Argumentam que, tanto o Ministério Público de Contas, quanto o Conselheiro Gilberto Diniz, quando da apreciação das Contas de 2014, foram favoráveis ao cômputo de tais valores em MDE.

A fls. 639 a 640, referem-se à inscrição de RPNP mesmo com déficit apurado, alegando que é imperioso considerar os aspectos de ordem econômica do país e de Minas Gerais com o consequente impacto na arrecadação do Estado em 2015. Alegam também que o Governo, no contexto da transparência da gestão pública, sancionou a Lei Orçamentária para 2015 com déficit previsto da ordem de R\$ 7,2 bilhões, tendo a Assembleia Legislativa, ao aprová-la, reconhecido a possibilidade de haver insuficiência de receita para as despesas autorizadas para 2015.

Afirmam que, segundo a LRF, a vedação de se inscreverem Restos a Pagar, sem capacidade financeira, só é válida no último ano de mandato do titular do Poder ou órgão, conforme dispõe seu art. 42.

Justificam, ainda, que a Contabilidade deve evidenciar os atos e fatos ocorridos no patrimônio do ente, tendo o Governo de Minas se pautado na transparência, espelhando seus registros em Restos a Pagar, apesar da indisponibilidade financeira.

Por fim, a fls. 650 a 653, são reproduzidas as conclusões deste órgão técnico, falando-se em gastos com MDE e ASPS, e, em contraponto, repetem-se as alegações anteriores sobre a situação econômica do país e de Minas Gerais, além da previsão orçamentária de déficit.

Destacam que, ao encerrar o exercício de 2015, as Despesas de Exercícios Anteriores chegaram ao patamar de R\$ 2,192 bilhões, superior em 90% ao valor previsto em todos os Poderes.

Observam que no demonstrativo de Disponibilidade de Caixa de 2014 havia suficiência financeira da ordem de R\$ 336 milhões, tendo sido pagos, no exercício de 2015, restos a pagar de exercícios anteriores no montante de R\$ 3,463 bilhões.

Ponderam que a contabilidade deve fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade, em apoio ao processo de tomada de decisão e adequada prestação de contas e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social. Citam, também, o art. 36 da lei 4.320/64, que dispõe sobre as

despesas legalmente empenhadas, que devem ser inscritas em Restos a Pagar, se não pagas até o final do exercício financeiro.

Ressaltam que o Governo de Minas evidenciou em suas demonstrações contábeis o passivo do Estado, mesmo apresentando insuficiência financeira, e que, como o Estado utiliza o sistema de Caixa Único, “o fato de um determinado dia não ter recursos financeiros suficientes para pagamento de toda a despesa do Estado, não significa necessariamente que essas despesas não serão honradas. Tanto é verdade que até 18/5/2016 a Secretaria de Educação já havia efetuado diversos pagamentos relativos a restos a pagar.”

Análise da Cfamge

Analisa-se, primeiramente, a questão dos projetos Plugminas e Poupança Jovem. Este órgão técnico entende que a intenção do legislador foi delimitar o que são gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, visando evitar um alargamento de seu conceito e, por consequência, a classificação de outras despesas no mínimo constitucional, prejudicando todo gasto que poderia ser realizado em prol dos objetivos das instituições educacionais de todos os níveis de ensino – Educação Básica; Educação Superior; Educação Especial; Educação de Jovens e Adultos; e Educação Profissional.

Entende-se que os gastos com os projetos Plugminas e Poupança Jovem são relevantes, do ponto de vista social; contudo, referem-se, intrinsecamente, a gastos com assistência social.

Na própria defesa trazida aos autos, são apontados os beneficiários do Plugminas – jovens de 14 a 24 anos, estudantes ou egressos de escolas públicas, ou seja, o projeto contempla atividades extras ao ensino, que conforme entendimento desta unidade técnica, constituem-se no conceito alargado de MDE. Já o Projeto Poupança Jovem visa evitar a evasão dos jovens do ensino médio, mas não aportam mais recursos para o desenvolvimento desse nível educacional, sendo claramente uma forma de assistência social, o que é vedado pelo art. 71, inciso IV, da LDBEN.

Reitera-se que a intenção do ordenamento jurídico é impedir, para fins de apuração do mínimo constitucional, os investimentos maciços e continuados em ações governamentais que, embora necessárias, úteis e até louváveis do ponto de vista social, não se destinem exclusiva e diretamente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Assim, a título de exemplo, não são aceitas, no cômputo dos gastos com MDE, as despesas feitas com merenda escolar, assistências médica e odontológica, segurança nas escolas, ou qualquer outra forma de assistência social; e também as despesas de infraestrutura beneficiando escolas, como as de asfaltamento de ruas, rede de iluminação e outras.

Reiteramos que este Tribunal, quando da apreciação das Contas Governamentais de 2010, glosou esse tipo de despesa, conforme consta nas notas taquigráficas da Sessão Extraordinária do Pleno, de 8/7/11, Processo n. 841.956, cujo parecer do relator, Conselheiro Sebastião Helvécio, em parte aqui transcrevemos:

Na seleção das receitas e das despesas para fins do cômputo do mínimo legal, deve ser observado o disposto no art. 70 da LDBEN, uma vez que se refere, tão somente, à apuração do mínimo constitucional, não restringindo gastos com educação, mas apenas aqueles que comporão o índice. Assim, pela inobservância dos dispositivos legais e regulamentares citados, **desconsidero estes gastos, reduzindo o percentual informado [...]** Ratifico o proficiente parecer da Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Dra. Sara Meinberg, na medida em que recomenda sejam tomadas providências para que, nos exercícios vindouros, não se reitere a impropriedade apontada.

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

A LRF, já em seu art. 1º, dispõe que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ações planejadas e transparentes para se prevenirem riscos e corrigirem desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas. A equalização entre receitas e despesas se estabelece, então, como pilar da gestão fiscal responsável. O planejamento é ferramenta imprescindível e consiste em definir os objetivos que devem ser alcançados e prever, permanente e sistematicamente, os acontecimentos que poderão interferir no seu cumprimento.

Tem-se, ainda na esteira da transparência, o art. 50, I, da mesma lei que prevê que a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, com os recursos identificados, de forma individualizada, e vinculados a órgão ou despesa obrigatória; e, por fim, o art. 55, inciso III, alínea b, n. 3, que determina a inscrição em Restos a Pagar até o limite do saldo da disponibilidade de caixa.

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

Com essas premissas, citados os dispositivos legais que discorrem sobre a matéria, trata-se agora do caso concreto, que foi o cômputo, para efeito de apuração do percentual mínimo com MDE, das despesas empenhadas e não liquidadas (RPNP) inscritas no exercício de 2015, que alcançaram o montante de R\$ 855,753 milhões.

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

cômputo de todos os RPNP, independente de vinculação da destinação dos recursos, considerando apenas a disponibilidade de caixa, comportando as inscrições em Restos a Pagar.

Ocorre que, no exercício de 2015, não houve disponibilidade de caixa, conforme demonstrado no anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2015, publicado no DOE de 29/1/16. As disponibilidades atingiram R\$ 2,286 bilhões, enquanto as obrigações somaram R\$ 5,667 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$ 3,381 bilhões. Apesar disso, foram inscritos R\$ 4,153 bilhões de RPNP, dos quais R\$ 855,753 milhões referem-se aos gastos com MDE, gerando uma insuficiência total, após as inscrições de RPNP, de R\$ 7,534 bilhões.

Ressalta-se que, dos R\$ 855,753 milhões de RPNP inscritos e que compõem os gastos com MDE, o montante de R\$ 34,178 milhões está vinculado ao Fundeb, podendo ser considerado na apuração do índice constitucional. Portanto, tem-se um valor a ser expurgado dos gastos com Educação, de R\$ 821,576 milhões, não vinculados a qualquer despesa obrigatória e, o mais grave, sem disponibilidade financeira a garantir suas liquidações e pagamentos posteriores.

Enfatiza-se que, diante do exposto, não devem prosperar as alegações da defesa, que aludem à conjuntura econômica, à validade do impedimento para se inscrever Restos a Pagar, sem disponibilidade de caixa, apenas no último ano de mandato do titular de Poder. Tampouco deve ser considerada a assertiva de que a não existência dos recursos financeiros não significa que as despesas não serão honradas.

Entende-se que, quando a conjuntura econômica não se encontra favorável, os gastos devem ser contingenciados. Há que se promover a equalização, buscando não gastar mais do que se arrecada. A permissão de conduta contrária é frontalmente incompatível com os dispositivos da Lei Complementar 101/00 – LRF.

Diante do exposto, este órgão técnico ratifica os entendimentos exarados no relatório técnico, item 6.1.2.5, fls. 246 a 249, reproduzindo a tabela 148 dos autos, que reflete os ajustes procedidos pela Cfamge para apuração dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, que atingiram 22,77%.

Gastos com MDE – Valor Ajustado

Exercício de 2015	Em R\$
Ocorrências	Valores
Gastos com MDE, incluídos RPNP - Anexo 8, RREO, 6º bim	9.053.255.846,45
Perda com o Fundeb - Anexo 8, RREO, 6º bim	850.061.960,27
Receita de aplicação financeira dos recursos do Funbeb - Anexo 8, RREO, 6º bim	(79.619.036,15)
Cancelamento de RP, em 2015, q/ compuseram o índice em exercícios anteriores - Anexo 8, RREO, 6º bim	(48.169.465,70)
Restos a Pagar, inscritos em 2015, sem disponibilidade de caixa	(821.575.634,64)
Despesas com Assistência Social (R\$ 51.907.497,86)	
Subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente (Atendimento nas Oficinas Pedagógicas Caio Martins)	(9.514,16)
Subfunção Ensino Médio (Poupança Jovem)	(44.197.983,71)
Subfunção Ensino Profissional não Integrado ao Regular (Manutenção Plugminas)	(7.699.999,99)
Valor dos gastos MDE Ajustado (A)	8.902.046.172,37
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	39.098.329.558,05
Percentual aplicação em MDE (A / B)	22,77%

FONTE: Armazém de Informações - Siafi.

15) Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado – ASPS (Seção 6.2.1)

Apontamento Técnico

O Governo Estadual evidenciou uma aplicação mínima de **12,30%** em ASPS, calculada mediante a relação entre a despesa empenhada, de R\$ 4,808 bilhões, contra uma receita de impostos e transferências federais livres, de R\$ 39,098 bilhões. No montante dessas despesas, encontram-se valores empenhados e não liquidados, inscritos em RPNP, da ordem de R\$ 1,227 bilhão.

