

BALANÇO GERAL DO ESTADO N. 977590

Procedência:	Estado de Minas Gerais
Exercício:	2015
Responsável:	Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais
Controlador-Geral do Estado:	Eduardo Martins de Lima
Advogado-Geral do Estado:	Onofre Alves Batista Júnior
MPTC:	Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR:	CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
REVISORA:	CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

EMENTA

BALANÇO GERAL DO ESTADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL, DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2015. Macrogestão do Governo Estadual. Análise Econômica. Conjuntura Econômica Nacional. Economia Mineira em 2015. Comércio Exterior de Minas Gerais. Planejamento Governamental e Orçamento. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG. Revisão do PPAG para 2015. Participação Popular na Revisão do PPAG para 2015. Responsabilidade Social no Estado. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. Análise sobre a LDO 2015. Prioridades e Metas. Audiências Públicas Regionais. Sistema de Custos. Anexo de Riscos Fiscais. Lei Orçamentária Anual – LOA. Considerações sobre as Mudanças Ocorridas no Projeto de Lei do Orçamento do Estado para o Exercício de 2015. Receita Prevista Reestimada. Despesa Fiscal Reavaliada. Déficit Orçamentário Previsto para 2015. Conceito e Princípios Orçamentários. Execução da LOA. Execução Orçamentária da Despesa Global, de acordo com o PMDI e PPAG. Programas Estruturadores. Execução Orçamentária da Despesa por Região Administrativa do Estado de Minas Gerais. Orçamento Fiscal. Créditos Adicionais. Previsão e Execução da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário. Receita Fiscal – Previsão e Arrecadação. Despesa Fiscal – Fixação e Realização. Resultado Orçamentário. Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado. Relatório de Gestão Fiscal. Metas Fiscais da Receita Tributária. Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita. Receita Corrente Líquida – RCL. Renúncia de Receita. Dívida Consolidada Líquida. Resultado Primário e Resultado Nominal. Regra de Ouro – CR/88. Restos a Pagar. Disponibilidade de Caixa e Segregação de Recursos. Quanto à Disponibilidade de Caixa e Obrigações Financeiras das Empresas Estatais Dependentes. Dívida Ativa. Despesa de Pessoal: Utilização dos Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS no Cálculo da Despesa com Pessoal. Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal. Educação. Plano Nacional de Educação. Saúde. Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado – ASPS. Aplicações em Programas de Saúde x Investimentos em Transporte e Sistema Viário. Amparo e Fomento à Pesquisa. Despesas com Publicidade. Despesas aplicadas com a Fonte de Recursos 32 – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM. Estratégia de Desenvolvimento do Estado. Quanto à Rede de Defesa e Segurança. Quanto à Rede de Educação e Desenvolvimento Humano. Quanto à Rede de Atendimento em Saúde: Programas destacados em função dos desvios ocorridos entre a realização financeira e a previsão inicial. Análise das

Demonstrações Contábeis. Diretrizes Contábeis. Do Parecer Conclusivo da Controladoria-Geral do Estado. Notas Explicativas. Balanço Orçamentário. Execução Orçamentária da Receita. Receitas Intraorçamentárias. Execução Orçamentária da Despesa. Despesas Intraorçamentárias. Resultado Orçamentário. Evolução dos Resultados da Execução Orçamentária. Recursos de Depósitos Judiciais. Cancelamento das Despesas Liquidadas. Balanço Financeiro. Balanço Patrimonial. Ativo. Caixa e Equivalente de Caixa. Demais Créditos e Valores de Curto Prazo. Ativo Não Circulante. Investimentos. Participação Societária do Estado. Imobilizado. Passivo. Passivo Circulante. Passivo Não Circulante. Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo. Resultado Diferido. Patrimônio Líquido. Contas de Compensação. Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial. Demonstração das Variações Patrimoniais. Variações Patrimoniais Aumentativas. Variações Patrimoniais Diminutivas. Demonstração dos Fluxos de Caixa. Índices mínimos constitucionais. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

O **TRIBUNAL PLENO**, na 3ª Sessão Extraordinária, realizada no dia 21/11/2016, sob a presidência do Conselheiro Sebastião Helvecio, por maioria de votos, nos termos do voto do Relator, com as recomendações e determinações constantes dos votos da Conselheira Revisora Adriene Andrade e do Conselheiro José Alves Viana, ficando vencidos os Conselheiros Cláudio Couto Terrão e Gilberto Diniz e, em parte, o Conselheiro Relator, quanto aos prazos propostos pela Conselheira Revisora e quanto ao atingimento dos índices constitucionais propostos pelo Conselheiro José Alves Viana, **DELIBERA** pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Fernando Damata Pimentel, relativas ao exercício financeiro de 2015, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Orgânica deste Tribunal, com as seguintes recomendações e determinações: **Recomendações emitidas por este Tribunal, no exercício de 2014, reiteradas:** **1-** Ao elaborar Projeto de Lei Orçamentária Anual, observe os comandos do § 8º do art. 165 e dos incisos III, VI e VII do art. 167, ambos da Constituição da República; do § 4º do art. 5º da Lei Complementar n. 101, de 4/5/2000; do art. 7º da Lei n. 4.320, de 17/3/1964, e demais normas legais pertinentes à matéria, fixando, também, no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, outros parâmetros que balizem, de forma clara e precisa, a autorização para a abertura de créditos adicionais, a exemplo do formato adotado na LOA da União, a fim de evitar que disposições iguais às dos parágrafos únicos dos artigos 8º e 10 da LOA, de 2014, continuem a se repetir; **3-** Providenciar para que as recomendações sobre créditos adicionais sejam contempladas no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, tendo em vista o tempo exíguo entre a deliberação deste Tribunal sobre as contas e a data fixada constitucionalmente, para encaminhamento da proposta orçamentária do exercício financeiro de 2016 ao Poder Legislativo; **4-** Evidenciar, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receitas e suas respectivas compensações, de acordo com as orientações da STN; **5-** Manter, nos demonstrativos da LDO e da LOA, assim como nas prestações de contas encaminhadas a este Tribunal, as informações relativas ao montante dos benefícios preexistentes; **6-** Concentrar esforços, por meio da mobilização de lideranças políticas nos âmbitos estadual e federal, objetivando a efetiva alteração da Lei Kandir ou o aumento dos repasses de recursos compensatórios pela União; **7-** Contabilizar e evidenciar os valores referentes às renúncias de receitas, na forma preconizada nos manuais de contabilidade aplicada ao setor público; **8-** Adotar as providências necessárias para que a aplicação da Lei Complementar n. 148, de 2014, que dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, seja imediata; **9-** Instituir mecanismos contábeis, com vistas a dar a devida transparência da informação, para que os demonstrativos de Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar,

respectivamente, Anexos 4 e 6 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, evidenciem, de forma clara, as disponibilidades de caixa para cada fonte de recurso, assim como as respectivas inscrições de Restos a Pagar. A recomendação deve ser atendida para os demonstrativos referentes ao exercício financeiro de 2016; **10-** Promover a adequação dos registros em restos a pagar, de obrigações liquidadas desde o exercício financeiro de 1997, por serem, em tese, despesas cuja prestação de serviço, entrega da obra ou material já foi reconhecida pela Administração; **11-** Criar codificações específicas, no Caixa Único, para as receitas destinadas às Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não vinculadas ao FUNDEB. Na hipótese de não ser possível a criação de sistemática contábil para evidenciar tais informações, instituir outros mecanismos para demonstrá-las. Esse procedimento deve ser implantado até o exercício financeiro de 2016; **12-** Adotar, a partir do exercício financeiro de 2016, medidas que permitam identificar contabilmente as despesas realizadas com recursos oriundos de aplicação financeira do FUNDEB; **13-** Demonstrar os gastos realizados com recursos oriundos de aplicação financeira do FUNDEB, de forma isolada dos demais gastos que compõem as despesas com MDE; **14-** Adequar o sistema de contabilidade para evidenciar as disponibilidades financeiras vinculadas à educação, de acordo com o disposto na Instrução Normativa TC n. 13/2008, alterada pela Instrução Normativa TC n. 05/2012, e na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN; **17-** Adotar as medidas necessárias para evidenciar as disponibilidades financeiras vinculadas à área da saúde, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012; **18-** Maximizar a utilização dos recursos da CFEM, e alinhar as ações com eles financiadas às finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição Mineira; **19-** Criar, a partir de 2015, mecanismos para evidenciar, de forma destacada, os fluxos financeiros dos recursos da CFEM, mormente em razão de ter sido aberta conta bancária específica no Banco do Brasil para receber tais recursos; **20-** Envidar esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira; **21-** Envidar esforços no sentido de aumentar a aplicação dos recursos da CFEM nos setores elencados na legislação e, ao mesmo tempo, fundamentar o ato que autorizar os gastos em setores diversos daqueles previstos; **22-** Acompanhar as ações realizadas pela CODEMIG relativas ao acordo jurídico com a CBMM que lhe garanta direitos sobre a exploração dos rejeitos, já estocados ou não, obtidos com a exploração das jazidas de minério de pirocloro e à elaboração de estudo de viabilidade econômica da exploração e comercialização de produtos de terras raras, que, quando concretizadas, deverão ser comunicadas a este Tribunal; **24-** Cumprir as deliberações do Tribunal, até que o Projeto de Lei n. 891, de 2015, seja aprovado, sobre o tema: **i)** se posicionar conclusivamente quanto ao reiterado tema concernente à disponibilização de informações necessárias ao controle da eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento social dos municípios com pior desempenho no IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social; **ii)** cumprir a determinação prevista no § 1º do art. 8º da Lei n. 15.011, de 2004, que estabelece: “caso não tenham sido atingidas as metas dos Anexos Sociais, o Poder Executivo proporá, no Balço Social do Estado, medidas corretivas a serem incorporadas à LDO”; **25-** Utilizar, para subsidiar a formulação das políticas públicas que serão adotadas no atual Governo Estadual, as recomendações consignadas no parecer prévio referente às contas anuais do Governador do Estado no exercício de 2013, bem como das demais recomendações expostas no relatório técnico deste parecer prévio, sobre as redes de desenvolvimento integrado; **26-** Observar o “guia de avaliação de indicadores e de resultados das políticas públicas”, desenvolvido por este Tribunal, por ocasião da análise das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2010, a fim de avaliar e monitorar as políticas públicas que serão implementadas; **29-** Efetuar, até o exercício financeiro de 2016, a classificação da receita proveniente de crédito tributário extinto por pagamento em contas específicas de receita de dívida ativa, bem como registrar a variação

patrimonial, específica para esse tipo de receita na conta Mutaço Passiva, 5.1.3.02.01 – Dívida Ativa; **30-** Fazer o reconhecimento prévio de todos os direitos a receber relativos à Dívida Ativa. E, ante a constataço da existêcia de saldos de créditos cujos anos de origem sejam 2008 a 2012, observar as determinaçoes contidas no *caput* e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual n. 44.747, de 2008, que regulamenta o processo e os procedimentos tributários administrativos no âmbito estadual; **32-** Atentar, na proposta orçamentária para o exercício de 2016, para as alteraçoes promovidas pela STN em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e em seu Manual de Demonstrativos Fiscais, especificamente no que tange à classificaço dos Gastos realizados com Serviços de Terceiros relativos à mão de obra, constantes dos contratos de terceirizaço empregada em atividade-fim da instituiço ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal; **33-** Padronizar, para o exercício de 2016, todos os demonstrativos referentes à despesa com publicidade da Administraço Direta e Indireta, incluindo as empresas, que devem conter, no mínimo, as informaçoes exigidas no art. 7º da Lei n. 13.768, de 2000, quais sejam: órgao executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculaço; e **34-** Promover açao mais efetiva para alcançar as metas de resultado primário traçada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Exercício de 2015 – Determinaçoes. Gestao Fiscal. Resultado primário e resultado nominal: **1-** Reiterar a determinaço de que o Poder Executivo observe as premissas contidas no *caput* e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual n. 44.747, de 2008, que regulamenta o processo e os procedimentos tributários administrativos no âmbito estadual, ante a constataço da existêcia de saldos de créditos cujos anos de origem sejam 2008 a 2012.

Despesa de pessoal: utilizaço dos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS no cálculo da despesa com pessoal: **2-** Determinar que a Administraço Pública Estadual se abstenha de fazer aportes ao Regime próprio de Previdêcia Social em contrariedade ao disposto na Portaria MPS 746/11, sendo necessário que os recursos para o Plano Atuarial permaneçam aplicados pelo período de 5 anos;

Recursos vinculados por determinaço Constitucional ou Legal. Saúde. Apuraço excepcional dos restos a pagar não processados - RPNP. Índice percentual aplicado na saúde: 12,29%.

3- Determinar a liquidaço e o pagamento dos restos a pagar não processados a partir de 2017. Recomposiço.

Recursos vinculados por determinaço Constitucional ou Legal. Educaço. Apuraço excepcional dos restos a pagar não processados - RPNP. Índice percentual aplicado na educaço: 25%.

4- Determinar a liquidaço e o pagamento dos restos a pagar não processados, nos exercícios de 2016, 2017 e 2018. Recomposiço.

Compensação Financeira pela Exploraço de Recursos Minerais – CFEM. **5-** Determinar que o Estado de Minas Gerais, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente o Plano Estadual de Mineraço e Transformaço Mineral, no qual conste, de forma detalhada, o planejamento da aplicaço dos recursos da CFEM nos setores elencados na legislaço específica, nos próximos exercícios, **advertindo-se** ao Sr. Governador do Estado que o não cumprimento dessa determinaço poderá acarretar reflexos nas prestaçoes de contas dos exercícios seguintes.