Estabelece a Lei Complementar 141/12, em seu art. 24, inciso II, que, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados em ASPS, 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.**

Permanece, no exercício de 2015, a impossibilidade de segregar a disponibilidade financeira vinculada à Saúde, uma vez que as receitas vinculáveis às ASPS continuam sendo movimentadas no Caixa Único do Estado e, além disso, não foi criada, pelo Executivo Estadual, codificação específica para demonstrá-la.

Todavia, o **Poder Executivo** apresentou insuficiência financeira de R\$ 3,381 bilhões, tendo em vista que as obrigações, no montante de R\$ 5,667 bilhões, superaram as disponibilidades existentes, de R\$ 2,286 bilhões. Mesmo assim, houve a inscrição de R\$ 4,153 bilhões de RPNP, aí incluídos aqueles relativos à Saúde no valor de R\$ 1,227 bilhão, resultando em uma insuficiência total de R\$ 7,534 bilhões.

Assim, 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\$ 3,580 bilhões, revelando uma aplicação mínima de **9,16%.** **Conclui-se, desse modo, que o Governo Estadual descumpriu o disposto no inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00. Ressalta-se que esse índice foi corroborado pela Controladoria Geral do Estado – CGE, em seu Relatório de Controle Interno, a fls. 152.**

Em relação à determinação inserta no art. 2º, parágrafo único, da LC 141/12, de que as despesas com ações e serviços públicos de Saúde deverão ser financiadas **com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde**, constatou esta equipe técnica que, do montante total empenhado com ASPS – R\$ 4,808 bilhões, foram realizados diretamente pelo FES gastos da ordem de R\$ 2,881 bilhões. Além desses, o FES repassou

R\$ 1,911 bilhão, como despesa intraorçamentária, às unidades ESP, Seds, Funed, Fhemig, Hemominas e Deop, à conta do elemento 41, item 04. Assim, somadas, as despesas operacionalizadas por meio do FES perfizeram R\$ 4,792 bilhões, evidenciando que a integralidade das aplicações com Saúde não ocorreu através desse fundo.

Igualmente, têm sido objeto de acompanhamento por esta unidade técnica as despesas realizadas pela Seds na Ação 4214 – Unidades de Saúde do Sistema Prisional, as quais estão sendo consideradas no cálculo dos gastos com Saúde. Além dessa, foi incluída no Orçamento de 2015 a Ação 2055 – Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos para Atendimento à Saúde do Sistema de Defesa Social, também computada como ASPS. Considerando o expressivo valor das despesas executadas nessa última (R\$ 58,821 milhões); considerando a realização de gastos atípicos como Saúde, a exemplo de auxílio-fardamento pago a servidor ou militar e a pessoal contratado; e, também, considerando a dificuldade encontrada para segregar quais valores são específicos de Saúde ou Segurança, esta equipe técnica ratifica o seu entendimento de que ações de fiscalização deverão ser empreendidas por esta Casa.

Por último, em observância 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, o Orçamento fixou uma relação de 6,92 para as despesas com os programas de Saúde, sobre os referidos investimentos. Ao final do exercício, a relação apurada foi de 14,74, evidenciando o cumprimento do disposto no mandamento constitucional.

Esclarecimentos Prestados

[...]

No Relatório Técnico sobre as Contas do Governador referente ao exercício de 2015, a CFAMGE, ao apurar as necessidades de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) decorrentes de cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no exercício de 2014 afirma que:

Dessa forma, o Estado deveria aplicar em Saúde, até o término do exercício de 2015, o montante da disponibilidade financeira resultante dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2014, R\$ 288.247.638,12, além do percentual mínimo de 12% definido na CR/88. (fl. 267)

A tabela 10 apresenta o detalhamento dos R\$ 288.247.638,12 mencionados pela CFAMGE, com discriminação por ano de origem dos restos a pagar.

TABELA 10 - Cancelamento de Restos a Pagar no Exercício de 2014 (R\$)

Ano Origem	Valor Cancelado
2008	950.600,00
2009	1.662.603,00
2010	6.065.706,00
2011	31.332.115,00
2012	132.237.872,00
2013	115.998.741,00
Total	288.247.638,00

Fonte: Relatório Técnico de Contas 2014/TCE/MG

No entendimento da SEPLAG, o cálculo efetuado pela CFAMGE não encontra amparo nos §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar 141/2012. Essa visão é embasada no fato de que a necessidade de aplicação de recursos em ASPS em virtude de cancelamento ou prescrição de Restos a Pagar é condicionada integralmente ao cômputo desses valores para fins de cumprimento do percentual mínimo constitucional previsto na LC 141/2012,

atualmente fixado em 12%. O §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar 141/2012 estabelece:

Art.24. [...]

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

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

Os dados da tabela 10 podem ser utilizados para construção de um exemplo para um ano específico. O cancelamento de R\$ 31.332.116 em 2014, de Restos a Pagar originários de 2011, somente geram obrigação de aplicação em ASPS até o término de 2015, caso, em 2011, tenham sido necessários para que o Estado atingisse o percentual mínimo constitucional. É certo que essa análise deve ser feita por meio da acumulação, em cada exercício, de todos os cancelamentos de Restos a Pagar que compartilham o mesmo ano de origem.

A mesma interpretação é corroborada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional e aprovado pela Portaria 553/2014. No mencionado Manual, a seção 03.12.06.06 apresenta exemplos para tornar mais claras as instruções de elaboração dos quadros “Execução dos Restos a Pagar Não Processados Inscritos com Disponibilidade de Caixa” e “Controle dos Restos a Pagar Cancelados ou Prescritos para fins de aplicação da Disponibilidade de Caixa Conforme Artigo 24, §§ 1º e 2º”. Ambos foram inseridos no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde com o objetivo de demonstrar o cumprimento do artigo 24, §§ 1º e 2º da LC 141/2012 e são publicados nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária.

Controle do Cancelamento de Restos a Pagar Ocorridos a partir da LC 141/2012

Feitas tais considerações em relação aos cálculos elaborados pela CFAMGE, e, conforme o entendimento da SEPLAG, faz-se necessária apresentação do controle dos Restos a Pagar cancelados ou prescritos para fins de aplicação da Disponibilidade de Caixa conforme artigo 24, §§ 1º e 2º da LC 141/2012.

Tal controle deve iniciar-se a partir do exercício 2012, em virtude da publicação da Lei Complementar 141, em 13 de janeiro de 2012. No entanto, será necessário avaliar a margem de cancelamento de Restos a Pagar em todos os exercícios que, por ventura, tenham tido cancelamentos de Restos a Pagar a partir de 2012. Com esse objetivo, a tabela 11 apresenta para os exercícios de 2006 a 2015, as aplicações mínimas constitucionais em ASPS, com o cômputo da margem de cancelamento de Restos a Pagar existentes em cada ano. Importante ressaltar que a margem de cancelamento representa a diferença entre a totalidade dos Restos a Pagar inscritos referentes a despesas com ASPS e aqueles que efetivamente foram considerados para fins de cumprimento do percentual mínimo constitucional.

TABELA 11 - Apuração da Margem de Cancelamento de Restos a Pagar nas Exercícios de 2006-2015 (R\$)

Ano	Base de Cálculo (a)	Percentual Mínimo (b)	Valor Mínimo (c = a*b)	Percentual Aplicado (d = e/a)	Valor Aplicado (e)	Margem Cancelamento RP (f = e - c)
2006	16.459.055.376	12,00%	1.975.086.645	13,20%	2.172.100.388	197.013.743
2007	18.649.963.081	12,03%	2.237.995.570	13,31%	2.482.037.921	244.042.351
2008	22.656.646.420	12,00%	2.718.797.570	13,12%	2.971.535.593	252.738.023
2009	21.809.473.026	12,00%	2.617.136.763	15,41%	3.361.271.598	744.134.834
2010	21.809.473.026	12,00%	3.136.645.928	12,43%	3.249.930.894	113.284.967
2011	28.678.721.257	12,00%	3.441.446.551	12,29%	3.525.614.142	84.167.591
2012	31.538.358.582	9,68%	3.052.913.111	12,13%	3.826.925.967	774.012.856
2013	35.134.759.273	10,84%	3.808.607.905	12,22%	4.294.403.427	485.795.522
2014	38.055.929.988	12,03%	4.566.711.599	12,15%	4.623.891.696	57.180.097
2015	39.098.329.481	12,00%	4.691.799.538	12,30%	4.807.712.214	115.912.676

Fonte: Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária

Elaboração: SCPPO/SEPLAG

Duas ressalvas devem ser feitas em relação aos dados da tabela 11. Em primeiro lugar, as despesas computadas em cada ano como ASPS devem seguir a regulamentação vigente à época, mesmo que tenham sido posteriormente alterada pela LC 141/2012. Em segundo lugar, foi celebrado, em 2012, um Termo de Ajustamento de Gestão -TAG- entre o Governo do Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais no qual foi pactuada uma adequação gradual da aplicação em ASPS até o exercício de 2014. A progressão pactuada foi de: 9,68% em 2012; 10,84% em 2013; e 12% em 2014. Portanto, o valor mínimo de aplicação para os anos de 2012 e 2013 deve considerar este instrumento.

Após a identificação das margens de cancelamento de Restos a Pagar, faz-se necessário a comparação, ano a ano, dos valores efetivamente cancelados vis-à-vis as respectivas margens, sempre com uma perspectiva de acumulação. As tabelas 3, 4, 5 e 6 apresentam, para os anos de 2012 a 2015: a margem inicial de cancelamento de Restos a Pagar; o valor efetivamente cancelado no ano; a margem de cancelamento no fim do ano, obtida pela diferença entre a margem inicial e o valor efetivamente cancelado; e a eventual necessidade de aplicação até o exercício seguinte.

TABELA 12 - Controle dos Restos a Pagar Cancelados em 2012 para fins de aplicação até o encerramento do Exercício de 2013 (R\$)

Exercício de 2012

Ano	Margem de Cancelamento (Início de Ano)	Cancelamento (No Ano)	Margem de Cancelamento (Fim de Ano)	Necessidade de Aplicação (Até Ano Seguinte)
2006	197.013.743	585.485	196.428.258	-
2007	244.042.351	135.000	243.907.351	-
2008	252.738.023	323.733	252.414.290	-
2009	744.134.834	746.570	743.388.265	-
2010	113.284.967	13.866.644	99.418.323	-
2011	84.167.591	19.805.128	64.362.463	-

Fonte: Armazém de Informações - Siafi

Elaboração: SCPPO/SEPLAG

TABELA 13 - Controle dos Restos a Pagar Cancelados em 2013 para fins de aplicação até o encerramento do Exercício de 2014 (R\$)

Exercício de 2013

Ano	Margem de Cancelamento (Início de Ano)	Cancelamento (No Ano)	Margem de Cancelamento (Fim de Ano)	Necessidade de Aplicação (Até Ano Seguinte)
2006	196.428.258	-	196.428.258	-
2007	243.907.351	-	243.907.351	-
2008	252.414.290	-	252.414.290	-
2009	743.388.265	151.960	743.236.304	-
2010	99.418.323	382.339	99.035.983	-
2011	64.362.463	4.735.374	59.627.089	-
2012	774.012.856	34.545.639	739.467.217	-

Fonte: Armazém de Informações - Siafi

Elaboração: SCPPO/SEPLAG

TABELA 14 - Controle dos Restos a Pagar Cancelados em 2014 para fins de aplicação até o encerramento do Exercício de 2015 (R\$)

Exercício de 2014

Ano	Margem de Cancelamento (Início de Ano)	Cancelamento (No Ano)	Margem de Cancelamento (Fim de Ano)	Necessidade de Aplicação (Até Ano Seguinte)
2006	196.428.258	-	196.428.258	-
2007	243.907.351	-	243.907.351	-
2008	252.414.290	950.600	252.414.290	-
2009	743.236.304	1.662.603	741.573.701	-
2010	99.035.983	8.075.219	90.960.765	-
2011	59.627.089	31.332.115	28.294.974	-
2012	739.467.217	132.237.872	607.229.345	-
2013	485.795.522	116.054.180	369.741.342	-

Fonte: Armazém de Informações - Siafi

Elaboração: SCPPO/SEPLAG

TABELA 15 - Controle dos Restos a Pagar Cancelados em 2015 para fins de aplicação até o encerramento do Exercício de 2016 (R\$)

Exercício de 2015

Ano	Margem de Cancelamento (Início de Ano)	Cancelamento (No Ano)	Margem de Cancelamento (Fim de Ano)	Necessidade de Aplicação (Até Ano Seguinte)
2006	196.428.258	-	196.428.258	-
2007	243.907.351	-	243.907.351	-
2008	251.463.690	-	251.463.690	-
2009	741.573.701	-	741.573.701	-
2010	90.960.765	-	90.960.765	-
2011	28.294.974	75.042	28.219.933	-
2012	607.229.345	667.391	606.561.954	-
2013	369.741.342	21.600.464	348.140.878	-
2014	57.180.097	51.563.846	5.616.251	-

Fonte: Armazém de Informações - Siafi

Elaboração: SCPPO/SEPLAG

Portanto, conforme demonstrado, até o exercício de 2015, o Estado de Minas Gerais não possuiu obrigação de aplicação em ASPS decorrentes de Restos a Pagar cancelados ou prescritos para fins de aplicação da Disponibilidade de Caixa conforme Artigo 24, §§ 1º e 2º da LC 141/2012.

Despesas realizadas pela Secretaria de Estado de Defesa Social — SEDS

Por fim, em relação às despesas realizadas nas ações 4214 e 2055 e computadas como ASPS, informamos que à época de elaboração dos atributos qualitativos inerentes às respectivas ações pela SEDS, registrou-se no Sistema de Informações Gerenciais de Planejamento - SIGPlan, que a ação 4214 - Unidades de Saúde do Sistema Prisional, cuja finalidade é garantir a custódia e a reintegração social do interno, oferecendo tratamento e cuidados de atenção básica à saúde física e psíquica, realiza despesas principalmente com a aquisição de materiais e equipamentos médico-hospitalares, manutenção dos hospitais do sistema prisional, manutenção dos núcleos de saúde das unidades prisionais, bem como reformas e ampliações desses núcleos. Já a ação 2055 Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos para Atendimento à Saúde do Sistema de Defesa Social, viabiliza a remuneração de pessoal ativo vinculado às atividades de saúde da secretaria de defesa social e pagamento dos respectivos encargos sociais e auxílios, conferindo condições adequadas ao cumprimento das atribuições institucionais da Secretaria.

Nesse sentido, nota-se pelas informações registradas no SIGPlan, que há aparente relação de pertinência entre as despesas listadas e o conceito de gastos típicos de saúde. Entretanto, considerando a dificuldade apontada a para segregar quais valores são específicos de Saúde ou Segurança, estamos de acordo com o posicionamento da equipe técnica de que ações de fiscalização devam ser empreendidas para que a dificuldade apontada seja solucionada.

Por fim, informamos que encaminharemos um ofício à SEDS solicitando que demais esclarecimentos a respeito da segregação dos valores sejam prestados.

Análise da Cfamge

Inicialmente, importa destacar que o Conselheiro Relator de 2015 concedeu vista dos autos ao Chefe do Poder Executivo Estadual e ao Controlador Geral do Estado, acerca de todos os fatos apontados pela Cfamge, no relatório técnico de fls. 09 a 575 do volume 001. Especificamente quanto às Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado – ASPS, os apontamentos encontram-se a fls 260 a 273 do mencionado relatório.

Em sua manifestação, de fls. 624 a 630, tratou o defendente apenas sobre dois aspectos atinentes à saúde: as aplicações das disponibilidades financeiras decorrentes dos cancelamentos de Restos a Pagar e as despesas executadas pela Seds nas Ações 2055 e 4214, computadas pelo Poder Executivo no cálculo dos gastos com ASPS. Relativamente ao percentual apurado por esta equipe técnica, de uma aplicação mínima de **9,16%** em Saúde, evidenciando o descumprimento do disposto no inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00, não foram apresentadas justificativas. Nesse caso, entende esta equipe que o percentual por ela apurado foi assentido pela parte.

Passa-se, a seguir, à análise das alegações prestadas pela defendente.

Quanto à Disponibilidade de Caixa Vinculada aos Restos a Pagar Cancelados

Conhece esta equipe técnica as disposições da LC 141/12 que tratam da matéria, bem como as instruções contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, inclusive quanto à seção 03.12.06.06, mencionada pela Seplag a fls. 626 de sua defesa.

Também, corrobora o entendimento apresentado por essa Secretaria de que deverão ser aplicadas as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar, desde que tais valores tenham sido computados no cálculo do percentual mínimo aplicado com ações de saúde. E assim o foi.

Afirma a Cfamge que todos os montantes inscritos em Restos a Pagar foram considerados pela SCCG/SEF no cálculo dos recursos mínimos aplicados em Saúde, conforme consubstanciado no Anexo 12 do RREO – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, do período de janeiro a dezembro de 2014, disponibilizado no sítio eletrônico da SEF/MG, a seguir evidenciado.

Quadro Execução dos Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade de Caixa

RREO - ANEXO 12 (LC 141/2012, art. 35)

EXECUÇÃO DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE DE CAIXA	INSCRITOS	PARCELA CONSIDERADA NO LIMITE
Inscritos em 2013	1.510.368.390,93	1.510.368.390,93
Inscritos em 2012	212.446.822,80	212.446.822,80
Inscritos em 2011	32.823.589,13	32.823.589,13
Inscritos em 2010	9.540.439,31	9.540.439,31
Inscritos em 2009	1.886.900,99	1.886.900,99
Inscritos em 2008	950.600,00	950.600,00
Total	1.768.016.743,16	1.768.016.743,16

Apresenta o Manual de Demonstrativos Fiscais – 5ª edição, vigente para o exercício de 2014, às fls. 444, a seguinte instrução para o preenchimento da coluna “Parcela Considerada no Limite”, do quadro “Execução de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade de Caixa”, *in verbis*:

Nessa coluna registrar a parcela dos restos a pagar não processados, referentes a despesas com ASPS, que foram considerados para fins de cumprimento do **percentual mínimo de aplicação em ASPS** previsto na Lei complementar nº 141/2012. A disponibilidade de caixa vinculada a parcela dos restos a pagar referida acima, que for posteriormente cancelada ou prescrita, deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, sendo apresentado o controle dessa aplicação no quadro a seguir. (grifou-se)

Conclui esta equipe técnica que sua assertiva, anteriormente consignada, restou assim comprovada.

Dos saldos inscritos em 2014, no montante de R\$ 1,768 bilhão (tabela anterior), já considerados como Saúde nos exercícios de referência, ocorreram cancelamentos, conforme apurado por esta equipe e registrado em seu Relatório Técnico de 2014, da ordem de R\$ 290.257.150,60. Esse valor confere com aqueles

mencionados na Memória de Cálculo atinente ao Anexo 12 do RREO e nos relatórios “Posição de Restos a Pagar e Serviço da Dívida Processados” e “Posição de Restos a Pagar e Serviço da Dívida não Processados, instrumentos esses encaminhados pela SCCG/SEF, em atendimento aos incisos IV, alíneas f e g e VIII, alínea g do art. 9º da INTCEMG 13/2011.

Refere-se tal importância – R\$ 290.257.150,60 – aos cancelamentos de RPNP, anos-origem 2010 a 2013, no total de R\$ 203.106.028,09, bem como aos cancelamentos de RPP, anos-origem 2008 a 2013, no montante de R\$ 87.151.122,51. Tendo em vista que os valores de RPNP, ano-origem 2010, não foram considerados por esta Casa no cálculo das despesas com ASPS naquele exercício, entende esta equipe que, em relação aos cancelamentos ocorridos em 2014, a eles referentes, no total de R\$ 2.009.512,48, não se aplica o estatuído na LC 141/12. Daí a razão para o valor dos cancelamentos considerados pela Cfamge ser de R\$ 288.247.638,12.

Desconsidera esta equipe técnica os cálculos efetuados pela Seplag, constantes nas Tabelas de números 11 a 15, por não concordar com o posicionamento assentado em sede de defesa. No que concerne à Tabela 11, entende-se que, ao aplicar em ASPS, no exercício de 2012, percentual superior ao mínimo constitucional, o Estado deixou de utilizar as prerrogativas firmadas no Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, de aumento gradual de aplicação em ASPS, até o exercício de 2014. Dessa forma, o referido termo perdeu, à época, sua eficácia.