Exercício de 2015 – Recomendaçoes. Planejamento Governamental e Orçamento. **1-** Recomendar que o Governo Estadual volte a realizar a publicaço anual do Caderno de Indicadores Finalísticos do PMDI, conforme vinha sendo realizado anualmente, desde 2009, bem como que o Governo Estadual volte a observar o “guia de avaliaço de indicadores e de resultados das políticas públicas”, desenvolvido por este Tribunal, por ocasiào da análise das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2010, a fim de avaliar e monitorar as políticas públicas que serão implementadas; **2-** Recomendar ao Governo do Estado que aprimore a qualidade da informaço quanto às propostas de modificaçoes na revisào do PPAG. **3-** Recomendar que o Poder Executivo promova os ajustes necessários ao cumprimento dos preceitos do § 5º do art. 157 da Constituiço Mineira e do § 2º do art. 8º da Lei n. 20.024/12, sobre a participaço popular na formulaço de políticas públicas,

e, também, principalmente, pela expectativa da população quanto à efetiva realização de suas propostas, que passem a integrar um plano de governo; **4-** Recomendar ao Poder Executivo que as audiências públicas realizadas ultrapassem os limites da mera publicidade e expectativa do cidadão, para a efetiva realização das políticas almejadas pela própria sociedade; **5-** Recomendar, quanto ao compromisso assumido pelo Estado de melhora na apresentação do Balço Social, e ao baixo grau de satisfação no desempenho físico e financeiro das ações dos programas sociais de 2015, que se implemente a necessária propositura no Balço Social de 2015, das medidas corretivas a serem incorporadas ao projeto de LDO, para o exercício de 2018, visando atender ao § 1º, do art. 8º, da Lei n. 15.011/2004; e **6-** Recomendar que, na revisão das normas de planejamento, seja dado cumprimento ao comando normativo inserto no art. 4º, I, “e” da LRF, sobretudo ao que se refere a maior precisão quanto ao “controle de custos” na LDO. **Execução da LOA. Créditos Adicionais.** **7-** Recomendar, relativamente à autorização contida no art. 9º da LOA n. 21.971/2016, para suplementação ao Orçamento Fiscal em percentual de 40%, ao Chefe do Poder Executivo que, para os próximos exercícios, na elaboração das propostas orçamentárias, adote medidas necessárias ao aprimoramento do planejamento Estadual, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados; **8-** Reiterar a recomendação no sentido de que as realocações orçamentárias (transposições, remanejamentos, transferências) sejam previamente autorizadas por lei que não a lei do orçamento, conforme preceituam o inciso VI do art. 167 e o § 8º do art. 165, ambos da Constituição da República, bem como entendimento pacificado pelo Tribunal Pleno nas Consultas n. 862749 e 958027 e, que tal recomendação seja observada na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para os exercícios financeiros subsequentes. **Despesas realizadas com serviços de terceiros relativas a mão de obra.** **9-** Reiterar a recomendação ao Governo que, para os exercícios subsequentes a 2016, atente para as alterações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e em seu Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, especificamente no que se refere à classificação dos Gastos realizados com Serviços de Terceiros relativos a mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, alterando a classificação deste tipo de despesa para o grupo 3 – Outras Despesas Correntes. **Gestão Fiscal.** **10-** Recomendar ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias à busca do equilíbrio fiscal, a partir dos instrumentos de planejamento previstos no art. 165 da Constituição Federal de 1988 c/c art. 153 da Constituição do Estado de 1989, compreendendo o Plano Plurianual de Ação Governamental, a LDO e a LOA; **11-** Recomendar que a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG e a Secretaria de Estado da Fazenda - 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, seguindo as instruções de preenchimento da STN disponibilizadas no Manual de Demonstrativos Fiscais – Anexo de Metas Fiscais; **12-** Recomendar que sejam envidados esforços, pelo Governo Estadual, para renegociação da sua dívida, sobretudo aquela que figura como credora a União federal, por ser o débito mais representativo. **13-** Recomendar ao Governo prudência, ou seja, que não sejam criadas despesas obrigatórias de caráter continuado que sejam lastreadas pelas Receitas de Depósitos Judiciais; **14-** Recomendar ao Governo que envide esforços para o cumprimento do estabelecido no art. 4º, § 2º, inciso V, e no art. 14 da LRF, indicando as compensações das renúncias no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita. **15-** Recomendar ao Governo que envide esforços para aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento dos resultados primários e nominais, para que seja possível a limitação de empenho, visando ao cumprimento das metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais; **16-**

Recomendar ao gestor que envide esforços para o contingenciamento dos gastos, sob pena de, ao final do seu mandato, não conseguir cumprir o determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal;

Resultado primário e resultado nominal. 17- Reiterar a recomendação para que o Estado adote medidas que permitam a verificação do cumprimento das metas, bimestralmente, ao longo do exercício, de forma a permitir que ações corretivas sejam tempestivamente adotadas, especialmente a limitação de empenho e movimentação financeira; 18- Recomendar que se dê cumprimento ao disposto no § 1º do art. 1º e art. 55, inciso III, alínea b, item 3 da LRF. **Reflexos da situação econômica no orçamento.** 19- Recomendar ao Governador e demais gestores públicos estaduais que fiquem atentos ao equilíbrio das receitas e despesas, para fins de contingenciamento dos gastos, se necessário, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

Dívida ativa. 20- Recomendar à SEF não mais empregar o termo pagamento para discriminar, no Demonstrativo de Exinções 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. **Despesa de pessoal: utilização dos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS no cálculo da despesa com pessoal.** 21- Recomendar que a Administração Pública Estadual recomponha os valores referidos no tópico do RPPS ao Plano Atuarial utilizados no Plano Financeiro a partir de 2017, anualmente, na razão de 1/5 (um quinto) a cada ano dos valores utilizados, até que seja regularizado o saldo e com a observância do período mínimo de permanência de 5 anos exigidos pelo inciso II, § 1º do art. 1 da Portaria MPS 746/11; 22- Recomendar ao Executivo que, nos próximos exercícios, observe a legislação no que tange aos aportes para cobertura de déficit atuarial e/ou déficit financeiro do RPPS. **Recursos vinculados por determinação constitucional ou legal. Educação.** 23- Reiterar a recomendação realizada em 2014 para que o Estado adote, para o exercício de 2016, medidas que permitam identificar contabilmente as despesas realizadas com recursos decorrentes de aplicação financeira do FUNDEB, bem como demonstrar esses gastos de forma isolada dos demais que compõem as despesas com MDE; 24- Recomendar que a unidade técnica realize esforços no monitoramento da execução do Projeto do GRP-Minas e recolha informações sobre os resultados alcançados. **Saúde.** 25- Recomendar que sejam implementados mecanismos de controle por parte da Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS de modo a verificar a correta separação das despesas relacionadas à Saúde e à Segurança Pública; 26- Recomendar que o Estado realize todas as despesas vinculadas às ASPS por meio do Fundo Estadual de Saúde - FES, em observância ao parágrafo único do art. 2º da LC n. 141/2012; 27- Reiterar a recomendação emitida no parecer das contas governamentais de 2014 para que o Poder Executivo adote as medidas necessárias à evidenciação das disponibilidades financeiras vinculadas à área da saúde, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012. **Despesas com publicidade.** 28- Reiterar a recomendação emitida nas contas governamentais de 2014 para que o Estado adote uma padronização para os demonstrativos relativos à despesa com publicidade, atentando, principalmente, para o art. 7º da Lei Estadual n. 13.768, de 01/12/2000, conferindo total transparência aos gastos com publicidade em cada exercício. **Despesas aplicadas com a fonte de recursos** 32- **Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM.** 29- Recomendar ao Poder Executivo Estadual a instituição de mecanismo de controle de aplicações da CFEM ao longo dos anos, por meio de conta bancária específica ou fundo; bem como a administração, de forma destacada, para as finalidades constitucionais, da integralidade dos recursos recebidos com a CFEM em cada exercício; 30- Recomendar ao Governo do Estado a cessação de despesas que divirjam daquelas apontadas como sendo de obrigação cogente dos recursos da CFEM, aliadas às suas finalidades constitucionais, bem como a recomposição dos gastos em despesas alheias às diretrizes da

Constituição, identificadas nos pareceres prévios de 2011 a 2014; **31-** Recomendar ao Poder Executivo envidar esforços para criação de plano específico de integração e assistência aos municípios mineradores, cuja efetivação deve se dar por meio de associação que os congregue, bem como a criação de Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, nos termos do § 3º do art. 253 da Constituição Mineira; **32-** Recomendar ao Estado a intensificação da fiscalização ambiental estadual, com aumento do número dos respectivos fiscais, em especial quanto às normas da Lei n. 12.334/2010, relativa à segurança de barragens destinadas à disposição de rejeitos, resíduos e água, prevenindo-se tragédias tal como ocorrido no município de Mariana, em 2015; **33-** Recomendar ao Governo Estadual a continuidade dos esforços, no âmbito de sua competência, para reerguimento das regiões afetadas pelo desastre ocorrido no Município de Mariana, em especial a despoluição do ecossistema; **34-** Recomendar ao Poder Executivo que sejam envidados esforços políticos para aumento do valor dos *royalties* da mineração, por meio de norma a ser apreciada pelo Congresso Nacional. **Estratégia de Desenvolvimento do Estado. Rede de defesa e segurança.** **35-** Recomendar que o Estado realize estudos e aprimore os mecanismos de planejamento de modo a evitar o descompasso entre a execução financeira e física de suas ações, sobretudo eleve o grau de eficácia dos programas relativos à Rede de Defesa e Segurança; **36-** Recomendar que o Estado persista no aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para jovens em situação de risco social, ampliando, inclusive, a atuação do “Fica Vivo!” e do “Mediação de Conflitos” para todas as áreas com elevados índices de criminalidade juvenil, a fim de que, se possível, no curto ou médio prazo, essas políticas possam contribuir para a redução da mortalidade; **37-** Recomendar que o Estado, com objetivo de diminuir o déficit de vagas no Sistema Prisional, expanda o número de oficinas e/ou escolas nas unidades prisionais como medida para facilitar a remição de pena. **Rede de educação e desenvolvimento humano.** **38-** Recomendar que o Estado priorize ações que diminuam as desigualdades históricas regionais e contribua para tornar Minas Gerais mais homogêneo e igualitário, sendo imprescindível a participação popular na definição das políticas públicas. **Rede de atendimento em saúde: programas destacados em função dos desvios ocorridos entre a realização financeira e a previsão inicial.** **39-** Recomendar que, para os casos em que haja dificuldade de quantificação da previsão de receita, suas projeções tenham por base a realização verificada em exercícios anteriores. **Análise das Demonstrações Contábeis.** **40-** Recomendar à Superintendência Central de Contadoria Geral da Secretaria de Estado da Fazenda – SCCG/SEF que as notas explicativas sejam emitidas na forma estabelecida nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP do MCASP 6ª Edição, Parte V, de modo a ser devidamente cumprido o normativo, permitindo-se maior transparência aos registros e movimentos do controle. **Ao Poder Legislativo.** Recomendar que o Poder Legislativo, ao apreciar o Projeto de Lei Orçamentária Anual, atente para as vedações constitucionais e legais acerca de créditos adicionais e realocações orçamentárias, conforme explicitado nos itens 7 e 8 das recomendações feitas ao Poder Executivo. **Determinações à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE.** **1-** Continuar realizando o acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos da CFEM; **2-** Monitorar o Projeto de Lei Estadual n. 2.882/15, relativo à criação do novo Plano Decenal Estadual de Educação; **3-** Verificar se o Anexo de Metas Fiscais para o exercício de 2017 foi apresentado com as informações exigidas no inciso II do § 2º do art. 4º c/c o art. 12, ambos da LRF. Caso contrário, que o relator das respectivas contas seja comunicado; **4-** Acompanhar os procedimentos referentes ao saneamento do déficit atuarial do RPPS; e **5-** Verificar as políticas públicas atualmente existentes acerca da atuação estatal nos temas da dependência química e enfrentamento às drogas, bem como com referência ao aumento da segurança em rodovias no Estado de Minas Gerais.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 24/08/2016

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Boa tarde.

No horário regimental, declaro aberta a 1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno do exercício de 2016.

Considerando a ausência da Conselheira Adriene Andrade por motivo de alergia medicamentosa e do Conselheiro Mauri Torres por motivo justificado, submeto à apreciação dos Pares a proposta para adiarmos a apreciação do **Processo n. 977590, Balço Geral do Estado de Minas Gerais do exercício de 2015**, para o dia 31 de agosto, quarta-feira próxima, às 10h30min.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

FICA ADIADA A APRECIÇÃO DO PROCESSO.

Nada mais havendo a tratar, declaro encerrada a presente Sessão.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

2ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 31/08/2016

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Bom dia!

No horário regimental, verificado o *quorum* e com a ausência justificada da Conselheira Adriene Andrade, no cumprimento da missão institucional de exercer o controle da gestão pública de forma eficiente, eficaz e efetiva, em benefício da sociedade, declaro aberta a 2ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, exercício de 2016, destinada à apreciação do Balanço Geral do Estado, exercício de 2015.

Sobre a mesa, comunicado da eminente Conselheira Adriene Andrade, nos seguintes termos:

“Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas Conselheiro Sebastião Helvecio referente ao Processo Balanço Geral do Estado 2015.

Relator: Conselheiro Wanderley Ávila.

Revisora: Conselheira Adriene Andrade.

Conselheiro Presidente Sebastião Helvecio:

Solicito seja sobrestada a apreciação do processo em referência, pautado para a Segunda Sessão Extraordinária do Pleno, dia 31/08/2016, ao fundamento do disposto no art. 92 da Resolução 12/2008, Regimento Interno desta Corte de Contas, tendo em vista a necessidade de esclarecimentos complementares sobre matéria constante dos autos”.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

De acordo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

De acordo.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

SOBRESTADO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES.)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS
3ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno – 21/11/2016

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Bom dia!

No horário regimental, verificado o *quorum*, declaro aberta a 3ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno para apreciação do Balço Geral do Estado, exercício de 2015, Processo n. 977590.