Relativamente à Tabela de número 12 – “Controle dos Restos a Pagar Cancelados em 2012 para Fins de Aplicação até o Encerramento de 2013”, a Secretaria considerou como Margem de Cancelamento (Início de Ano) os valores históricos resultantes da diferença entre o montante efetivamente gasto com Saúde e o mínimo determinado constitucionalmente – 12% da receita base de cálculo. Esqueceu-se, todavia, de considerar, nos valores iniciais, todos os cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no período de 2007 a 2011, o que altera, significativamente, todas as quantias apuradas. O mesmo procedimento foi verificado nas Tabelas de números 13 a 15.

Ademais, a LC 141 foi editada em janeiro de 2012 e o Decreto Federal 7.827, que trata de sua regulamentação, em outubro do mesmo ano. No art. 27, *caput* e § 1º do referido dispositivo, foi estabelecido:

Art. 27 – Este Decreto entra em vigor na data da sua publicação, produzindo efeitos a partir da execução orçamentária do ano de 2013.

§ 1º A verificação anual do cumprimento do limite mínimo dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde nos termos da Lei Complementar nº 141, de 2012, e deste Decreto, será realizada a partir do ano de 2014, com base na execução orçamentária do ano de 2013, sem prejuízo das exigências legais e controles adotados antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 141, de 2012.

Anteriormente à edição da LC 141/12 e do Decreto 7.827/12, o Estado vinha, sistematicamente, ano após ano, cancelando Restos a Pagar inscritos regularmente em cada exercício e inseridos no câmpulo da Saúde,

sem realizar a devida compensação do montante cancelado. Somente a partir de 2012 tal prática foi alterada. Assevera a Cfamge que, caso fossem recalculados os percentuais mínimos de aplicação em ASPS, diante dos cancelamentos de Restos a Pagar procedidos no período de 2001 a 2012, certamente seriam constatados severos descumprimentos ao mandamento constitucional.

Assim, diante de todo o exposto e em face da inexistência de regras na LC 141/12 que permitam a utilização de eventuais excessos sobre o valor mínimo constitucional, para compensar cancelamentos de Restos a Pagar nos exercícios subsequentes, esta unidade técnica afasta a pretensão da Seplag.

Por fim, ratifica-se o apontamento constante no Relatório Técnico de que, até o encerramento de 2016, o Poder Executivo deverá aplicar em ASPS o montante de R\$ 1,111 bilhão referente à diferença entre o valor executado em 2015 e o limite mínimo constitucional, acrescido dos montantes de R\$ 288,247 milhões e R\$ 73,906 milhões, relativos aos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2014 e 2015, respectivamente, além do percentual mínimo de 12% definido na CR/88.

Quanto às Despesas realizadas pela Secretaria de Estado de Defesa Social - Seds

Foram elaboradas, a fls. 262 a 264 do relatório técnico de 2015, abordagens sobre a inclusão de Despesas Realizadas pela Seds, no cômputo dos gastos com Saúde.

Até o exercício de 2014 eram computadas as despesas executadas na Ação 4214 – Unidades de Saúde do Sistema Prisional, as quais, segundo justificativas apresentadas pela Seds, se referiam à manutenção das unidades hospitalares Centro de Apoio Médico e Pericial, Hospital de Toxicômanos Padre Wilson Vale da Costa, Hospital Psiquiátrico Judiciário Jorge Vaz e Centro de Referência da Gestante Privada de Liberdade; e, também,

ao custeio do pessoal da área médica de todas as unidades prisionais (médicos, psicólogos, enfermeiros, dentistas, auxiliares de dentistas, auxiliares de enfermagem, farmacêuticos) e por todo o pessoal responsável por atendimento e custódia dos pacientes nas unidades hospitalares, incluindo servidores administrativos, médicos, psicólogos, enfermeiros, técnicos, dentistas, agentes de segurança, auxiliares de dentistas, auxiliares de enfermagem, farmacêuticos.

A partir de 2015, foi incluída, no Orçamento Estadual, a Ação 2055 – Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos para Atendimento à Saúde do Sistema de Defesa Social, objetivando, de acordo com informações repassadas pela Seds, cobrir despesas com Médicos da Área de Defesa Social, Analista Executivo de Defesa Social, Assistente Executivo de Defesa Social, Agente de Segurança Penitenciário e Auxiliar Executivo de Defesa Social. São profissionais efetivos e contratados, lotados nas quatro unidades acima nomeadas e em diversos presídios, penitenciárias, centros socioeducativos, dentre outros, localizados em diversos municípios do Estado.

Considerando o expressivo valor das despesas executadas na Ação 2055, recentemente incluída no orçamento estadual e computada como ASPS (R\$ 58,821 milhões); considerando a realização de gastos atípicos como saúde, a exemplo de auxílio-fardamento pago a servidor ou militar e a pessoal contratado; e, também, considerando a dificuldade encontrada para segregar quais valores são específicos de Saúde ou Segurança, esta equipe consignou no relatório técnico o seu entendimento que ações de fiscalização deveriam ser empreendidas por esta Casa.

Sugeriu inclusive que, no caso de impossibilidade de fiscalização, as despesas executadas com saúde do sistema prisional fossem expurgadas, em sua totalidade, do cálculo das aplicações, em atendimento ao estatuído no art. 2º, inciso I, da LC 141/12, que determina a universalidade de acesso às ações e serviços públicos de saúde.

Assim, a despeito de esta equipe técnica concordar com as informações encaminhadas pela Seplag, persistem as dificuldades para atestar quais despesas são efetivamente de Saúde e/ou Segurança Pública, motivo pelo qual se ratifica o apontamento.

16) Despesas com Publicidade (Seção 6.4)

Apontamento Técnico

Dessa forma, reitera-se a recomendação feita no relatório técnico do exercício anterior, de se fazer uma padronização para as publicações referentes aos gastos com publicidade, objetivando, com isso, conferir maior transparência a esses gastos no Estado de Minas Gerais.

Esclarecimentos Prestados (fl. 585)

A Secretaria de Estado de Governo (SEGOV) por meio do OF/SEGOV/Nº 0034/16, esclareceu:

[...] segue cópia do ofício do Subsecretário de comunicação Social, Marcus Gimenez, encaminhado à CEMIG, GASMIG, CODEMIG, COPASA, BDMG e LEMG, em 16 de maio de 2016, juntamente com o “Quadro de Recomendações” do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, quanto a uma padronização para as publicações trimestrais de gastos com publicidade do Governo do Estado.

É importante esclarecer que providências nesse sentido foram solicitadas às empresas em 14 de janeiro de 2016 (cópia anexa), e que a SUBSECOM, desde o primeiro trimestre de 2015, usa a planilha elaborada por esse Órgão para divulgar os gastos com publicidade da administração direta.

Na oportunidade, solicito a V. Exa. Verificar a possibilidade de que as informações sobre os investimentos publicitários feitos pela administração direta sejam disponibilizados apenas no site da Secretaria de Estado de Governo, em razão do elevado custo da publicação no Diário Oficial do Estado.

Os ofícios citados encontram-se no Anexo II.

Análise da Cfamge

Tendo em vista que a Segov encaminhou ofício aos órgãos da administração indireta (empresas) e que a Subsecom já vem usando um modelo próprio de planilha para os gastos com publicidade, esta equipe técnica entende que está sendo atendida a recomendação feita por esta Corte de Contas e espera que os demais órgãos da administração direta, ao publicarem seus gastos, sigam o modelo elaborado pela Subsecom. Nesse sentido, esta equipe técnica continuará acompanhando, no exercício financeiro de 2016, as publicações das despesas com publicidade, verificando, dentre outras coisas, se estão em conformidade com o art. 7º da Lei Estadual 13.768/00.

17) Despesas aplicadas com a Fonte de Recursos 32 – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – Cfem (Seção 6.5)

Apontamento Técnico

Foi constatado, no exercício de 2015, na Fonte de Recursos 32 – Cfem, a arrecadação do montante de R\$ 148,497 milhões. Porém, o crédito anual autorizado foi de apenas R\$ 24,750 milhões, idêntico ao crédito inicial. Desse já reduzido montante de autorização de crédito ocorreu a aplicação de R\$ 14,121 milhões, porém não tendo sido evidenciada a destinação desses recursos conforme previsto no ordenamento jurídico: para a 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, conciliando-se essas determinações com a vedação de aplicação em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

[...]

Também não se observa o cumprimento dos parágrafos 1º e 3º do art. 253 da CE/89, pois não há 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, ainda, o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

[...]

Esclarecimentos Prestados

Consta manifestação da Sede sobre o assunto a fls. 586 do processo. Primeiramente, informa que está em fase de planejamento, junto à Codemig, o Plano Estadual de Mineração e Transformação Mineral, tendo como objetivo “traçar diretrizes e estudar a viabilidade para a implementação de políticas públicas para os municípios mineradores, o que incluirá o planejamento da diversificação econômica dos mesmos”. Esclarece que “o plano em questão não possui o objetivo de direcionar os recursos da Cfem para fortalecer o setor de mineração”. Reforçando esse entendimento, a Sede afirma que “mantém a posição de ciência da necessidade de se dar melhor destinação aos recursos da Cfem e de que os mesmos sejam utilizados para a efetivação de Políticas Públicas específicas que atendam à legislação pertinente” [sic].

A Sede juntou o Parecer Jurídico Número 014, de sua Assessoria Jurídica, de 15/2/16 (Anexo III da peça de defesa, fls. 671 a 677), no qual consta exaustiva análise interpretativa sobre a aplicação de recursos oriundos da Cfem, com ampla fundamentação jurídica, culminando na conclusão de que os mesmos “têm destinação vinculada, não podendo ser utilizados em desacordo com as normas constitucionais e legais pertinentes, sob pena de responsabilização administrativa, civil e penal do gestor público” e que, assim,

nos termos da Constituição Estadual de 1989, ao prever a destinação da compensação financeira pelo resultado da exploração dos recursos minerais no território mineiro (CFEM), conclui-se que esses *royalties* devem ser aplicados, prioritariamente, para assegurar a assistência especial aos Municípios que se desenvolvem em torno da atividade mineradora, tendo em vista a diversificação de sua economia e a garantia de permanência de seu desenvolvimento socioeconômico (arts. 252 e 253), bem como aplicados para assegurar a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mediante sua defesa e conservação (art. 214) [sic].