Esta Presidência constata inscrição para sustentação oral, nos termos do art. 191 do Regimento da Casa, do Advogado-Geral do Estado, doutor Onofre Alves Batista Júnior. Tenho o prazer de convidá-lo para tomar assento e, no momento oportuno, fazer a sua manifestação.

Concedo a palavra ao Conselheiro Wanderley Ávila, Relator da matéria.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, Senhora Conselheira, Senhores Conselheiros, ilustre Procuradora doutora Sara Meinberg Schmidt de Andrade Duarte, neste ato representando o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, prezados servidores, Senhoras e Senhores.

Cumprimento os representantes do Poder Executivo, na pessoa do doutor Onofre Alves Batista Júnior, Advogado-Geral do Estado.

Cumprimento a atuação da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (Cfámge) no acompanhamento e na emissão de relatório circunstanciado da ação governamental a partir de instrumentos, planejamento de avaliação, desempenho fiscal, orçamentário, financeiro, patrimonial na perspectiva do cenário social e econômico nacional, considerando-se seus desdobramentos e consequências para o Estado de Minas Gerais.

Com esse preâmbulo, passo ao relatório.

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Governador Fernando Damata Pimentel, Chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, relativa ao exercício financeiro de 2015, encaminhada a este Tribunal por meio do OF.GAB.GOV. n.175/2016 em 31/03/2016, às fls. 01 a 576.

Primeiramente, o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (Cfámge), que apresentou Relatório Técnico às fls. 9/576, no qual foram avaliados os elementos que compõem a prestação de contas anual do Governador, com enfoque na execução orçamentária, financeira e patrimonial, bem como os aspectos da macrogestão do governo estadual, abrangendo a análise econômica com visão estratégica direcionada para a verificação da sustentabilidade da arrecadação tributária, bem como do planejamento e da estratégia de desenvolvimento do Estado.

Tendo em vista os apontamentos da Cfámge e em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, esta relatoria determinou a abertura de vista ao Governador Fernando Damata

Pimentel, à fl. 577/577v, que resultou na apresentação de justificativas por meio do Ofício GAB/GOV n. 314, de 24/05/16, às fls. 584/730.

Em seguida, novamente foram os autos remetidos à Cfange, que produziu reexame carreado ao processo às fls. 732/801.

Na sequência, o ilustre Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, requereu o retorno dos autos à Unidade Técnica para realização de novos cálculos relativos as despesas, cuja base de cálculo é a RCL, bem como esclarecimentos de despesas de resíduos sólidos no cômputo do índice constitucional da Saúde, fls. 802-804v.

Ato contínuo, remeti os autos ao *Parquet* para manifestação conclusiva, tendo em vista não haver razão para que fosse realizado novo estudo técnico por constar dos autos todas as informações necessárias a emissão do parecer ministerial, fls. 805-806.

O *Parquet* se manifestou em conclusão pela rejeição das contas, pois, não foram atingidos os índices constitucionais, bem como o ultrapasse da despesa com pessoal e a relação RCL x Dívida, fls. 807-865.

Recebido os autos pelo órgão ministerial os encaminhei à Conselheira Revisora para que desse cumprimento ao disposto no § 5º, do art. 233, da Resolução 12/2008.

Contudo, por meio do Ofício GAB.GOV. nº 409/16, datado de 22 de julho de 2016, protocolado em 22/07/2016, sob o nº. 1373010/2016, o Governador do Estado apresentou novas alegações de defesa e que foram por mim recebidas como corolário dos princípios da ampla defesa e do contraditório, art. 5º, LV, da CR/88.

Em 26/07/2016 remeti os autos à Cfange para reexame das novas alegações, que analisou as informações trazidas pelo gestor quanto ao orçamento, contexto econômico e tributário, índices constitucionais, depósitos judiciais, e concluiu que não foram capazes de modificar o posicionamento inicial, fls. 884-892.

Novamente os autos foram encaminhados ao MPTC para manifestação conclusiva, que por sua vez, opinou pela rejeição das contas por meio do parecer exarado em 02/08/2016.

Por fim, os autos foram mais uma vez encaminhados a Conselheira Revisora para marcação de pauta na forma regimental.

É o relatório, no essencial.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Concedo a palavra ao doutor Onofre Alves Batista Júnior, Advogado-Geral do Estado, para sua sustentação oral.

ADVOGADO-GERAL DO ESTADO ONOFRE ALVES BATISTA JÚNIOR:

Senhores Conselheiros, ilustre representante do Ministério Público de Contas, Senhores presentes, cumprimento a todos em nome do Senhor Presidente, que tanto honra a Casa e o Estado de Minas Gerais com sua atuação.

Aqui compareço com uma discussão extremamente técnica, mas, também sendo um Procurador de carreira, caberia a mim mesmo estar aqui, numa discussão tão técnica, com tantos volumes. Então, “roubarei” uma porção do tempo dos Senhores, e peço permissão para isso, apenas para

reforçar alguns pontos, e, sobretudo, como uma reverência prestada pelo Governo do Estado de Minas Gerais a esta digna Corte.

Os pontos principais que pretendo aqui elencar decorrem, sobretudo, do parecer do Ministério Público de Contas acerca do Balanço Geral do Estado, de 2015, uma vez que o Ministério Público exarou seu parecer prévio no sentido de rejeição, pelo menos há algum tempo, e sobretudo duas questões, eu acredito, merecem ser pontuadas.

A primeira delas diz respeito ao fato de haver o Estado ultrapassado o limite de endividamento posto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e o segundo, o descumprimento, segundo aponta, dos índices mínimos constitucionais de aplicação de recursos na educação e na saúde: o art. 212 da Constituição para a educação, e o art. 77, II, das Disposições Constitucionais Transitórias no que diz respeito à saúde.

Na realidade, esse primeiro problema, o índice de endividamento do Estado ter sido ultrapassado, decorre exatamente da forma de contabilização dos depósitos judiciais.

Coloca-se o entendimento do Estado de Minas Gerais, dado como correto, de que dever-se-ia enquadrar esses valores como receita corrente. E entendeu o Ministério Público de Contas tratar-se de operações de crédito, portanto deveriam ser deduzidos os valores do depósito e, com isso, a possibilidade de endividamento reduzir-se-ia. Portanto, haveria a ultrapassagem, pelo governo, do índice máximo de endividamento.

Acho que, antes de tudo, é preciso deixar marcado que vivemos um cenário de crise internacional grave. Possivelmente, os meus pares em todos os Estados estão, neste mesmo momento, enfrentando problemas absolutamente similares. Na realidade, no Rio de Janeiro, estado de calamidade financeira foi proclamado, e temos a convicção de que esse tipo de procedimento deve acontecer em todos os Estados da Federação. Estamos em uma situação, em que, efetivamente, talvez pela ruptura do pacto federativo de uma forma abrupta... Vejam bem que a simples deficiência nos repasses das compensações da Lei Kandir significa 67 bilhões de prejuízo para o Estado de Minas Gerais. Esse pacto federativo desequilibrado, esse federalismo canibal posto pela União, efetivamente, vem desmontando os Estados e suas finanças. Nesse cenário de calamidade – como se não bastasse esse cenário de calamidade –, uma série de questões aparecem, como essa do uso de depósitos judiciais. A Lei mineira n. 21.720/2015 foi promulgada nessa direção. Nesse compasso, estive eu também no Supremo deparando-me exatamente com debates profundos sobre essa questão.

Vejam bem: a ADIn 5353/MG foi proposta contra a lei mineira e marcou a constitucionalidade da lei, na medida em que o Ministro Teori Zavascki demarcou o tempo no qual a lei seria constitucional. Isso foi posteriormente referendado pelo plenário, ou seja, a decisão final não veio, mas, até aquele momento em que foi referendada no plenário, a lei é constitucional. Portanto, estamos tratando de uma discussão sobre uma lei que contém mandamentos, e uma lei constitucional. Quando se entende que os depósitos judiciais deveriam ser contabilizados como operação de crédito, faz-se, *data venia* e com todas as reservas, uma afronta à natureza jurídica dos depósitos judiciais. Não é da natureza jurídica dos depósitos judiciais ser operação de crédito.

Vejam bem: nós estamos, na realidade, perante três relações jurídicas. Uma primeira relação, entre o depositante e o Estado juiz, de natureza processual, esta reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal. Uma segunda relação, entre o Estado juiz e o banco, esta de natureza administrativo-financeira, interna, extramuros da primeira. E uma terceira relação, que agora se discute, entre o Estado juiz e o Estado administração, esta, eminentemente de direito administrativo-financeiro. Vejam bem: o Supremo já marcou, em inúmeros julgados, que não se

está diante de empréstimo compulsório no uso dos depósitos judiciais. Também não se trata de confisco nem se ofende propriedade privada. Na realidade, não se trata de empréstimo público, mas da possibilidade de uso de uma disponibilidade financeira. Se fosse um automóvel, que se desgastasse pelo desuso, seria como se o Estado pudesse utilizar naquele período, mas, sendo um bem fungível, na verdade não se trata de um depósito particularizado e amarrado ao depositante, mas de uma massa de dinheiro passível de uso pelo Estado.

E ainda bem que é passível de uso pelo Estado, porque essa massa de recursos servia de lastro para banco, agora sim, fazer empréstimos. Essa massa de capital ficava à disposição do banco, que a usaria posteriormente em empréstimos, servindo de lastro para tanto. Nesse compasso, vê-se com clareza que essa disponibilidade fica agora, em parte, com o Estado. Não se tem um empréstimo posterior, mas a disponibilidade vem para dentro do Estado. Vejam que é extremamente análogo à massa de capital no depósito privado, na medida em que a massa de capital posteriormente serviria de lastro a uma operação, esta sim, de empréstimo. Agora, essa massa de capital é usada para o bem comum, é usada pelo Estado, e não para dar suporte a *spread* bancário, a ganho de bancos. Muito bem, não existe operação de crédito do banco com o depositário, esta é uma operação de depósito. O empréstimo é posterior. Da mesma forma, no depósito judicial não se pode jamais dizer que se está perante uma operação de crédito, mas de uma operação de depósito.

De mais a mais, seria absolutamente teratológico se imaginar que o Estado juiz fizesse um empréstimo ao Estado administração, dentro da mesma pessoa jurídica. Teríamos uma posição altamente esquizofrênica, seria uma rachadura indelével à figura de Estado. Não há empréstimo do Estado para ele mesmo. Não só não se trata de uma operação de empréstimo, mas de depósito, como a terceira das operações se dá dentro da mesma pessoa jurídica, daí não há que se falar em operação de crédito. Aí pode-se dizer: “mas depois tem que devolver”.

Não! Essa massa de capital, uma vez dentro do Estado... Existe um fundo, esse fundo garante, e é no fluxo desse fundo que se dão as operações. Não há identificação direta do depositante com o Estado, daí não se pode, mais uma vez, falar, em hipótese alguma, em operação de empréstimo. Essa massa é permanente. E curiosamente, só cresce na medida em que as operações se dão exatamente no fundo, que hoje, em Minas Gerais, representa 35,4% dos depósitos. Essa massa original é absolutamente intocada. Essa massa não tem cara, não tem nome, não se vincula a nenhum depositante. Daí seria um empréstimo a quem, de quem? É uma massa de capital.

Com relação à contabilização, é preciso destacar que a Secretaria do Tesouro Nacional não disciplinou. Estamos diante de uma novidade. Mas a lei mineira disciplinou na medida em que ela diz que é para pagar previdência, precatórios, assistência judiciária e amortizar dívida com a União. Ora, o art. 11, § 1º, da Lei 4.320 diz: *A receita corrente se destina a cobrir a despesa corrente*. Nesse compasso – há determinação legal na medida em que essas despesas elencadas são correntes –, fica claro que se trata de receita corrente nos termos de uma lei declarada constitucional pelo STF naquele período. Nesse sentido, em que pese entendermos claramente que se trata de receita corrente líquida, não real mas receita corrente líquida, fica marcado que, em obediência ao princípio da segurança jurídica, da boa-fé objetiva e da confiança, não há como se estabelecer nenhum procedimento de rejeição com base nessa questão inédita, inovadora e disciplinada numa lei expressa, mineira e constitucional.

Com relação ao segundo ponto, dos restos a pagar, uma questão precisa ficar marcada logo à partida. O art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal é eminentemente principiológico, e os restos a pagar encontram sua disciplina na Seção VI do capítulo VII, numa parte específica e referente aos últimos dois quadrimestres. O art. 41, que versa sobre a necessidade e a disponibilidade de caixa para inscrição em restos a pagar, foi vetado, num sinal claro de que essa exigência não se

faria, salvo nos termos do art. 42. No fim de uma gestão, ou seja, para evitar que houvesse transferência de ônus e obrigações de uma gestão para outra. Dentro do quadro hermético e fechado de uma gestão.

A propósito, o grande problema que se tem foi este: houve uma transferência de problemas de uma gestão para outra. Essa verificação da disponibilidade de caixa, tendo em vista que o art. 41 foi vetado, só caberia nos dois últimos quadrimestres. Mas, com relação a essa questão, não se estabelecendo uma maior polêmica, poderíamos dizer que, efetivamente, só se pode considerar que havia uma disponibilidade de caixa. E essa questão decorre de um fato imprevisível na medida em que, no governo anterior, despesas que haviam sido empenhadas foram anuladas. Desapareceram do mundo jurídico, sumiram do mundo jurídico. E não houve anulação, nem poderia haver, dos contratos correspondentes, da fonte daquela despesa correspondente. Some do mundo jurídico aquela despesa. Exatamente para não incorrer nos problemas.