Ainda na conclusão do Parecer:

De outro lado, também em consonância com a legislação federal sobre a matéria, não é permitido o uso dos recursos em análise para pagamento de dívidas e de salários diretos ou indiretos de servidores que integram a estrutura administrativa do ente federado beneficiário da CFEM, salvo as hipóteses previstas nos §§ 1º e 2º do art. 8º da Lei Federal nº 7.990/1989. Alerta-se que o emprego dos recursos da CFEM em finalidade diversa da instituída pelo ordenamento jurídico deve ser considerado desvio de finalidade e ato de improbidade administrativa, a teor do art. 10, inciso IX da lei Federal nº 8.429/1992 [sic].

Em que pese sustentar seu posicionamento, em sintonia com o apontamento técnico contido neste relatório, a Sede informa que “esses recursos continuam sendo gerenciados no âmbito estadual pela Sef e pela Seplag”, a quem compete prestar esclarecimentos sobre a utilização de recursos da Cfem.

A Seplag alegou, a fls. 632 e 633, que

não há descumprimento constitucional, uma vez que Minas Gerais estimula a destinação dos recursos para os municípios mineradores, contudo, de forma não exclusiva, permitindo, por exemplo, a aplicação de recursos em projetos e obras de melhoria de infraestrutura que gerem desenvolvimento, diversificação econômica e demais benefícios diretos e indiretos para a comunidade local da região mineradora e para demais regiões do Estado, tendo em vista as diversas vertentes que contribuem para o desenvolvimento econômico.

A Seplag afirma que a Lei Estadual 10.635/92 conferiu a administração dos recursos da Cfem à Sede, com a finalidade de aplicar os recursos em ações de desenvolvimento econômico e de impacto social no Estado. Salienta, contudo, que o Poder Executivo vem envidando esforços no sentido de ampliar a utilização dos recursos da Cfem.

Análise da Cfamge

Os apontamentos realizados persistem, conforme a fundamentação contida no relatório técnico. A manifestação da Sede e o Parecer Jurídico anexado indicam que esse setor do Governo reconhece que deve ocorrer a destinação vinculada dos recursos da Cfem, em sintonia com o entendimento deste Tribunal.

A argumentação da Seplag é destoante e já foi apresentada outrora, sem condição de prosperar, pois não demonstra como poderiam políticas públicas de caráter geral, para todo o Estado de Minas Gerais, cumprirem o mandamento constitucional de destinação aos municípios mineradores, como prioridade, situação primeira essa comprovada pelos produtos da consultoria disponibilizados pelo Ipead/UFGM à época de sua conclusão, referenciados e anexados no relatório técnico de 2012, que atestam a necessidade desses municípios, reforçando a importância de uma interpretação teleológica da norma constitucional. Cumpre trazer à baila o triste exemplo do ocorrido no município de Mariana, onde a tragédia ambiental resultou na exposição de outra tragédia, a da dependência da economia local às atividades da mineradora, a partir da suspensão de suas atividades.

A divergência entre as duas secretarias sobre a quem compete o gerenciamento dos recursos da Cfem não produz alteração em relação ao presente apontamento, não em sede de exame de contas de Governo.

Por fim, a defesa não se reportou ao apontamento de não cumprimento dos parágrafos 1º e 3º do art. 253 da CE/89.

Apontamento Técnico

[...]

não foram instituídos mecanismos para o controle de aplicações da Cfem, por meio do gerenciamento dos seus recursos na conta bancária específica já existente, ou da criação de um fundo para a sua administração.

Esclarecimentos Prestados

[...]

Em atendimento à recomendação do Tribunal de Contas, esclarecemos que no exercício de 2016 foi criada uma "Conta Interna de Transferência Vinculada" na qual visualiza-se toda a movimentação dos recursos da CFEM.

Análise da Cfamge

Esta equipe técnica considera que foi atendida a recomendação deste Tribunal – de que fossem instituídos mecanismos para evidenciar, de forma destacada, os fluxos financeiros dos recursos da Cfem –, tendo em vista o encaminhamento, pela Superintendência Central de Administração Financeira, via eletrônica, do extrato contábil de janeiro a maio de 2016, referente à conta 11104030200 – Movimentação Interna – Recursos/Transferências Vinculadas, confirmando-se, assim, o recolhimento de recursos arrecadados relativos à Cfem, em conformidade com as consultas do Siafi.

18) A Estratégia de Desenvolvimento do Estado (Seção 7)

Apontamento Técnico

Foi realizado o acompanhamento das 11 (onze) Redes de Desenvolvimento Integrado, identificando-se as políticas públicas, avaliando-se a execução física e financeira dos programas e ações e analisando-se os resultados em relação ao alcance de metas e objetivos fixados.

Esclarecimentos Prestados

À exceção de algumas abordagens pontuais referentes às Redes de Defesa e Segurança, de Atendimento em Saúde e de Educação e Desenvolvimento Humano, não foram apresentados esclarecimentos específicos quanto aos importantes apontamentos referentes às demais redes de desenvolvimento. Apenas, de forma geral, o Governo discorreu sobre a situação de crise pela qual passam a economia mineira e a economia brasileira, com reflexos negativos sobre a receita tributária.

Análise da Cfamge

Naquilo em que não houve manifestação da defesa, situação majoritária, cumpre considerar que os apontamentos realizados persistem em cada área e exigem o planejamento e a implementação de políticas públicas hábeis. Aguarda-se a aplicação do novo modelo de planejamento, em 2016, quando serão acompanhados os novos programas, procurando-se perseguir os aspectos da execução, excelência, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade.

Quanto à Rede de Defesa e Segurança (Seção 7.3)

Inicialmente, cabe informar que, dentre os apontamentos constantes do tópico Considerações Finais, a fls. 372 a 375 do relatório técnico, relativas à Rede em questão, houve manifestação dos órgãos responsáveis sobre apenas três dessas considerações. Sendo assim, ratificam-se as demais que deixaram de ser esclarecidas pelo Estado.

Apontamento Técnico

Aumentar a representatividade da subfunção Policiamento na despesa total de Segurança Pública, uma vez que em 2015 foi de apenas 2,08% (vide TAB. 210); (fl. 375)

Esclarecimentos Prestados

[...]

destacamos que a alocação da despesa nas funções e subfunções estabelecidas pela Portaria n. 42, de 14 de abril de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão é de

responsabilidade de órgão ou entidade, no momento da elaboração da proposta orçamentária anual. Por fim, é importante ressaltar que não existe nenhum regramento oficial que estabeleça limites de aplicação, mínimos ou máximos, de recursos para a subfunção Policiamento. (fl. 634).

Análise da Cfamge

De fato, a alocação de despesas nas funções e subfunções é de responsabilidade do órgão ou entidade, no momento da elaboração da proposta orçamentária, e, realmente, não existe regramento oficial que estabeleça limites de aplicação de recursos para a subfunção Policiamento. Ocorre que esta equipe técnica, ao sugerir ao Estado que aumentasse a representatividade dessa subfunção na despesa total de Segurança Pública, teve como intuito chamar a atenção do ente federado para a importância dessa alocação, uma vez que Policiamento representa uma das principais diretrizes da Segurança Pública, voltada para a redução da criminalidade.

Apontamento Técnico

Sobre os Indicadores dos Resultados Finalísticos da Rede de Defesa e Segurança – eleitos segundo o PMDI 2011-2030 –, bem como aqueles que foram agregados a este relatório, tem-se a informar que, de modo geral, os resultados apurados não foram satisfatórios, por estarem muito distantes das metas pactuadas no referido Plano, para o ano de 2015, e do desejável. Destacam-se, sobretudo, os dados relativos as taxas **de Mortalidade por Homicídios de Jovens entre 15 a 24 anos**, cuja meta fixada no PMDI para o ano de 2015 foi de 26,0 por 100 mil habitantes. Em 2012, foi apurada a taxa de 50,6; em 2013, 54,1; e em 2014, 52,5, por 100 mil habitantes (último dado disponível), evidenciando uma ligeira redução de 1,6 p.p. em 2014, em relação a 2013, porém mantendo-se em níveis distantes da meta. Assim, entende esta equipe técnica que o Estado deve perseverar no aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas a esse público, a fim de reverter, substancialmente, essas elevadas taxas.

Esclarecimentos Prestados

A Seds, por meio de sua Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade, prestou informações, a fls. 684 a 685 (verso), acerca do programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! que compõe, através do Núcleo de Proteção Social da Juventude, a sua Política Estadual de Prevenção Social à Criminalidade.

Esclareceu que, por meio desse programa, são atendidos jovens de 12 a 24 anos, em situação de risco social e residentes em áreas com índices elevados de criminalidade e que o mesmo visa intervir na realidade social, diminuindo os índices de homicídios, propondo-se a contribuir para a prevenção e redução de homicídios dolosos de adolescentes e jovens moradores das áreas de abrangência dos Centros de Prevenção Social à

Criminalidade de Base Local⁴. Busca alcançar os seguintes objetivos específicos: 1) prevenir e reduzir conflitos e rivalidades violentas envolvendo adolescentes e jovens; 2) ampliar a sensação de segurança nas áreas de abrangência do programa; e 3) ampliar e fortalecer a rede de proteção sóciocomunitária dos adolescentes e jovens atendidos.

Atualmente, é executado em 10 municípios, em 32 territórios; atende 10.221 jovens e promove 450 oficinas (dados atualizados em fevereiro de 2016). Em 2015, foram realizados 35 projetos locais nos territórios de atuação, com atendimento aos jovens moradores, em especial os envolvidos com a criminalidade e que muitas vezes não são alcançados em outras ações do programa. Foram realizados, em 2015-2016, com recursos oriundos de emenda parlamentar da Comissão de Participação Social da Assembleia Legislativa, os seguintes projetos: Audiovisual; 8ª Edição das Olimpíadas; 4ª Edição da Exposição de Grafite, Fica Vivo! EnCena; e 68 reuniões de intervenções estratégicas (sob coordenação compartilhada com o Ministério Público), objetivando a prevenção e redução de conflitos e rivalidades violentas, por meio da ampliação da assertividade e tempestividade das ações repressivas realizadas nas áreas de abrangência do programa.

Informou ainda que, comparando 2015 (354) com 2014 (272), houve redução do número de homicídios consumados nos 32 territórios onde o programa atua (23,2%), ocorrida em função da atuação conjunta da Política de Prevenção à Criminalidade dos órgãos de Defesa Social e das políticas públicas presentes nesses territórios, enfatizando a atuação do Grupo Especializado em Policiamento de Áreas de Risco – Gepar, que visa, dentre outros, a ampliação da sensação de segurança e da legitimidade do policiamento preventivo e das ações repressivas.