Esse fato foi inclusive levantado no relatório de gestão fiscal das contas de 2014, que afirma, expressamente, que não avaliou e também nem poderia avaliar, não havia como avaliar, até porque isso foi constatado, porque poderia ter sido cancelado juridicamente e ninguém iria adivinhar. Durante o ano começa a aparecer. Surge um sujeito, que sai correndo nu, desesperado, pela cidade administrativa, como se noticiou, porque o crédito que ele tinha para receber sumiu, desapareceu. Desapareceu a origem do crédito. Obviamente essas despesas foram reconstituídas. Estou falando de 1 bilhão e 200 milhões. Vejam bem: não se poderia apurar mesmo. Poder-se-iam encontrar razões jurídicas para haver o cancelamento. O problema é quando, durante o exercício de 2015, razões não apareceram para aquela anulação, para aquela invalidação. O que vai acontecer com isso é que houve uma absorção de liquidez, no exercício de 2015, a comprometer toda possibilidade de avaliação da disponibilidade. Basta observar o que apresentamos no longo memorial mais a descrição técnica – já nos penitenciamos pelo longo memorial – exatamente com relação à disponibilidade bruta de 5 bilhões em 31/12/14. Com restos a pagar processados e não processados, teríamos quase 3 bilhões, e 1 bilhão e pouco com mais obrigações de curto prazo. Aí foram apresentados números de que havia disponibilidade financeira. Porém, 1 bilhão e 100, quase 1 bilhão e 200, se referia exatamente a essa sugada de liquidez. E nem importa. O dinheiro não tem rótulo, o dinheiro sugado. Vejam bem que, em realidade, havia um rombo de 787 milhões. Se olharmos a disponibilidade financeira bruta em 31/12/15, nos deparamos com 2 bilhões e 286 milhões. Ora, os restos a pagar processados e não processados com relação à saúde são de 1 bilhão e meio. Com isso, não há de se falar que se descumpriu na saúde. Estaria absolutamente coberta a questão da saúde e ainda sobrariam 723 milhões. Se considerarmos esse desaparecimento de liquidez, teríamos 1 bilhão e meio, com os restos a pagar de educação de 1 bilhão e 200, na realidade, haveria, numa conta clara, 295 milhões de excedente, e não de falta de disponibilidade de caixa.

Vejam bem, Senhores: uma questão marcada por esta Corte, marcada pelo Supremo Tribunal Federal, diz respeito ao fato de que a prestação de contas é pessoal. Se ela é pessoal, nos termos constitucionais, aplicar-se-ia uma punição a um governo por fatos que não decorrem de sua ação. Estaríamos diante da figura da intranscendência da pena, ou seja, uma falta praticada no governo anterior, que comprometeria, pessoalmente, a administração do presente governo. Essa seria mais do que uma ofensa ao princípio cabal da Constituição de intranscendência da pena, seria uma profunda marca na segurança jurídica e na boa fé objetiva e, sobretudo, colocaria em risco a confiança que deve o Estado ter em todas as manifestações.

Senhores, com essas palavras e me penitenciando pelo alongar do tempo, fecho a minha fala pedindo pela aprovação de contas, uma vez que a rejeição de contas seria uma punição que extrapolaria, em muito, a razoabilidade.

Senhores, muito obrigado!

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

A Presidência agradece ao doutor Onofre Alves Batista Júnior, Advogado-Geral do Estado, pela participação e devolve a palavra ao eminente Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após realizados os trabalhos de acompanhamento de toda a execução orçamentária do exercício de 2015 do Estado de Minas Gerais, na condição de Conselheiro Relator, apresento para deliberação o parecer prévio sobre as contas governamentais, embasado nos aspectos orçamentários, fiscais e de política socioeconômica abordados no relatório elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental. – Cfange.

II.1 ACOMPANHAMENTO DA MACROGESTÃO DO GOVERNO ESTADUAL

2. Análise Econômica

Inicialmente, apresento a Vossas Excelências uma breve exposição da conjuntura econômica do país e de Minas Gerais, buscando contextualizar e facilitar a compreensão dos números apresentados no Balanço Geral do Estado de Minas Gerais de 2015.

2.1 Conjuntura Econômica Nacional

O Brasil atravessa atualmente um período de instabilidade política que culminou na instauração do processo de impedimento da Presidente da República em maio de 2016. Ao mesmo tempo, indicadores econômicos apontam para a maior recessão econômica desde os anos 80.

Nesse contexto, os dados divulgados pelo IBGE mostram uma retração expressiva do PIB brasileiro em 2015, da ordem de 3,8%, comparado a 2014, sendo o pior resultado em 25 anos. Numa análise por trimestre, constata-se que o PIB brasileiro apresentou resultado negativo em quatro trimestres consecutivos, configurando um panorama de profunda recessão econômica, conforme demonstrado na tabela 1.

TABELA 1
Taxa de Crescimento Real do PIB – Brasil

Exercícios de 2014 e 2015	Brasil					Em %
	2014		2015			
	IV	I	II	III	IV	
Trimestral (em relação ao trimestre anterior)	0,1	-0,8	-2,1	-1,7	-1,4	
Trimestral (em relação ao trimestre do ano anterior)	-0,7	-2	-3	-4,5	-5,9	
Acumulada no ano	0,1	-2	-2,5	-3,2	-3,8	
Acumulada em quatro trimestres	0,1	-1,2	-1,7	-2,5	-3,8	

FONTE: IBGE.

Em uma avaliação mais detalhada da atividade econômica nacional por setores, segundo dados divulgados pelo IBGE, em 2015, a indústria nacional acumulou queda de 6,2% e os serviços de 2,7%. A agropecuária foi o único setor que apresentou resultado positivo com expansão de 1,8%, decorrente, especialmente, do bom desempenho da agricultura, com destaque para a soja (11,9%) e o milho (7,3%).

Outra questão importante no panorama econômico refere-se à política fiscal. Para o ano de 2015, a LDO instituiu uma meta de superávit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$66,3 bilhões (1,2% do PIB nominal estimado para o ano). Contudo, no encerramento do exercício, o setor público consolidado apresentou um déficit primário da ordem de R\$111,249 bilhões (1,88% do PIB). Acrescente-se que em 2014 foi registrado um déficit de R\$32,536 bilhões (0,57% do PIB). Tal resultado foi consequência do cenário econômico adverso que o país atravessa, com reflexo direto na arrecadação do governo federal.

A crise fiscal configura o ponto central da recessão econômica brasileira, com a dívida pública em rota de crescimento explosivo. O descontrole de gastos públicos aliado à queda na atividade econômica provocaram um *déficit* que culminou com o rebaixamento do grau de investimento das agências internacionais de classificação de risco. Soma-se ainda o cenário de incertezas causadas pela alta da inflação, redução do crédito e desaceleração do consumo interno, além da diminuição do ritmo de crescimento de importantes economias internacionais, com reflexo direto no resultado da economia nacional.

Relativamente aos indicadores de emprego, a Pesquisa Mensal de Emprego – PME, divulgada pelo IBGE, aponta uma taxa de desocupação para o conjunto das regiões metropolitanas abrangidas pelo indicador (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro), em dezembro de 2015, de 6,9%, a maior registrada desde dezembro de 2007 e 2,6 pontos percentuais acima do valor observado em 2014.

2.2 Economia Mineira em 2015

No Estado de Minas Gerais, os resultados negativos apresentados pela economia brasileira foram mais intensos. Segundo dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro, em 2015, o PIB mineiro acumulou uma queda expressiva de 4,9%, desempenho pior que o registrado a nível nacional, com um recuo de 3,8%.

Ao analisar o PIB por trimestre, percebe-se mais claramente a forte desaceleração da atividade econômica do Estado em 2015. Em uma comparação com o mesmo trimestre do ano anterior, essa retração fica mais evidente ainda, com queda registrada em cinco trimestres consecutivos, conforme demonstrado na tabela 2 a seguir.

TABELA 2

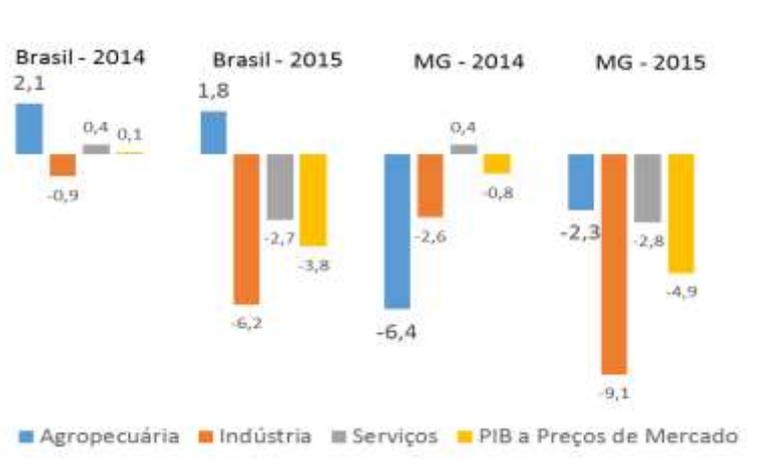
Taxa de Crescimento Real do PIB – Minas Gerais

Exercícios de 2014 e 2015	Minas Gerais					Em %	
	Taxa de Crescimento	2014	2015				
		IV	I	II	III		IV
Trimestral (em relação ao trimestre anterior)	1,0	-2,2	-1,9	-1,4	-1,8		
Trimestral (em relação ao trimestre do ano anterior)	-1,6	-5	-3,3	-4,5	-7,0		
Acumulada no ano	-0,8	-5	-4,1	-4,2	-4,9		
Acumulada em quatro trimestres	-0,8	-2,9	-3,1	-3,6	-4,9		

FONTE: Fundação João Pinheiro.

Examinando o PIB mineiro por setores de atividade econômica, registra-se queda geral em todos os setores em 2015, como se observa no gráfico 1.

GRÁFICO 1
Atividade Econômica por Setores



FONTE: Fundação João Pinheiro e IBGE

A indústria foi o setor que apresentou o pior resultado no acumulado do ano de 2015, com queda de 9,1%. A indústria de transformação, com maior peso para o resultado global do PIB mineiro, apresentou o maior recuo da ordem de 12,7%, especialmente em função de uma redução de 33,1% do segmento automotivo, 38% no setor de máquinas e equipamentos e de 28,5% no segmento de produtos têxteis.

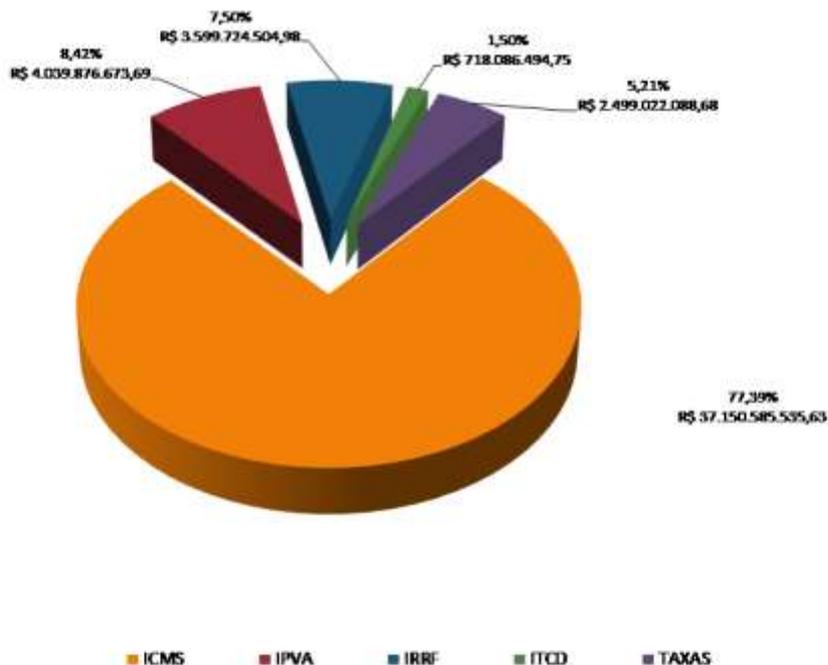
Cabe destacar que o resultado de 2015 foi a terceira queda consecutiva do setor industrial, que segue em processo de encolhimento no Estado. A retração acumulada no ano, por subsetores, foi a seguinte: indústria de transformação (-12,7%); energia e saneamento (-12,2%); construção civil (-8,8%) e extrativa mineral (-1,1%).

Importante observar a informação trazida pela defesa de que, segundo a Fundação João Pinheiro, o desempenho do setor de extração mineral em Minas Gerais foi influenciado pelo resultado negativo da ordem de 10,7%, registrado no quarto trimestre do ano, em razão do rompimento da barragem em Mariana e a consequente paralisia no nível de atividade na região. Também destaca que uma das maiores empresas mineradoras do país, tem colocado em curso um processo de substituição da capacidade de produção, por meio de cortes nas minas de maior custo, pertencentes aos sistemas Sul e Sudeste, em favor das mais produtivas do sistema Norte-Carajás.

Com relação à arrecadação, merece destaque a Receita Tributária, principal fonte de recursos do Estado, que em 2015, respondeu, isoladamente, por 63,04% da arrecadação líquida total do Tesouro Estadual.

A composição da Receita Tributária do Estado de Minas Gerais, em 2015, pode ser visualizada no gráfico 2 a seguir.

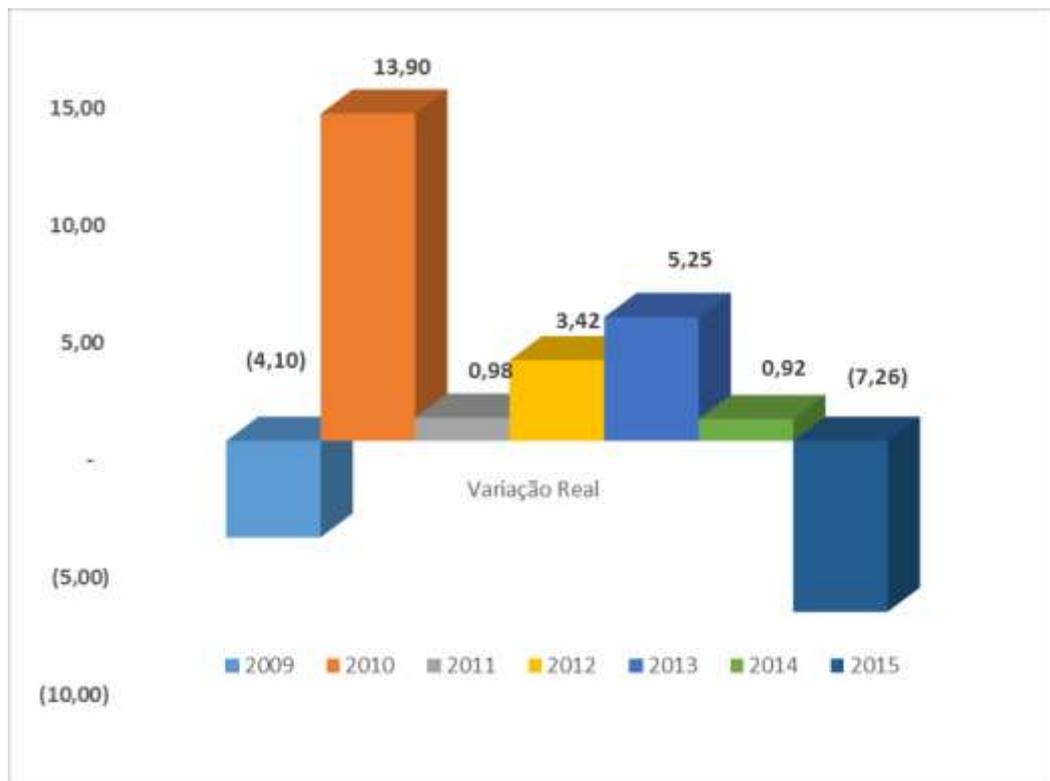
GRÁFICO 2
Composição da Receita Tributária do Estado em 2015



Destaca-se, entre as fontes de Receita Tributária, a participação do ICMS na razão de 77,39% na composição da arrecadação do Estado em 2015.

Ao se comparar com o ano anterior, observa-se uma redução real na arrecadação de ICMS, em 2015, da ordem de 7,26%, sendo o maior recuo desde 2009. No gráfico a seguir, demonstra-se a variação real da arrecadação de ICMS no período de 2009 a 2015, tendo por base os dados apresentados (Tabela 39; fl.90).

GRÁFICO 3
Arrecadação de ICMS – Variação real
2009 - 2015



FONTE: RFCAE 341 e Armazém de Informações - Siafi

Tabela 39- Relatório Técnico (fl.90)

Segundo informações trazidas pela defesa, a despeito dos números negativos apresentados pela economia mineira, no setor de serviços, a arrecadação de ICMS apresentou resultados positivos em função do segmento de distribuição de energia elétrica que teve sua arrecadação acrescida em 42,28%, em relação ao registrado em 2014. Porém, destaca que esse resultado positivo não foi suficiente para compensar os efeitos negativos observados na economia em 2015.

Por fim, quanto aos indicadores de emprego, dados da Pesquisa Mensal de Emprego – PME, indicam que a taxa de desocupação para a Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, atingiu 5,9% em dezembro de 2015. Índice 3 pontos percentuais superior ao registrado no mesmo período de 2014. Também houve redução de 8,52% no rendimento médio real em dezembro de 2015, comparado ao mesmo mês do ano anterior.

Quanto ao estoque de empregos em Minas Gerais, dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego – Caged/MTE, apontam uma redução de 4,58% no nível de empregos formais no Estado em 2015, comparado ao registrado em 2014. Foram perdidos 196.086 (cento e noventa e seis mil e oitenta e seis) postos de trabalho em 2015.

2.2.1 Comércio Exterior de Minas Gerais

Quanto ao comércio exterior de Minas Gerais, informações do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior apontam um saldo positivo da nossa Balança Comercial¹. Contudo, o que se observa, numa comparação ao registrado em 2014, é que houve uma queda expressiva nas exportações da ordem de 24,94%, enquanto no país a queda registrada foi de 15,09%. As importações também sofreram retração de 20,27%. Assim, embora tenha apresentado superávit, o saldo da balança comercial no Estado em 2015 foi 27,74% inferior ao registrado no ano anterior.

Destaca-se que apesar da significativa desvalorização do real frente ao dólar ocorrida em 2015, o que em tese, favoreceria o incremento das vendas externas, na realidade tal crescimento não se concretizou. Isso pode ser explicado em parte pela redução no preço dos principais produtos exportados pelo Estado, superior à desvalorização da nossa moeda. O minério de ferro, por exemplo, produto de maior peso na cesta de exportações mineira, com uma participação de 29,41%, sofreu queda de 50,53% no preço médio em 2015, comparado ao registrado no ano anterior. Conseqüentemente, embora o volume exportado tenha registrado alta de 6,95%, o valor total das vendas externas apresentou queda de 47,09%.

3. Planejamento Governamental e Orçamento

A legislação estadual, instituiu a responsabilidade social na gestão pública do Estado de Minas Gerais, que foi introduzida pela Lei Estadual 15.011/2004 servindo como instrumento de planejamento e avaliação dessa gestão socialmente responsável, caracterizando-se, pela transparência, pelo planejamento estratégico das ações e pelo caráter educativo da edição dos atos, conforme a base legal e constitucional² referenciada no exame técnico, - item 3. Planejamento Governamental e Orçamento.

Em consonância com os preceitos constitucionais e legais, então referenciados, o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCEMG (Resolução 12/2008) instituiu que o acompanhamento da gestão estadual, visando subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as Contas de Governo, compreende o controle e a avaliação da execução do orçamento segundo os instrumentos de planejamento governamental (§ 1º do art. 231). Prescreve também, no parágrafo único do art. 232, que o relatório técnico contenha elementos e informações que possam demonstrar a aferição do cumprimento de metas e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

Assim, a abordagem do tema dar-se-á de forma sintética e direta das implicações da formulação e acompanhamento dos instrumentos de planejamento na gestão do exercício em exame e seus desdobramentos diante do panorama, legal, econômico-financeiro e social.

3.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI

O PMDI vigente no Estado de Minas Gerais, em 2015, foi atualizado pela Lei 20.008/2012, que revisou a estratégia de desenvolvimento do Estado para os próximos 20 anos (PMDI 2011-2030),

¹ www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/aliceweb-aliceweb-mercosul-radar-comercial
Pesquisado em 07/07/2016.

² Art. 165 da Constituição da República e art. 153 da Constituição Estadual.

adotando o modelo conceituado de Estado Aberto e em Rede, o qual incorporou como pilar a Gestão para a Cidadania, sem prejuízo da observância do equilíbrio fiscal e da gestão para resultados.

Além de uma nova lógica de organização da ação governamental, houve a incorporação de quatro atributos à visão de futuro do Plano: prosperidade, qualidade de vida, sustentabilidade e cidadania.

A ação de Governo foi organizada no PMDI em 11 redes de desenvolvimento integrado, estabelecendo-se metas-sínteses, desdobrando-as em objetivos e estratégias. Para sua medição e verificação do desempenho governamental em cada rede, foram definidos indicadores finalísticos – com valores de referência e metas de desempenho estabelecidas para 2015, 2022 e 2030. As apurações desses indicadores vinham sendo publicadas anualmente pelo Governo, em cadernos específicos, em regra com um ano de defasagem, e contempladas no âmbito dessa avaliação da macrogestão governamental. A partir de 2015, o Governo não mais publicou o referido caderno, com grande prejuízo para a transparência e os controles – interno, externo e social – dos resultados da ação governamental.

Para instrução do relatório técnico, a pedido da Cfamge, este Relator, requereu ao Governo a atualização das apurações até 2015, que foram encaminhadas pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão³.

Recomendo, portanto, que o Governo Estadual volte a realizar a publicação anual do Caderno de Indicadores Finalísticos do PMDI, conforme vinha sendo realizado anualmente, desde 2009. Além disso, recomendo, também, que o Governo Estadual volte a observar o “*guia de avaliação de indicadores e de resultados das políticas públicas*”, desenvolvido por este Tribunal, por ocasião da análise das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2010, a fim de avaliar e monitorar as políticas públicas que serão implementadas.

3.2 Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG

O exercício de 2015 encerra o PPAG do quadriênio 2012-2015, que foi instituído pela Lei 20.024/2012, e revisado, para 2015, pela Lei 21.694/2015. Os programas contemplados nesse Plano são classificados em Estruturadores, Associados e Especiais. Em linha com a orientação estratégica definida no PMDI, os programas Estruturadores e os Associados estão agrupados nas 11 redes de desenvolvimento integrado que organizam a ação governamental.

A avaliação da execução orçamentária global dos programas do PPAG encontra-se no tópico (4) referente à execução da LOA e a análise de cada rede de desenvolvimento integrado, no tópico (7) referente à Estratégia de Desenvolvimento do Estado.

3.2.1 Revisão do PPAG para 2015

A revisão é uma das etapas da gestão do PPAG, devendo ocorrer a cada ano, conforme dispõe a Lei 20.024/2012, arts. 5º e 8º, visando à atualização do Plano e à integração das novas demandas da sociedade e da própria Administração Pública. Os resultados consolidados da revisão 2015, detalhados nos Anexos III e IV da Lei 21.694/2015 (Volume II do PPAG), foram demonstrados de forma detalhada no relatório técnico, tendo sido ressaltado que representaram mudanças mais profundas do que as verificadas no ano anterior, com destaque para as adaptações em função da reforma administrativa ocorrida no Estado, naquele ano.

3 Of. 21140/2015 – GCWA/Cfamge, de 9/12/2015 - OF.GAB.SEC. n.º 83/16, de 26/02/2016.

Ficaram evidenciadas as inclusões, exclusões, alterações e transposições de programas estruturadores, associados, especiais e diversas ações a eles vinculados, em virtude da necessidade de adequação à reestruturação administrativa do Estado, a partir de 2015, com alterações nas Leis Delegadas 179/2011 e 180/2011, que criaram e desmembraram Secretarias.

No exame técnico está demonstrada a execução orçamentária dos programas incluídos e, também, de forma agregada, das diversas ações, vinculadas aos respectivos órgãos que as realizaram (Tabela 13; fl. 39), seguindo-se com as respectivas justificativas pelas inclusões realizadas.

Os programas excluídos do PPAG, na revisão para 2015, foram demonstrados na tabela 14, fl. 39, verificando-se, um número expressivo de programas excluídos na revisão para 2015 havendo entre os associados, os que não apresentaram qualquer realização financeira naquele exercício, como mostrou a referida tabela. Registrando-se, ainda, a existência de justificativas para a exclusão da maioria dos citados programas, em cumprimento às prescrições do art. 8º, II, da Lei 20.024/12.

Diversos programas Estruturadores e seus Associados foram objeto de migração de ações para outros programas, dentro da mesma ou de outras unidades orçamentárias, ou a conclusão das entregas previstas. Houve a extinção de órgão responsável por gestão de programa estruturador, registrando-se a execução insignificante de recursos nos anos anteriores. Programas Associados foram objeto de ajustes, em função da incorporação do antigo órgão responsável em outros órgãos, bem como a extinção de programa associado, pelo término de contrato de financiamento dos recursos destinados à sua execução e, quanto ao programa Especial – Regime Próprio de Previdência Social deveu-se à extinção do Funpemp.

À equipe técnica apontou a necessidade de melhoria, na transparência do processo de exclusão e inclusão de programas e ações, quando da revisão do PPAG, bem como na execução de programas e ações incluídos, devido ao descompasso verificado em relação à previsão da LOA, entretanto o Poder Executivo não se manifestou.

Dessa forma fica mantido o apontamento, com a recomendação ao Governo do Estado, para melhorar a qualidade da informação quanto às propostas de modificações na revisão do PPAG.

3.2.2 Participação Popular na Revisão do PPAG para 2015

Das ações incluídas no PPAG em 2015 pelo Poder Legislativo, 22 (vinte e duas) tiveram origem na Comissão de Participação Popular da ALMG – CPP. A especificação dessas ações e respectiva execução orçamentária em 2015 constam do Anexo I, do relatório técnico, fl. 562/563, onde também é demonstrada a execução de diversas outras ações já existentes no PPAG e que tiveram previsão ou autorização de crédito orçamentário no exercício, levantadas mediante o Identificador, (Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã).

Os créditos orçamentários para as ações da CPP, na LOA 2015, totalizaram R\$ 35,072 milhões, sendo executados, no exercício, R\$ 22,758 milhões – maior valor dos últimos 5 anos, superior ao executado em 2014, o que, em princípio, mostra resultado positivo desta iniciativa. Contudo, a análise individualizada das ações listadas no referido Anexo I, mostrou que a maioria delas não apresentou execução dos créditos orçamentários previstos ou autorizados, entre as quais, 14 (catorze) incluídas em 2015.

Observou-se, ainda, a concentração da execução orçamentária dos valores no último quadrimestre de 2015, causando estranheza, uma vez que se trata de ações sociais, realizadas de forma contínua, ao longo do ano. Para esclarecer a execução crítica dessas ações, este Relator

encaminhou questionamento⁴, do qual não se obteve esclarecimento satisfatório pela Seplag⁵, que se limitou a reiterar as condições peculiares e consequentes dificuldades na execução orçamentária das demandas da CPP e a realçar o aumento considerável dos valores em 2015.

Sobre esse tema, devemos destacar que o Poder Executivo vem sendo reiteradamente advertido, nos pareceres prévios desta Corte, a concentrar esforços para superar as dificuldades na execução das ações decorrentes da participação popular, visando ao cumprimento do § 5º do art. 157 da Constituição Mineira e do § 2º do art. 8º da Lei 20.024/2012.