Por último, apresentou as alegações transcritas a seguir:

Sabemos que diante da complexidade do fenômeno da violência e dos homicídios, frente ao número de municípios do Estado de Minas Gerais, tais ações precisam ser ampliadas para outras áreas que apontam alto índice de letalidade juvenil. Essa ampliação pode se dar de duas formas: com investimentos na política que possibilitaria a implantação dessa Unidade Pública em outros territórios com concentração de homicídios ou por meio de parceria com municípios e transmissão de conhecimento que possibilite a construção e execução de ações preventivas.

Ressaltamos o constante esforço para captação de recursos junto ao governo federal e outras fontes financiadoras que possibilite a expansão da política de prevenção à criminalidade.

4 - Os Centros de Prevenção Social à Criminalidade de Base Local são unidades públicas de abrangência territorial, localizados em áreas que registram maior concentração de homicídios nos Municípios. Executam os Programas Fica Vivo! e Mediação de Conflitos.

Análise da Cfamge

Diante do exposto, verifica-se que os esclarecimentos prestados visaram demonstrar que é por meio do Programa de Controle de Homicídios – Fica Vivo! que o Estado atua junto aos jovens com idade de 12 a 24 anos, protagonistas das maiores taxas de mortalidade por homicídios, no Estado de Minas Gerais. Como já citado no corpo do relatório técnico, as ações executadas por meio desse “programa” têm trazido resultados positivos, porém, não o suficiente para mitigar o crescente número de mortes de jovens, nessa faixa etária, em todo o Estado.

Assim, o que se recomenda é que o Estado persista no aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para esses jovens, ampliando, inclusive, a atuação do Fica Vivo! para todas as áreas com elevados índices de criminalidade juvenil, a fim de, se possível, no curto ou médio prazo, essas políticas possam contribuir para a redução da mortalidade.

Apontamento Técnico

focalizar a função de Governo Segurança Pública, com proposição e implementação de políticas voltadas especialmente à prevenção social e à melhoria do sistema prisional, incluindo-se, neste, alternativas penais tão ou mais eficazes que o encarceramento; melhora na gestão dos serviços penais e redução do déficit carcerário; humanização das condições carcerárias e integração social; modernização do sistema, mediante a ampliação de vagas em parceria com as APACs, e por meio do uso da monitoração eletrônica (tornozeleira); melhoria das condições de trabalho e estudo dos presos e incremento da gestão de vagas em parceria com o setor privado (PPP). Tudo isso, em linha com as diretrizes do Plano Estadual de Defesa Social do Estado 2014/2015, ainda não implementado pelo Governo, e com as proposições do Departamento Penitenciário Nacional – Depen, de melhorias dos serviços penais. As medidas também se impõem pelas perspectivas de piora da situação da segurança pública no Estado, evidenciada nos resultados dos indicadores da área e pela trajetória crescente da população carcerária, além do contexto de desaceleração econômica com aumento de desemprego e da marginalização.

Esclarecimentos Prestados

A Seds, também, por meio da Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade, incluiu, a fls. 685 (verso) e 686, esclarecimentos acerca deste apontamento, conforme demonstrado a seguir:

O Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas — CEAPA, desta Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade/Secretaria de Estado de Defesa Social, possui o objetivo de consolidar e fortalecer as alternativas penais no Estado de Minas Gerais. O Programa buscou criar alternativas em um contexto de crescimento crescente da população carcerária, sendo responsável pela materialização e monitoramento das penas restritivas de direito previstas no Código Penal Brasileiro, introduzidas pela lei 9.714/98, especialmente a prestação de serviços à comunidade e as penas pecuniárias; além de outras medidas específicas por tipo de delito cometido, que nomeamos Projetos de Execução Penal Temáticos. No ano de 2015 o Programa recebeu um total de 10.038 penas e medidas alternativas, de forma a alcançar um percentual de 120,07% de execução da meta. Observa-se que esse número está condicionado ao encaminhamento das penas e medidas alternativas pelo poder Judiciário. Vale ressaltar

ainda que, das penas acompanhadas pelo programa, em 2015, obteve-se o cumprimento integral de 88,62%. Desta forma, o CEAPA demonstra a efetividade da política de alternativas penais enquanto medida efetiva de responsabilização penal alternativa ao aprisionamento, de modo a contribuir para a desconstrução do imaginário social de que pena alternativa é sinônimo de impunidade.

Ainda com relação ao Programa CEAPA, em 2015, foi celebrado um Convênio com a União, por intermédio do Ministério da Justiça, por meio do Departamento Penitenciário Nacional e o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Defesa Social, visando à execução do Projeto Implantação de Centros Integrados de Alternativas Penais. O convênio de n. 822255/2015 foi celebrado em 30/12/15 com vigência de 36 meses, findando-se em 30/12/18. O valor total do convênio é de R\$7.795.602,73, sendo R\$7.405.822,63 do concedente e R\$389.780,10 do conveniente. Estão previstos nesse convênio a expansão do Programa CEAPA para mais 3 municípios do Estado, suporte metodológico ao Sistema de Justiça Criminal no acompanhamento das medidas cautelares, a expansão dos Grupos Reflexivos de Responsabilização de homens em situação de violência doméstica, a execução de Projetos de Justiça Restaurativa, bem como outras ações que visam qualificar a execução das Penas e Medidas Alternativas no Estado de Minas Gerais.

Diante do exposto, ressaltamos que a Coordenadoria Especial de Prevenção à Criminalidade, no âmbito da Secretaria de Estado de Defesa Social, vem somando esforços no sentido contribuir para a prevenção e redução de violências e criminalidades incidentes sobre determinados territórios e grupos mais vulneráveis a esses fenômenos e para o aumento da sensação de segurança no Estado de Minas. Para tanto, dispõe, além dos Programas Fica Vivo e Ceapa, acima relacionados, dos Programas Mediação de Conflitos e de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional — PRESP.

O objetivo do Programa Mediação de Conflitos é promover meios pacíficos de administração de conflitos em níveis interpessoais, comunitários e institucionais, que contribuam para minimizar, prevenir e/ou evitar que estes se desdobrem em situações de violências e criminalidade. Atende moradores de 31 territórios com alto índice de homicídios e criminalidade violenta. No ano de 2015, foram realizados 24.548 atendimentos, com percentual de 86,51% de resolução pacífica de conflitos, e predominância de situações de violência contra a mulher, contra criança e adolescente e contra idosos.

No tocante ao Programa de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional — PRESP, o objetivo é favorecer o acesso a direitos e promover condições para inclusão social de egressos do Sistema Prisional, minimizando as vulnerabilidades relacionadas a processos de criminalização e agravadas pelo aprisionamento. No ano de 2015, o programa realizou 18.869 atendimentos a egressos do Sistema Prisional. Vale ressaltar que foram inscritos 3.601 egressos em 2015, um aumento de 17,18% em relação ao ano de 2014. Pode-se observar que cada egresso recebeu, em média, 05 (cinco) atendimentos, o que ilustra uma vinculação do egresso inscrito perante os serviços ofertados pelo Programa.

Além dos esclarecimentos prestados pela referida Coordenadoria, foram juntados aos autos, a fls. 680 e 681, informações da Subsecretaria de Administração Prisional – Suapi, da Seds, a respeito da mão de obra prisional, quantitativo de presos estudando, déficit de vagas e ressocialização dos detentos.

A Subsecretaria informa que, por meio da Superintendência de Atendimento ao Preso – Sape, vem firmando parcerias e buscando formas de expandir as metas, a fim de alcançar o percentual almejado e contar com mão de obra em todas as 147 unidades prisionais do Estado. Essas unidades contam, atualmente, com 481 frentes de trabalho e com 14 mil presos exercendo atividades laborais. Através do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Superior – Pronatec, o Estado disponibiliza 5.625 vagas em cursos profissionalizantes em diversas áreas, como marcenaria, jardinagem, alvenaria, reciclagem, padaria,

confeção de roupas, artesanato, auxiliar administrativo, informática básica, construção e reparo, garçom, bombeiro hidráulico e paisagismo, sendo que 50% dos detentos do Estado já participaram desses cursos.

Aproximadamente 8.500 presos estão estudando, matriculados em 89 escolas instaladas dentro das unidades prisionais, em parceria com a Secretaria de Estado da Educação. A cada 12 horas de estudo, os detentos recebem o benefício de cumprir um dia a menos na sentença. Além da alfabetização, ensinamentos fundamental e médio, existem cerca de 189 presos matriculados em cursos superiores, realizados na maioria das vezes na modalidade Ensino a Distância.

Contam também com o programa Trabalhando a Cidadania, que tem como objetivo promover a ressocialização dos indivíduos privados de liberdade, por meio de ações planejadas e coordenadas, que garantem aos detentos assistência jurídica, educacional, social, religiosa e à saúde, com apoio de equipes interdisciplinares, compostas por médicos, psicólogos, educadores, analistas jurídicos e administradores, dentre outros profissionais.

A Seds menciona, também, que a Suapi atua na custódia e ressocialização dos presos; na ampliação de vagas nas 147 unidades prisionais – que abrigam cerca de 58 mil detentos, 85% de toda a população carcerária; na melhoria da qualidade de atendimento e na assunção das cadeias ainda administradas pela Polícia Civil. Informa que o Estado possui 3 unidades em regime de Parceria Público-Privada (PPP); conta com um quantitativo elevado de monitorados eletronicamente e que as audiências de custódias têm contribuído para a diminuição do quantitativo de prisões diárias, mas, apesar disso, o enorme aumento da criminalidade tem dificultado a eliminação do déficit de vagas nos presídios, gerando superlotação, impossibilitando, dessa maneira, que se ofereçam condições adequadas aos presos para o cumprimento da pena. Destaca que a solução e consequente promoção de lugar compatível com o cumprimento de pena privativa de liberdade ocorrerá com a construção de mais unidades prisionais e a celebração de mais convênios com as Associações de Proteção e Assistência aos Condenados – Apacs, além dos 38 já existentes.

Acrescenta-se, por último, que o Estado anexou, a fls. 727 a 729, cópia do Acordo de Cooperação Técnica, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério da Justiça – MJ (Secretaria Nacional de Segurança Pública) e o Estado de Minas Gerais (Secretaria de Estado de Defesa Social – Seds), datado de 14 de janeiro de 2016, cujo objetivo é a integração dos órgãos de Inteligência de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais ao Subsistema de Inteligência de Segurança Pública – Sisp, criado no âmbito do Sistema Brasileiro de Inteligência – Sisbin, nos termos do § 2º, artigo 2º, da Lei 9.883, de 7 de dezembro de 1999 e do § 2º, artigo 2º, do Decreto Lei 3.695, de 21 de dezembro de 2000.