No último parecer desta Casa, relativo ao exercício de 2014, o Conselheiro Relator deixou de reiterar tal recomendação, tendo em vista a intenção do atual Governo, consignada na mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa, para serem aplicadas já no exercício financeiro de 2015, de ampliar os processos de participação da sociedade na formulação das políticas públicas estaduais.

O que de fato tem-se apurado é que, a realização de audiências públicas com o levantamento das demandas da sociedade pela ALMG, em parceria com o Poder Executivo, ocorrem e geram expectativas nos participantes e na sociedade em geral, mas não são acompanhadas da imprescindível execução, o que por sua vez gera frustração no seio social.

Em 2015, foi expressivo o acréscimo nos valores e nas demandas apresentadas, entretanto, a execução orçamentária se concentrou no final do exercício, além de várias ações sem execução.

O órgão técnico reitera recomendações feitas anteriormente, as quais adoto, ficando, portanto, o Poder Executivo recomendado a promover os ajustes necessários ao cumprimento dos preceitos do § 5º do art. 157 da Constituição Mineira e do § 2º do art. 8º da Lei 20.024/12, sobre a participação popular na formulação de políticas públicas, e, também principalmente, pela expectativa da população quanto à efetiva realização de suas propostas, que passem a integrar um plano de governo.

Em suas considerações finais sobre o PPAG, a equipe técnica concluiu pela 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.

O Poder Executivo respondeu por intermédio da SEPLAG, nos termos apresentados em defesa, fl. 612, sobre a existência no PPAG, de 255 indicadores que irão medir o desempenho de 136 programas do PPAG 2016-2019, afirmando que 81% dos programas existentes possuem indicadores com atributos qualitativos adequados à avaliação dos mesmos, informando ainda que o painel de indicadores encontra-se em sítio eletrônico próprio, com estrutura de informações que permitem avaliação dos programas e seus resultados.

O órgão técnico, entretanto, reitera à fl. 734/735, o entendimento de perda para o processo de aferição do desempenho finalístico das ações governamentais, com prejuízo ao princípio da transparência em função das limitações das informações disponibilizadas.

Foi apontado, ainda, pela equipe técnica, o acréscimo expressivo do valor aportado nas ações da CPP, em relação aos anos anteriores, entretanto, a forte concentração da execução tem sido verificada no final do exercício; várias ações não foram executadas, e quanto a essas apurações,

4 - Of. 21144/2015 - GCWA/Cfange, de 9/12/15.

5 - OF. GAB. SEC. nº 45/16, de 26/1/16.

o órgão técnico entendeu necessário que os responsáveis apresentassem os respectivos esclarecimentos.

A equipe técnica assevera à fl. 736, que a SEPLAG tem apresentado justificativas com as mesmas alegações, de forma repetitiva desde o ano de 2012, sobre a necessidade de se adaptar tecnicamente para atender às demandas da CPP.

A Cfamge, considerando-se as prescrições da CE/89 (§ 5º do art. 157), das leis que instituem o PPAG, além das reiteradas advertências desta Corte, afirmou que se torna imperativo que de forma definitiva o Poder Executivo envie esforços para a realização das políticas públicas oriundas da CPP, aliando-se com o modelo de gestão adotado no Estado, baseado na intensificação da participação da sociedade no planejamento governamental.

Entendo pela recomendação, ao Poder Executivo, para que as audiências públicas realizadas ultrapassem os limites da mera publicidade e expectativa do cidadão, para a efetiva realização das políticas almejadas pela própria sociedade.

3.3 Responsabilidade Social no Estado

A Responsabilidade Social do Estado foi estabelecida inicialmente pela criação do Índice Mineiro de Responsabilidade Social nos termos do art. 1º da Lei nº 14.172/2002⁶, que tem por objetivo a divulgação periódica do perfil de desempenho dos municípios do Estado.

No parágrafo único do art. 4º, da Lei, estabeleceu-se que o Governo deverá apresentar, anualmente, programa emergencial para o desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS.

Com a edição da Lei nº 15.011/2004, de acordo com o seu art. 8º, o Balanço Social do Estado passou a integrar a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, na forma de anexo específico e didático, que conterà a prestação de contas dos resultados sociais.

Em caso de não terem sido atingidas as metas dos Anexos Sociais, o Poder Executivo proporá, no Balanço Social do Estado, medidas corretivas a serem incorporadas na LDO.

Diante desse contexto legal, o Órgão Técnico em seu acompanhamento tem avaliado que as medidas adotadas pelo Governo, não têm sido suficientes para caracterizar o cumprimento, na íntegra, das prescrições do aludido parágrafo único do art. 4º Lei nº 14.172/2002.

Assevera a equipe técnica que, embora haja a inclusão nas leis orçamentárias, conforme orientação da LDO, de demonstrativo com os programas e seus valores para aplicação no conjunto dos 50 municípios com piores classificações no IMRS, tal demonstrativo não discrimina os municípios contemplados com o programa, inexistindo assim, vínculo com aqueles mais necessitados.

Do mesmo modo, as medidas adotadas para atender ao § 1º do art. 8º da Lei 15.011/2004, não têm sido suficientes para atender ao que estabelece a proposição contida no Balanço Social, sobre medidas corretivas a serem incorporadas à LDO, para os casos em que não tenham sido atingidas as metas estabelecidas nos Anexos Sociais integradas por força da citada Lei aos instrumentos de planejamento.

6 - A Lei 14.172/2002 instituiu o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, que expressa o nível de desenvolvimento de cada município mineiro nas dimensões de educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, gestão, habitação, infraestrutura e meio ambiente, cultura, lazer e desporto.

No Parecer Prévio sobre as Contas de 2014, houve recomendações para o fiel cumprimento da legislação atual até a aprovação do Projeto de Lei 891, de 2015⁷, que altera as normas sobre o assunto, cabendo à Administração Estadual cumprir as deliberações desta Corte de Contas, no sentido de se posicionar conclusivamente quanto à disponibilização de informações necessárias ao controle da eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento social dos 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 15.011/2004.

A Seplag, ao se manifestar sobre o pedido de esclarecimentos feito pela Cfamge e encaminhado por este Relator⁸, destacou em sua resposta que será alterada a configuração dos relatórios institucionais de monitoramento, a fim de melhor evidenciar a aplicação desses recursos.

Quanto à regionalização na execução dos programas sociais, um imperativo para diminuir as desigualdades regionais, a Região Central apresentou como nos exercícios anteriores a maior participação, 52,42%, assim como os maiores gastos sociais *per capita*, (R\$ 1.604,22), em contraponto às regiões mais pobres do Estado, que embora tenham apresentado resultados ligeiramente superiores ao ano anterior, ainda assim, ficaram bem abaixo dos gastos realizados na região central, notadamente as regiões Noroeste (R\$ 727,85); Rio Doce (R\$ 839,52); Norte (R\$ 1.030,24) e Jequitinhonha/Mucuri (R\$ 1.076,11).

Quanto a este tema, o Órgão Técnico apurou a manutenção da insuficiência das medidas adotadas pelo Governo, no que se refere 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.

A Seplag manifestou-se no sentido de prestigiar as alterações em andamento por meio de projeto de lei em tramitação no Poder Legislativo e que já no exercício de 2016 promoverá modificações nos Relatórios Institucionais de Monitoramento, contendo as informações que atendam ao disposto no parágrafo único do art. 4º da Lei 14.172/2002.

Alegou ainda, sobre a inadequação técnica de criação de um programa emergencial único capaz de solucionar os problemas que envolvem os municípios em função da sua complexidade.

Em relação ao § 1º do art. 8º da Lei 15.011/2004, considera o desempenho satisfatório aquele que se encontra na faixa de 70 a 130% em relação à meta programada.

Ao analisar as justificativas a Cfamge entendeu que até o momento do reexame não se pode constatar melhorias quanto à insuficiência e inconsistência das medidas adotadas pelo Governo, que foram objeto de apontamento no relatório técnico inicial, em relação ao cumprimento ao art. 4º da Lei 14.172/2002.

Quanto ao não cumprimento do § 1º do art. 8º da Lei 15.011/2004, em que pese o desempenho financeiro consolidado daqueles programas em 2014 terem atingido 89%, considerado satisfatório de acordo com a metodologia de desempenho adotada pelo Governo, ainda que pontualmente ele não tenha sido atendido em várias ações, para estas deveriam ter sido apresentadas as referidas medidas corretivas em 2015.

As alegações apresentadas quanto a este item não trazem elementos novos capazes de alterar a situação apurada pelo órgão técnico. Portanto, ratifica-se o apontamento técnico quanto à insuficiência de medidas adotadas para o cumprimento do aludido § 1º do art. 8º da Lei nº 15.011/04.

7 - O Projeto de Lei 891, de 2015, está em tramitação na Assembleia Legislativa, aguardando parecer em comissão, conforme consulta ao site da ALMG, em 07/07/2016.

8 - Of. 21144/2015 - GCWA/Cfamge, de 9/12/15.

Por fim, apontou-se no relatório técnico que houve piora na qualidade do Balanço Social, uma vez que não foram descritos os 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.

A Seplag manifestou-se de forma parcial, informando 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 ao compromisso assumido pelo Estado de melhorar na apresentação do Balanço Social, o órgão técnico alega que será alvo de verificação, e quanto ao baixo grau de satisfação no desempenho físico e financeiro das ações dos programas sociais de 2015, recomendo que se implemente a necessária propositura no Balanço Social de 2015, das medidas corretivas a serem incorporadas ao projeto de LDO, para o exercício de 2018, visando atender ao § 1º, art. 8º, da Lei 15.011/2004.

3.4 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

O arcabouço legal sobre a LDO está contido nas Constituições da República e Estadual, em seus arts. 165, § 2º, e 155, respectivamente, bem como os dispositivos da LRF, que estabelece parâmetros e condicionantes para a sua elaboração, além do panorama econômico do Estado, que sob este contexto compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, por conseguinte, traçar as diretrizes as quais se submeterá a Lei Orçamentaria Anual – LOA, dispondo ainda, sobre as alterações na legislação tributária, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

As diretrizes orçamentárias, em 2015, foram estabelecidas na Lei 21.447/2014, LDO 2015.

Além de atender aos dispositivos constitucionais supracitados, a LDO deve observar, também, normas específicas contidas na LRF, conforme prevê o art. 4º, dispondo sobre o equilíbrio entre receitas e despesas; os critérios e a forma de limitação de empenho nas hipóteses de a receita não comportar as metas de resultado primário ou nominal, ou para a obtenção de resultado primário necessário para a recondução da dívida consolidada ao limite; as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, assim como dispor sobre as demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Integrarão ainda o projeto de LDO, por força do disposto nos §§ 1º e 3º do art. 4º da LRF os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais.

3.4.1 Análise sobre a LDO 2015

3.4.1.1 Prioridades e Metas

Conforme estatuído no art. 165, II, § 2º, da CR/88, não consta o Anexo de Prioridades e Metas que deveria integrar a LDO 2015, uma vez que, nos termos do art. 2º da LDO, as metas e prioridades da Administração Pública Estadual (Poder Executivo) para o exercício de 2015 correspondem aos programas estruturadores constantes do PPAG 2012-2015 e suas revisões, bem como, para os demais poderes, a Defensoria Pública, o MPE, o TCEMG, as metas prioritárias são as consignadas nos respectivos programas finalísticos do mesmo plano.

O art. 2º da LDO 2015 determina, ainda, que as metas deverão observar as seguintes diretrizes: I – redução das desigualdades sociais; II – geração de emprego e renda com sustentabilidade

econômica, social, ambiental e regional; III – gestão pública transparente, voltada para o serviço ao povo mineiro.

3.4.1.2 Audiências Públicas Regionais

Conforme o disposto no § 5º do art. 155 da CE/89, a LDO deve fixar percentual não inferior a 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, percentual a ser incluído na LOA e executado com o respectivo pagamento até o final do exercício financeiro correspondente.

O exame técnico apontou que a LDO 2015, assim como a de 2014, não cumpriu tal determinação, permanecendo divergências, 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, nos termos do § 2º, art. 158 da CE/89.

Em resposta, a Seplag informou à fl. 617, que foi publicado o Decreto n. 46.774/2015, que instituiu os Fóruns Regionais de Governo, tendo sido instalados 17 Fóruns Regionais, com 34 encontros, e participação de 17.293 pessoas. Afirmou ainda, 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 à fl. 619, destacou que há muito que se fazer pela frente, mas o passo fundamental está dado que é a abertura de canais de diálogo até então inéditos em Minas – para participação de todos e priorização dos recursos para o atendimento das demandas oriundas dessa participação.

A equipe técnica entendeu que os esclarecimentos não são satisfatórios, e não conseguiu aferir se o percentual mínimo de 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado foi atendido na formalização das propostas.

Entendeu ainda que se faz necessário construir um mecanismo que permita verificar quais foram as propostas originárias destas Audiências Públicas Regionais.

3.4.1.3 Sistema de Custos

A Administração Pública deverá manter sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos termos do art. 50, § 3º, da LRF.

Cabe destacar que a obrigação de estabelecer as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme alínea “e” do inciso I do art. 4º da LRF deve estar contido na LDO e a orientar a elaboração da LOA, entretanto, a LDO para 2015 tratou dessa questão de forma genérica.

Em seu art. 46 a LDO determina que: para fins de acompanhamento e controle de custos, o pagamento dos bens e serviços contratados pelo Poder Executivo dependerá de prévio registro dos respectivos contratos no Siad, de acordo com a legislação em vigor, ficando facultada a adoção desse procedimento aos órgãos dos Poderes Judiciário e Legislativo, do MPE e da Defensoria Pública; o acompanhamento dos programas financiados com recursos do Orçamento Fiscal e do Orçamento de Investimentos será feito no módulo de monitoramento do gasto público do SIGPlan; e as diretrizes e metas de longo prazo de controle de custos, qualidade e produtividade do gasto governamental compõem o PMDI e serão avaliadas anualmente por meio de programa específico do PPAG 2012-2015.

Em relaço às diretrizes e metas de longo prazo, de acordo com a última reviso do PPAG 2012-2015 pode ser observado que existe programa que trata de “qualidade” e “produtividade do gasto governamental”, mas, por outro lado e em desacordo com o art. 46 da LDO 2015, não se verifica qualquer programa que disponha sobre “controle de custos”.

Por fim, recomendo que na reviso das normas de planejamento seja dado cumprimento ao comando normativo inserto no art. 4º, I, “e” da LRF, sobretudo ao que se refere a maior preciso quanto ao “controle de custos” na LDO.

No que se refere ao Anexo de Metas Fiscais, este consigna as metas anuais em valores correntes e constantes relativas às receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública consolidada e líquida, para o exercício corrente e para os dois seguintes, são as constantes do Anexo I da LDO.

No cálculo das metas apresentadas no Anexo de Metas Fiscais elaborado pela Seplag, considerou-se, principalmente, o cenário macroeconômico contido no Projeto da LDO para 2015 da União, cujos parâmetros macroeconômicos utilizados foram, entre outros, o crescimento real anual do PIB de 3% para 2015 e 4% para 2016 e 2017; IPCA acumulado: 5% para 2015 e 4,5% para 2016 e 2017.

As projeções das principais metas fiscais da LDO 2015 (Tabela 16; fl. 49), demonstram uma queda brusca na projeção do déficit nominal, de R\$ 11,165 bilhões em 2015 para R\$ 4,178 bilhões em 2016, e R\$ 3,442 bilhões em 2017. De acordo com o Anexo I da lei, tal diferença decorre da previso de entrada de novas operações de crédito, incorporaço de juros e projeções das variáveis de correção dos contratos já existentes (IGP-DI, taxa de câmbio, etc.). Porém, entendeu o órgão técnico que tais fatores não foram devidamente considerados nas projeções de resultado nominal para os anos posteriores.

A receita orçamentária total do Estado, estimada em R\$ 81,275 bilhões para 2015, tem sua construço realizada especificamente quanto ao ICMS, principal fonte de receita tributária e usados como base para a LDO 2015, aqueles dados extraídos da série histórica em valores correntes e, quanto às projeções, foi utilizada uma série de modelos econométricos.

Em relaço à meta de arrecadaço do ICMS, foi observado um aumento de 9,98% comparativamente à meta estipulada para 2014. Em termos absolutos, o valor da meta de arrecadaço desse imposto passou de R\$ 37,873 bilhões, em 2014, para R\$ 41,652 bilhões, em 2015. Já as metas de 2016 e 2017, sobem para R\$ 45,385 bilhões e R\$ 49,201 bilhões, respectivamente. A LDO estimou, também, para 2015, R\$ 76,252 bilhões de receita não financeira ou receita primária do Estado, devendo esta situar-se em torno de 1,33% do PIB nacional.

A despesa orçamentária total foi fixada em R\$ 81,275 bilhões para 2015, os gastos com Pessoal e Encargos, que representam o maior dispêndio do Estado, registraram em 2015 uma elevaço na projeção de 26,9%, na comparaço com 2014, ou seja, de R\$ 30,659 bilhões para R\$ 38,892 bilhões, sendo fixada também a meta para o superávit primário de 2015, correspondente a R\$ 883,465 milhões em valores correntes, correspondente a 0,02% do PIB nacional.

Deve-se destacar, ainda, que embora a LDO 2015 tenha previsto equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas para o exercício de 2015, a Lei 21.695/2015, LOA 2015, fixou despesa R\$ 7,273 bilhões a maior que a receita estimada. Porém, ressalta-se que, não obstante as previsões da LOA 2015, as metas fiscais de resultado primário, nominal e dívida previstos na LDO 2015 devem ser perseguidas pelo Governo, ainda que sejam necessárias medidas de limitaço de empenho e movimentaço financeira, conforme disposto no art. 9º da LRF.

A avaliação do cumprimento das metas fiscais de resultado nominal, resultado primário, receita tributária e dívida será apresentada em tópicos específicos da execução orçamentária neste voto.

3.4.2 Anexo de Riscos Fiscais

O Anexo de Riscos Fiscais é o documento que identifica e estima os riscos fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e de informar sobre as opções e providências estrategicamente escolhidas para enfrentá-los.

Conforme a LDO 2015, tais riscos dizem respeito à possibilidade de as receitas e despesas divergirem significativamente dos valores estimados no projeto de lei orçamentária anual. Em relação às receitas, há possibilidade de o contexto previsto para efetivação dos valores projetados não se confirmar, pois já se trabalhava com a expectativa de desaceleração econômica.

Para a despesa, os valores previstos podem ser afetados por fatos incertos e posteriores à alocação inicialmente prevista na lei orçamentária, levando a uma distorção dos limites previamente definidos no orçamento. Nesses casos, se mostra prudente e necessário fazer uma reestimativa da receita e a reprogramação das despesas orçamentárias, de forma a ajustá-las às disponibilidades de receita efetivamente arrecadada.

Quanto aos passivos contingentes, que podem representar risco para a gestão orçamentária estadual, foram relacionadas no Anexo de Riscos Fiscais ações judiciais que totalizam um valor de R\$ 6,597 bilhões, entre as quais se destacam as indenizatórias, no montante de R\$ 995,253 milhões (15,09%), seguidas de ações de saúde, que somam R\$ 3,399 bilhões (51,52%).

Verifica-se, contudo, que o Governo ainda limita-se a enumerar as possíveis perdas financeiras decorrentes de demandas judiciais, não incorporando no referido Anexo a totalidade dos passivos contingentes e demais riscos fiscais.

Tal fato foi apontado no Relatório Técnico sobre as Contas Governamentais/2014, e no item 4.1.3.2 do Relatório de Controle Interno da Prestação de Contas de 2014⁹. Observa-se, ainda, que na LDO 2016 o vício persiste, não havendo manifestação do Controle Interno na Prestação de Contas de 2015.

3.5 Lei Orçamentária Anual – LOA

A Lei Orçamentária do Estado para o exercício de 2015¹⁰ é decorrente da elaboração, modificação, aprovação e sanção do Projeto de LOA 5.497/2014 e prevê um orçamento deficitário em R\$ 7,273 bilhões para o exercício de 2015, com receita estimada em R\$ 81,383 bilhões e despesa fixada em R\$ 88,656 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias. Fixou-se também em R\$ 7,661 bilhões o Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas pelo Estado.

Registra-se que são operações intraorçamentárias aquelas resultantes de movimentação entre órgãos, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes integrantes do Orçamento Fiscal.

9 - Não há apontamentos sobre o tema no Relatório de Controle Interno da Prestação de Contas de 2015.

¹⁰ Lei 21.695/2015

3.5.1 Considerações sobre as Mudanças Ocorridas no Projeto de Lei do Orçamento do Estado para o Exercício de 2015

O Governador do Estado, à época, enviou à Assembleia Legislativa a mensagem 706, de 26/9/14, na qual foi encaminhado o Projeto de Lei 5.497/2014 (PLOA 2015), para apreciação e deliberação da Proposta Orçamentária contendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício de 2015.

A citada proposição seguiu a regular tramitação sendo objeto de apreciação em Plenário, concluindo pela aprovação de 431 emendas, sendo 39 da Comissão de Participação Popular, 340 de parlamentares, 1 da Comissão Extraordinária das Águas e 51 apresentadas pelo relator, e 1 subemenda.

De acordo com o parecer do Projeto de Lei Orçamentária, foi observada mudança nos parâmetros macroeconômicos que embasaram as projeções das receitas e despesas orçamentárias previstas. Por essa razão, a expectativa era de que as projeções que basearam a elaboração da proposta orçamentária não se materializassem.

O governo atual entendeu que os números precisavam se adequar à realidade econômica do país, e considerando-se a excepcionalidade daquele momento, foi apresentado requerimento ao presidente da ALMG propondo readequações da estimativa da receita e da fixação da despesa. Em 11/3/2015 a solicitação foi acatada nos termos regimentais, tendo emitido novo parecer, após entender que, diante de fatos econômicos supervenientes, seria necessário promover modificações na proposta orçamentária.

Apresentado novo parecer em 23/3/2015, o texto final do projeto foi aprovado em 26/3/2015. Dessa forma, o valor da receita fiscal passou de R\$ 72,427 bilhões para R\$ 68,349 bilhões, já descontada a receitas intraorçamentárias, reestimada em R\$ 13,034 bilhões. Ao passo que, a despesa fiscal, também já descontadas as despesas intraorçamentárias, foi revisada de R\$ 72,427 bilhões para R\$ 75,622 bilhões. Desse modo, o déficit orçamentário projetado para 2015 ficou em R\$ 7,273 bilhões.

Em princípio tais modificações embasaram-se nos estudos, tendo como parâmetro os dados do Poder Executivo demonstrando que tanto a receita fiscal prevista na proposta original, quanto à despesa, nos montantes fixados, não se materializariam no contexto das novas perspectivas econômicas, especialmente para as despesas de pessoal do Poder Executivo e para a amortização da dívida, que foram subestimados, com omissão de reajustes anteriormente concedidos e erros de estimativa do serviço da dívida a pagar no exercício.

Ainda, nas despesas reavaliadas foram incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores (DEA), da ordem de R\$ 1,15 bilhão, não computadas anteriormente no projeto original (Tabela 19; fl. 55).

Assim, o Orçamento Fiscal do Estado para o exercício de 2015, foi materializado pela Lei 21.695/2015, estimando a receita em R\$ 81,383 bilhões e fixando a despesa em R\$ 88,656 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias em R\$ 13,034 bilhões, diferença que representa um déficit orçamentário de R\$ 7,273 bilhões.

No Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado, para os investimentos foram previstos R\$ 7,661 bilhões. Entretanto, no art. 6º da LOA, o Orçamento de Investimento estima as fontes e fixa os investimentos em R\$ 7,676 bilhões.

O relatório técnico aponta esta diferença e em consulta ao Anexo III da LOA 2015, de modo diverso do art. 6º da citada lei, os investimentos foram fixados em R\$ 7,661 bilhões, perfazendo uma diferença de R\$ 15,841 milhões. Esta diferença foi objeto de questionamento e em resposta

a Seplag apenas alega tratar-se de erro material advindo da consolidação dos relatórios que compõem a LOA 2015, ocorrido na Gasmig em programa específico. E arrematou que a execução do Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas estava sendo pautada pelo menor valor, ou seja, aquele indicado no Anexo III.

3.5.2 Receita Prevista Reestimada

O montante previsto para a Receita Fiscal, estimado inicialmente em R\$ 72,427 bilhões, passou a ser, após a reestimativa, de R\$ 68,349 bilhões, descontada a Receita Intraorçamentária de R\$ 13,034 bilhões. Os valores originais e reestimados das Receitas Correntes, Receitas de Capital, Receita Intraorçamentária e Deduções da Receita Corrente estão demonstrados na Tabela 17; fl. 53.

As receitas fiscais totais foram reestimadas em R\$ 81,383 bilhões para 2015, o que representa uma redução, em relação ao projeto inicial (R\$ 83,355 bilhões), da ordem de 2,37%.

As Receitas Correntes, tiveram sua arrecadação reestimada em R\$ 72,120 bilhões para 2015, o que equivale a uma redução de 6,23%, em relação ao projeto inicial (R\$ 76,915 bilhões).

Dois fatores contribuíram para essa redução; primeiro a significativa variação na receita patrimonial do Estado – que inclui os dividendos e os títulos de juros de renda, entre outros, passando de R\$ 4,770 bilhões para R\$ 1,136 bilhão, ou seja, uma redução de 76,19%, neste item; em segundo, a revisão na arrecadação do ICMS, uma das principais fontes de recursos do Estado. Neste caso, originalmente previu-se R\$ 41,652 bilhões, mas esse valor foi reduzido para R\$ 40,543 bilhões, verificando-se uma redução de 2,66%.

Quanto às Receitas de Capital, o subgrupo **Operações de Crédito, responsável por 4,32% do total da receita fiscal** – exceto intraorçamentária, foi reestimado para R\$ 2,950 bilhões, apresentando um acréscimo de 27,42% frente ao projeto inicial (R\$ 2,315 bilhões).

3.5.3 Despesa Fiscal Reavaliada

A despesa total, fixada inicialmente em R\$ 72,427 bilhões, passou a ser de R\$ 75,622 bilhões após a reavaliação, descontadas as Despesas Intraorçamentárias, em R\$ 13,034 bilhões.

A Despesa Fiscal é composta pelas Despesas Correntes, de Capital e Intraorçamentárias, e seus valores originalmente previstos e reavaliados (Tabela 18; fl. 54).

As Despesas Fiscais, reavaliadas em R\$ 88,656 bilhões para 2015, representaram um acréscimo, em relação ao projeto inicial de (R\$ 83,355 bilhões), da ordem de 6,36%.

Destaca-se em síntese.

Na categoria Despesas Correntes, as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais são as mais representativas, equivalendo a 51,39% da despesa fiscal total, verificando-se um crescimento de 12,03% em relação à proposta de 2014.

A maior variação ocorreu na folha de pagamento do Poder Executivo, na comparação entre a proposta orçamentária original e a proposta revista. Inicialmente, estavam previstos R\$ 28,539 bilhões em despesa de pessoal (ativo e inativo). Entretanto, foi revisto para R\$ 32,713 bilhões, um aumento de R\$ 4,174 bilhões, equivalentes a 14,63%.

Comparativamente à proposta original encaminhada em 2014, no grupo Outras Despesas Correntes, o segundo mais representativo, responsável por 32,84% da despesa fiscal total, houve acréscimo de 1,52%; no subgrupo Transferências Constitucionais aos Municípios, com

participação de 16,54% na despesa total, verifica-se uma redução de 1,74%; e nas despesas do Poder Executivo, correspondentes a 14,45% da despesa total, verifica-se um aumento de 5,74%.