Análise da Cfamge

De fato, diante dos esclarecimentos prestados, observa-se que medidas vêm sendo tomadas pelo Estado visando alterar o quadro da violência e da criminalidade. Porém, espera-se que algo mais seja feito com relação às dinâmicas geradoras da violência, visando a redução do número de vítimas e o aumento da segurança – e da sensação de amparo que ela traz –, uma vez que, atualmente, existe uma forte percepção dos cidadãos mineiros de generalizada insegurança.

Quanto à Rede de Educação e Desenvolvimento Humano (Seção 7.4)

Apontamento Técnico

A Cfamge recomendou, com relação às políticas públicas educacionais, que fossem priorizadas as ações que buscassem a diminuição das históricas desigualdades regionais no Estado, tornando-o mais homogêneo e contribuindo para a igualdade de oportunidades.

Ressaltou-se, ainda, a importância da participação popular na definição das políticas públicas voltadas para a Educação.

Esclarecimentos Prestados

Alegou-se, a fls. 587 e 588, que os projetos e as atividades executados em 2015 foram monitorados e adequados, considerando-se o princípio da equidade, o que pretende diminuir as desigualdades educacionais no Estado de Minas Gerais.

Citam-se, por fim, vários projetos e suas realizações, como o Novo Ensino Médio; Professor da Família; Educação em Tempo Integral – Ensino Fundamental; Educação em Tempo Integral – Alimentação Escolar, ressaltando-se que tais projetos apresentaram demandas específicas de melhoria da aprendizagem escolar, as quais foram financiadas e estão sendo monitorados pela SEE.

Análise da Cfamge

Este órgão técnico entende que as alegações atenderam ao apontamento destacado, que objetivou alertar e contribuir para o desenvolvimento e a equidade do sistema educacional do Estado.

Espera-se, ainda, que continuem sendo apurados os vários indicadores relacionados à área da Educação, inclusive por região de planejamento, como ocorreu até 2014, uma vez que retratam a situação em que se

encontram os níveis e séries educacionais e servem de instrumento de avaliação para eventuais intervenções e correção de rumos.

Quanto à Rede de Atendimento em Saúde: Programas destacados em função dos desvios ocorridos entre a realização financeira e a previsão inicial (Seção 7.5)

Apontamento Técnico

Como demonstrado na TAB. 225, o programa que apresentou os maiores desvios entre as despesas realizadas e as previsões iniciais, foi o de número 172 – Assistência ao Militar.

Para uma programação de despesas no valor de R\$ 1,542 milhão, apuraram-se execuções da ordem de R\$ 40,555 milhões, o equivalente a 2.630,64%.

O referido programa é composto por 3 (três) ações. A primeira delas, a de n. 2061 – Assistência Odontológica da Polícia Militar, evidenciou uma execução de R\$ 1,641 milhão para uma programação inicial de R\$ 1 mil, correspondendo a 164.065,33%. A execução física indicou a realização de 349.201 atendimentos odontológicos, para uma previsão inicial de 345.729 (101%). Relativamente à utilização de “janelas orçamentárias,” entende esta equipe que, a despeito da flexibilidade permitida no orçamento, o Poder Executivo Estadual deve evitar o uso de tal procedimento e que o orçamento, diante da sua importância como instrumento de planejamento, deve demonstrar com fidedignidade as ações públicas a serem empreendidas.

Na outra ação, a de número 2060 – Assistência Médica e Psicológica da Polícia Militar, as despesas realizadas atingiram R\$ 38,770 milhões, para uma previsão de R\$ 1,407 milhão. A realização física, por sua vez, alcançou 93,37% do previsto (1.407.915 Atendimentos Médicos/Psicólogos).

Em ambos os casos, não foram consignadas no SIGPlan justificativas sobre os desvios apontados.

A terceira ação, a 2088 – Assistência e Promoção Social da Polícia Militar não apresentou distorção entre o previsto/realizado físico e financeiro.

Esclarecimentos Prestados

A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), por meio do Ofício nº 600.042.1/2016 - CG, informou que:

[...]

os recursos de custeio do sistema de saúde da PMMG (Programa 172 – Ações-2060-2061), ano de 2015, foram previstos por meio “Janela Orçamentária” uma vez que são provenientes do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais (IPSM) e a previsão de receita só foi confirmada em 31 de dezembro de 2014, não podendo, assim, ser incluída na proposta da LOA do exercício de 2015.

Por meio do Décimo Termo Aditivo (10º TA) ao Convênio de Cooperação Mútua nº 43, de 30 de dezembro de 2011, denominado TRIPARTITE (IPSM/PMMG/CBMMG), assinado em 31 de dezembro de 2014, ficou estabelecido o limite de crédito de R\$ 41.415.907,79 a ser transferido à PMMG no ano de 2015. Desta forma, os recursos foram liberados por meio dos Decretos NE nº 129, de 04 de maio de 2015; NE 2017, de 10 de junho de 2015; NE 362, de 23 de setembro de 2015, concretizando-se assim os aportes orçamentários necessários ao custeio do sistema de saúde da PMMG.

Esclareço que na planilha anexa segue detalhamento de execução orçamentária, exercício 2015, programa 172, ações 2060, 2061 e 2088, com as respectivas justificativas.

Adianto q V.Exa. Que a PMMG está adotando as medidas necessárias para que o planejamento dos próximos exercícios sejam consideradas todas as estimativas de receita, conforme recomendações e considerações realizadas pelo TCE- MG

[...]

A planilha citada encontra-se no Anexo VI.

Análise da Cfamge

As justificativas apresentadas pela PMMG, a despeito do uso do procedimento “janela orçamentária”, incompatível com o adequado planejamento de ações e programas, demonstram comprometimento de melhora no planejamento para os futuros exercícios. Recomenda-se que, para os casos em que haja incerteza de previsão de receita, as projeções tenham por referência o histórico de despesas de natureza similar.

19) Análise das Demonstrações Contábeis (Seção 8)

Apontamento Técnico

No que se refere à Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicada ao Setor Público – Dcasp do Mcasp 6ª Edição, verifica-se a inobservância aos padrões estabelecidos, quanto:

- Detalhamento de Notas Explicativas de forma segregada a cada demonstrativo contábil.
- Apresentação do Balanço Financeiro divergente do modelo proposto pelo Mcasp que dispõe a discriminação da Receita e da Despesa orçamentárias pelo mecanismo de fonte/destinação de recursos ordinários e vinculados.
- Não apresentação do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, conforme o disposto no art. 105 da Lei 4.320/64.
- Não apresentação do Quadro das Contas de Compensação que apresenta os atos potenciais do ativo e do passivo a executar.
- Ausência do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro apurado, conforme o § 2º do art. 43 da Lei 4.320/64.
- Os Quadros de Receitas Derivadas e Originárias, de Transferências Recebidas e Concedidas, de Desembolsos de Pessoal e Demais Despesas por Função, e de Juros e Encargos da Dívida – integrantes da Demonstração dos Fluxos de Caixa - não foram apresentados.

Diante do exposto, torna-se necessário que o Estado se manifeste quanto a essas constatações. (fls. 515 e 516).

Esclarecimentos Prestados

Notas Explicativas

Considerando que as normas brasileiras de contabilidade, em especial na NBCT 16.6(R1), a qual estabelece que as notas explicativas integram as demonstrações contábeis, e que tais informações sendo “*relevantes, complementares ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas ou não constantes nas demonstrações contábeis*”, devem compor as referidas demonstrações.

Considerando a Instrução Normativa do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais nº 13/2011 a qual dispõe em seu art. 6º sobre as peças essenciais à prestação de contas do governo, dentre outras, o Relatório Contábil *“elaborado pelo órgão central de contabilidade da administração estadual, contendo as notas explicativas sobre atos e fatos não suficientemente evidenciados pelas demonstrações contábeis, incluindo os critérios utilizados na elaboração das demonstrações contábeis, das informações de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica e financeira.”*

Considerando que as Demonstrações Contábeis do Governo de Minas Gerais são extraídas de forma automatizada do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI-MG;

Considerando que Relatório Contábil contempla informações detalhadas e complementares acerca dos dados constantes do Balanço do Estado, sobretudo do Balanço Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e das Variações Patrimoniais, bem como da receita e despesa orçamentária com análises e dados comparados;

A Secretaria de Estado de Fazenda optou-se por não repetir tais Notas Explicativas em capítulo específico julgando que o conteúdo disposto no Relatório Contábil esclarece e analisa os fatos e dados relevantes dispostos no Balanços do Estado, conforme disposto à página 107 do relatório contábil item 9.2.

Demonstrações Contábeis

A contabilidade governamental brasileira, vem aprimorando suas informações no sentido de se adequar aos novos padrões contábeis decorrentes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público no contexto da convergência às *International Public Sector Accounting Standard (Ipsas)*.

A diretrizes estratégicas definidas pelo Conselho Federal de Contabilidade, reforçam o momento atual da contabilidade pública, quais sejam:

- Convergência aos padrões internacionais de contabilidade aplicados ao setor público;
- Implementação de procedimentos e práticas contábeis que permitam o reconhecimento, a mensuração, a avaliação e a evidenciação dos elementos que integram o patrimônio público;
- Implantação dos sistemas de custos no âmbito do setor público brasileiro;
- Melhoria das informações que integram as Demonstrações Contábeis e os relatórios necessários à consolidação das contas nacionais;
- Possibilitar a avaliação do impacto das políticas públicas e da gestão, nas dimensões social, econômica e fiscal, segundo aspectos relacionados à variação patrimonial.

Os principais pontos alavancadores das mudanças, além das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (NBCT 16), é a exigência de adoção obrigatória do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) para todos os entes da federação até o final do exercício de 2014, conforme previsto na Portaria STN nº 634/2013 e as respectivas demonstrações contábeis, disposto na Portaria STN 733/2014 a partir do exercício de 2015.

Diante da complexidade dos procedimentos a serem instituídos pelos entes a Secretaria do Tesouro Nacional editou a Portaria nº 548, de 24 de setembro de 2015 estabelecendo gradualmente prazos para obrigatoriedade dos registros contábeis e preparação de sistemas visando a implementação dos procedimentos contábeis patrimoniais, cujos prazos vão de 2015 a 2023.

Tendo em vista mudanças de procedimentos contábeis com instituição de um novo Plano de Contas, Minas Gerais optou em 2015 por apresentar as demonstrações contábeis sob dois enfoques: no contexto do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP) e no contexto do Plano de Contas do Estado de Minas Gerais utilizado ao longo dos 10 anos, para fins de comparabilidade e para atendimentos ao disposto na Lei Federal 4.320/64.

Nesse sentido o Balanço Geral do Estado de 2015 contemplou os seguintes volumes:

- Administração Direta

- Administração Indireta – Autarquias e Fundações Volumes I e II;
- Administração Indireta – Fundos Estaduais Volume III;
- Administração Indireta – Empresas Estatais Dependentes – volume IV;
- Demonstrações Contábeis em conformidade com a novas normas de contabilidade aplicada ao Setor Público, no contexto do PCASP.
- Balanço Social
- Relatório Contábil

Desta forma ao elaborar as Demonstrações contábeis de 2015 e julgando apresenta-las sob o contexto das novas normas e das exigências da lei Federal 4.320/64, os quadros referentes a Ativos e Passivos Permanentes conforme disposto no art. 105 da Lei Federal 4.320/64 e o quadro com as contas de Compensação, no entendimento da Superintendência Central de Contadoria Geral, foram apresentados no contexto dos volumes da Administração Direta e nos volumes I, II, III (Autarquias, Fundações e Fundos Estaduais).

Entretanto conforme prevê o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, que tais quadros têm que fazer parte do Balanço Patrimonial, esclarecemos que para o exercício financeiro de 2016 a Superintendência Central de Contadoria Geral já está implementando, no SIAFI-MG, de forma automatiza, os quadros anexos ao Balanço Patrimonial.

Quanto ao Quadro de Receitas Derivadas e Originárias o mesmo também será apresentado em 2016 não obstante o próprio Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª edição mencionar à página 41 que *“A doutrina classifica as receitas públicas, quanto à procedência, em Originárias e Derivadas. Essa classificação possui uso acadêmico e não é normatizada; portanto, não é utilizada como classificador oficial da receita pelo Poder Público.”* (Grifei).

No entendimento da Superintendência Central de Contadoria Geral, a ausência do quadro de receitas derivadas e originárias não prejudica nenhuma análise da informação, uma vez que no Balanço Financeiro as receitas foram apresentadas por Categoria e Subcategoria econômica. Além disso os quadros complementares da receita orçamentária arrecadada no menor nível de detalhamento, a exemplo do Anexo 02 disposto às páginas 31 a 49 da Administração Direta e Anexos 02 (volumes I a III Autarquias, Fundações, Fundos) e Anexo 10 (volume IV – Empresas Estatais Dependentes) fornecem informações detalhadas suficientes para análise das origens de receitas do Estado.

Do ponto de vista das Despesas o Balanço Financeiro evidenciou por Função (maior nível de agregação das despesas públicas) e de forma semelhante à receita os demonstrativos complementares da despesa executada, no contexto da Lei Federal 4.320/64 foram apresentados no contexto dos volumes do Balanço, não prejudicando assim análise das despesas.

Quanto à metodologia a ser adotada pelos entes da Federação relativa à padronização de Fonte/Destinação de Recursos Vinculados e Ordinários a mesma encontra-se em discussão nos Grupos de Trabalhos (GTCON) em conjunto com STN e entes federativos, razão pela qual optamos por apresentar o Balanço Financeiro nos moldes da Receita por Categoria Econômica, Origem e Espécie e a Despesa por Função.

O próprio Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, 6ª edição, à página 333 menciona *“como a classificação por fonte/destinação de recursos não é padronizada, cabe a cada ente adaptá-lo à classificação por ele adotada.”*

Por fim a informação consolidada sobre o resultado financeiro do exercício pode ser visualizada no Balanço Financeiro. A Lei Federal 4.320/64 disciplina no § 2º do art. 43 o conceito de superávit a saber: *“Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito e eles vinculadas.”*

Análise da Cfamge

Quanto à exigência da apresentação das Notas Explicativas (Seção 8)

A SCCG/SEF, em seus esclarecimentos, argumenta que vem se utilizando do Relatório Contábil para apontar os critérios e demais informações para fins de compreensão dos dados contidos nas Demonstrações Contábeis, bem como evidenciar os resultados alcançados pelo Governo Estadual. Contudo, esta equipe entende que o conteúdo disposto no relatório contábil não observa plenamente as diretrizes definidas pela NBCT – 16.7 e o item 08 do Mcasp, 6^a edição.

A apresentação de Notas Explicativas é uma forma de evidenciação complementar dos critérios contábeis relevantes e necessários à compreensão das demonstrações contábeis. Recomenda-se o aprimoramento da qualidade das informações, explicitando quaisquer mudanças significativas na elaboração dos Demonstrativos Contábeis, alterações de critérios contábeis com os respectivos impactos nos saldos, no tocante às contas que tenham sofrido variação anual substancial e principalmente na adoção dos procedimentos contábeis para adequação à estrutura do Pcasp e atendimento às NBCASP.

Assim, por todo o exposto, ratifica-se a ocorrência.

Quanto à apresentação do Balanço Financeiro

A SCCG/SEF prestou esclarecimentos acerca da apresentação do Balanço Financeiro no contexto da Lei 4.320/64, o que esta equipe considera satisfatório. Salienta-se que a nova configuração do Balanço Financeiro, para fins de controle, facilitará as análises e o atendimento aos dispositivos legais vigentes, como, por exemplo, aos artigos 42 (cobertura de caixa para Restos a Pagar em último ano de mandato) e 45 (aplicação de receita derivada da alienação de ativos) da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto à exigência dos quadros anexos aos Balanço Patrimonial e Demonstração dos Fluxos de Caixa

A classificação do patrimônio público sob o enfoque contábil, trazida pela NBCT 16.2, retira do Balanço Patrimonial o viés orçamentário de até então, promovendo a convergência entre as normas internacionais e brasileiras. Assim, uma das inovações dos manuais da STN é a exigência de se apresentar o Balanço Patrimonial, originalmente concebido pelo artigo 105 da Lei Federal 4.320/64, acompanhado do quadro dos Ativos e Passivos Financeiros Permanentes.

Destaca-se ainda, a exigência do controle dos atos potenciais que poderão afetar o patrimônio público por meio das contas de compensado e que devem ser apresentados em demonstrativo anexo ao Balanço Patrimonial.

Por fim, o Mcasp determina, também, como anexo ao Balanço Patrimonial, o demonstrativo da apuração do superávit ou déficit financeiro por vínculo de recursos, atendendo ao parágrafo único do artigo 8º e ao artigo 50 da Lei Complementar 101/2000.

Nesse anexo, podem ser apresentadas algumas fontes com déficit e outras com superávit financeiro, de maneira que o total seja igual ao superávit/déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício.

Quanto à Demonstração de Fluxo de Caixa, tem o objetivo de contribuir para a transparência da gestão pública, pois permite um melhor gerenciamento e controle financeiro que, conjugado com os seus quadros anexos, quais sejam - Quadro de Receitas Derivadas e Originárias - Quadro de Transferências Recebidas e Concedidas- Quadro de Desembolsos de Pessoal e demais Despesas por Função - Quadro de Juros e Encargos da Dívida constituem relevante incremento de evidenciação.

Conforme os esclarecimentos prestados a SCCG/SEF informou que, para o exercício financeiro de 2016, já está implementando, no Siafi/MG, de forma automatizada, os quadros anexos aos Demonstrativos Contábeis, exigidos pelo Mcasp.

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

Conclusão

Em observância ao § 2º do art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, foi procedido o reexame técnico da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado de Minas Gerais referente ao exercício de 2015, que ora se encaminha ao Ministério Público junto ao Tribunal, em cumprimento ao despacho de fls. 577 do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, Wanderley Ávila.

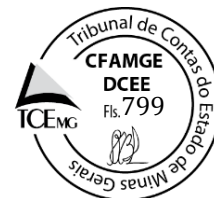
Tribunal de Contas, 07 de junho de 2016.

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



**RELATÓRIO SOBRE A MACROGESTÃO
E CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO
DE MINAS GERAIS**

EXERCÍCIO 2015



Adalberto Soares de Freitas

Analista de Controle Externo TC - 800-9

Ana Cristina Queiroga Amaral

Analista de Controle Externo TC - 969-2

Cileme Fiúza de Oliveira

Analista de Controle Externo TC - 1133-6

Clélia Regina Arruda Álvares

Analista de Controle Externo TC - 968-4

Eliana Vilaça Brina

Analista de Controle Externo TC - 1108-5

Gilza Maria Lima Guimarães

Analista de Controle Externo TC - 1437-8

Guilherme César Galindo

Analista de Controle Externo TC - 1092-5

João Batista Barbosa de Sales

Analista de Controle Externo TC - 1148-4

Lucinéia Ribas Matoso

Analista de Controle Externo TC - 1453-0

Maria Sílvia Reis

Analista de Controle Externo TC - 831-9

Roberto Miranda Colares Júnior

Analista de Controle Externo TC - 2767-4

Selme Freitas de Souza

Analista de Controle Externo TC - 675-8

Sérgio Sadi Maksud

Analista de Controle Externo TC - 1273-1

Suzana de Abreu Lemos

Analista de Controle Externo TC - 2275-3

Valéria Guimarães Garcia Goulart

Analista de Controle Externo TC - 1479-3

Suporte Operacional:

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

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

Revisão:

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

Consultorias:

Atest – Consultoria Atuarial Ltda.

REF: PROCESSO N. 977.590

NATUREZA: Balanço Geral do Estado

RESPONSÁVEL: Fernando Damata Pimentel

EXERCÍCIO: 2015

RELATOR: Conselheiro Wanderley Ávila

REVISOR: Conselheira Adriene Andrade

PROCURADOR: Daniel de Carvalho Guimarães

Ao Ministério Público de Contas

Em cumprimento ao despacho de fls. 577 do Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, esta Coordenadoria encaminha, em 8/6/16, os presentes autos para fins do disposto no § 4º do art. 233 do RITCMG, tendo finalizado a análise dos esclarecimentos e documentos enviados pelo Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado, em virtude da abertura de vista.

Paulo Henrique Bese Lobato

– Coordenador de Área –