Na categoria Despesas de Capital, que representa 10,45% da despesa total, observa-se o decréscimo de 16,81%. Os destaques referem-se a um aumento de 33,61% equivalentes a (R\$ 899 milhões) nas despesas com amortização da dívida que vão consumir a soma de R\$ 3,574 bilhões, e uma redução de 36,57% nos Investimentos e Inversões Financeiras que foram fixados em R\$ 4,328 bilhões. Quanto a esses últimos, o maior volume de gasto concentra-se no Poder Executivo (R\$ 4,079 bilhões), com uma queda de 37,96% em comparação ao projeto encaminhado em 2014.

Segundo a Cfange foi destacado no processo legislativo, que em relação aos demais Poderes, não foram realizadas alterações permanecendo os valores constantes no projeto original.

Na tabela 19, fl. 55, estão demonstradas as reavaliações das despesas para o Poder Executivo, já incluídas as Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, da ordem de R\$ 1,150 bilhão, não computadas no projeto original.

3.5.4 Déficit Orçamentário Previsto para 2015

Portanto, após as readequações de despesas e receitas, a revisão da proposta original no processo legislativo projetou o déficit de R\$ 7,273 bilhões para 2015 (Tabela 20; fl. 55).

3.5.5 Conceito e Princípios Orçamentários

A Cfange enumera alguns conceitos e princípios orçamentários cuja leitura entendo ser imperiosa, principalmente neste momento de dificuldades econômicas que geram reflexos negativos diretamente nos orçamentos públicos e este se mostra cada vez mais, uma ferramenta de fundamental importância no planejamento e na otimização da gestão dos recursos públicos.

Nesse contexto, cabe ressaltar que o orçamento como ferramenta de planejamento dos gastos estatais, seja por meio da programação das despesas a serem realizadas, seja na consignação dos recursos financeiros suficientes para financiá-los, identificando a origem das receitas tem como intuito programar a execução orçamentária anual. Esta lógica contempla o equilíbrio orçamentário entre as receitas nele previstas, que ingressarão ao longo do ano, e as despesas autorizadas a serem realizadas.

Importante salientar que existem princípios básicos que devem ser seguidos na elaboração e no controle dos orçamentos públicos e estão definidos na Constituição Federal e Mineira, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei 4.320/1964 e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. São, portanto, premissas a serem observadas na concepção da proposta orçamentária.

Sobre o orçamento equilibrado, observa-se que as últimas constituições federais brasileiras têm tratado a questão do equilíbrio orçamentário, ora de maneira explícita ora de forma indireta, como explica James Giacomoni:

A Constituição de 1967 foi direto ao ponto, exigindo orçamentos públicos equilibrados. Rezava o *caput* do art. 66: “O montante da despesa autorizada em cada exercício financeiro não poderá ser superior ao total das receitas estimadas para o mesmo período.” O artigo previa exceções nos casos de recessão econômica e nas situações em que é recomendada a abertura de créditos extraordinários.

A Emenda Constitucional nº 1/69 retirou todos os dispositivos citados que consagravam o equilíbrio orçamentário, mas isso não significou a liberação dos déficits no orçamento da União. Ocorre que a própria emenda, no artigo 69, autorizou a colocação e resgate de títulos

do Tesouro Nacional visando à amortização de empréstimos internos, fora do orçamento fiscal. Essas operações bem como outras, conforme já visto, eram registradas no orçamento monetário que, de fato, era o orçamento do déficit, possibilitando um orçamento fiscal “equilibrado”.

O Constituinte de 1988 preferiu adotar uma postura realista em face ao déficit orçamentário, além de entrar no mérito de sua própria conceituação. Pela sistemática de classificação das contas orçamentárias no Brasil, o déficit aparece embutido nas chamadas Operações de Crédito que classificam tanto os financiamentos de longo prazo contratados para a realização de obras, as operações de curto prazo de recomposição do caixa e que se transformam em longo prazo pela permanente rolagem e a própria receita com a colocação de títulos e obrigações emitidos pelos tesouros, nacional, estaduais e, até, municipais¹¹.

O equilíbrio proposto pela CR/88 é o da chamada “regra de ouro”, consignada no inciso III do art. 167 da Carta Magna, e a LRF, em seu artigo 4º, inciso I, alínea “a”, preveem o equilíbrio entre receitas e despesas. Sua finalidade é exatamente a de impedir o déficit orçamentário, principalmente no âmbito da LOA. *A priori*, só é recomendável que se gaste aquilo que se arrecada. Assim, o orçamento deve funcionar como uma ferramenta de planejamento real, contemplando gastos que serão realizados em função das receitas arrecadadas e, por isso, não se deve prever mais despesas que receitas.

A LRF estabelece normas voltadas para a responsabilidade fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Para garantir esse equilíbrio, a programação das despesas deverá ter o efetivo suporte financeiro, decorrente do fluxo de receitas previsto e da limitação dos gastos por meio de critérios rigorosos para a limitação do empenho.

Não obstante a relevância do planejamento governamental na busca pelo equilíbrio fiscal chama a atenção, no âmbito do Estado de Minas Gerais, a aprovação da lei orçamentária para o exercício financeiro de 2015 com uma projeção de déficit orçamentário.

A par dessa situação, e, considerando o cenário de dificuldades ocasionadas pela desaceleração da economia, este Relator encaminhou o Ofício 19.561/15 solicitando às Secretarias de Estado de Planejamento e Gestão e de Fazenda que se manifestassem, de forma pormenorizada, quanto às ações ou medidas que estariam sendo implementadas para se evitar o desequilíbrio na execução orçamentária.

Em resposta, por meio do ofício GAB. N. 703/15, foram assinaladas ações voltadas para a Prevenção ao Desequilíbrio na Execução Orçamentária de 2015, que só foram possíveis a partir de uma reestruturação das Instâncias de Governança, nas esferas da coordenação do planejamento e da gestão do Governo do Estado.

Nesse sentido, foram expedidas pela Câmara de Orçamento e Finanças – COF diversas normas, por meio de ofícios, circulares e deliberações, para os órgãos e entidades da Administração Pública, tendo a Seplag destacado algumas, no ofício acima referido, entre as quais a equipe técnica selecionou algumas medidas que estão relacionadas à fl. 57 e 58 do relatório técnico.

Apesar de todas as justificativas sobre as ações ou medidas implementadas para se evitar o desequilíbrio na execução orçamentária de 2015, foi verificado um expressivo déficit de R\$ 8,964 bilhões.

11 - GIACOMONI, James. Orçamento público. 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 80-81.

4. Execução da LOA

4.1 Execução Orçamentária da Despesa Global, de acordo com o PMDI e PPAG

O Orçamento Geral do Estado, executado pelo Orçamento Fiscal - OF e pelo Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado - OI, fez no exercício de 2015 o montante de R\$ 93,113 bilhões, tendo ficado abaixo do programado na LOA em 3,33% e do crédito autorizado em 14,99%. No que tange ao exercício de 2014 foi superior em 6,32%, tendo a execução do Orçamento Fiscal superado à daquele exercício em 12,72% e a do Orçamento de Investimento ficado aquém em expressivos 33,74%, considerando-se os valores nominais (Tabela 21; fls. 60).

- **Execução Orçamentária por Redes de Desenvolvimento Integrado do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI (Programas Estruturadores e Associados) e dos Programas Especiais**

Estão contemplados nas redes, os programas Estruturadores e Associados, principais instrumentos de materialização do plano estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais, a saber: Educação e Desenvolvimento Humano; Atenção em Saúde; Infraestrutura; Desenvolvimento Econômico Sustentável; Defesa e Segurança; Cidades; Governo Integrado, Eficiente e Eficaz; Desenvolvimento Social e Proteção; Ciência, Tecnologia e Inovação; Identidade Mineira e Desenvolvimento Rural. Já os Programas Especiais não estão diretamente ligados à estratégia governamental, sendo voltados para a gestão administrativa.

Verifica-se, pelo demonstrativo de fls. 60 do relatório técnico (Tabela 22), que a participação das redes na previsão orçamentária global do exercício de 2015 em relação aos valores executados em 2014 sofreu expressiva redução, passando de 34,79% para 26,21%.

No que tange à execução orçamentária no exercício de 2015, seguindo a programação da LOA, a participação das redes foi de 26,23% no orçamento total executado. Comparando-se o valor total executado nas redes em 2015 com o de 2014, verificou-se expressiva redução de 19,86%, com maiores perdas nas Redes de Cidades, Desenvolvimento Econômico Sustentável, Desenvolvimento Rural e Identidade Mineira. As Redes de Defesa e Segurança e de Desenvolvimento Social e Proteção apresentaram execução bem acima da de 2014.

Por outro lado, os Programas Especiais que não integram as redes obtiveram elevada participação na execução orçamentária do Estado passando de 65,21% em 2014 para 73,77% em 2015, o que representa 20,29% de acréscimo no valor executado em relação àquele exercício, impactado pelo aumento de gastos com pessoal ativo e encargos sociais, complementação financeira do RPPS, proventos de inativos militares, benefícios previdenciários da SEE, proventos de inativos civis e pensionistas, amortização, juros e encargos das dívidas contratuais interna e externa, conforme informação técnica de fls. 61 e 67.

- **Execução Orçamentária dos Programas de acordo com a Identificação no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG**

Os programas no PPAG são identificados como: Estruturadores, Associados e Especiais.

De acordo com dados evidenciados no demonstrativo à fl. 61 da análise técnica (Tabela 23), no exercício de 2015, ocorreu acentuada redução do quantitativo dos programas Estruturadores e Associados bem como dos recursos a estes alocados em comparação ao exercício de 2014, confirmando, assim, a queda da participação das redes no Orçamento Geral do Estado. A

execução orçamentária dos Estruturadores em relação a 2014 foi inferior em 4,25% e a dos Associados, em expressivos 34,35%.

Já a execução dos Programas Especiais, no exercício de 2015, superou a de 2014 em 20,29%. Entre os Programas Especiais destaca-se o Programa 701 – Apoio à Administração Pública cuja execução superou a de 2014 em 14%, impactado pelo aumento expressivo das despesas de pessoal e encargos sociais, relativas a diversas funções de Governo tais como: Segurança Pública, Judiciária e Saúde que, juntas, equivalem a 16,24% do total executado pelos Programas Especiais. Com a implementação do sistema de custos, conforme exigido pelo § 3º do art. 50 da LC nº 101/2000 e a apropriação dos gastos com pessoal nos respectivos programas (Estruturadores, Associados ou outra identificação que vier a ser estabelecida), viabilizar-se-ia maior transparência aos custos envolvidos em cada ação e programa de Governo.

• Execução Orçamentária dos Programas do PPAG por Categoria de Ação

Considerando o demonstrativo às fls. 62 do relatório técnico (Tabela 24) tem-se que os programas do PPAG foram executados mediante 937 ações no exercício de 2015 contra 941 em 2014, e, como no exercício anterior, as Atividades-Fim do Orçamento Fiscal destacaram-se em quantidade de ações (508) e as Operações Especiais em volume de recursos.

As Operações Especiais, em sua maioria, são ações dos Programas Especiais que, como já destacado, evidenciaram no exercício de 2015, expressivos aumentos na previsão e execução orçamentária em relação a 2014.

No Orçamento Fiscal destacam-se entre os maiores aumentos nos gastos executados com Operações Especiais os seguintes: Complementação Financeira do RPPS, Proventos de Inativos Militares, Benefícios Previdenciários – SEE, Proventos de Inativos Cíveis e Pensionistas, Amortização da Dívida Contratual Interna, Juros e Encargos da Dívida Contratual Interna, Amortização da Dívida Contratual Externa e Juros e Encargos da Dívida Contratual Externa.

O dispêndio com as Atividades-Meio do Orçamento Fiscal no exercício de 2015, também tiveram aumento de 9,77% em relação a 2014, impactado pela elevação das despesas com Pessoal Ativo e Encargos Sociais, que, em termos absolutos, evoluíram de R\$14,186 bilhões para R\$16,489 bilhões, representando 16,23% de acréscimo.

Lado outro, ocorreu decréscimo de 25,04% dos valores gastos com os Projetos do Orçamento Fiscal frente aos de 2014.

Destacou a análise técnica o descompasso no Orçamento de Investimentos face a execução orçamentária das Atividades-Fim que superaram em 99,03% a programação da LOA para o exercício de 2015 e pela expressiva queda em todas as categorias de ações daquele orçamento em relação a 2014.

4.1.1 Programas Estruturadores

• Execução Orçamentária

Entre os Programas Estruturadores que compõe o eixo fundamental de atuação da gestão governamental do Estado de Minas Gerais, a execução orçamentária de 11(onze) programas, representando 39,29% do total, não corresponde à importância estratégica que têm no quadro de programas governamentais, por apresentarem execução em percentuais abaixo de 70% da programação da LOA para 2015, com destaque para os programas: Sustentabilidade e Infraestrutura no Campo (0%), Investimento Competitivo para o Fortalecimento e Diversificação

da Economia Mineira (3,37%), Destino Minas (7,89%), Melhor Emprego (13,69%) e Travessia (16,20%), conforme dados evidenciados na Tabela 25, fls. 64.

Verifica-se, também, a execução orçamentária muito acima da programação da LOA, com indícios de baixa qualidade do planejamento, nos seguintes programas: Melhoria da Infraestrutura Hídrica no Norte e Nordeste de MG e Cidades Espaços de Integração, sendo de 121,34% e 50,69%, respectivamente acima do previsto.

Comparando-se com o exercício de 2014, a execução de alguns programas Estruturadores ficou abaixo de 60% com destaque para: Investimento Competitivo para o Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira, Melhor Emprego, Destino Minas, Circuitos Culturais de Minas Gerais e Cidades Espaços de Integração. Houve também aqueles que a execução superou em muito os valores do exercício anterior, tais como: Governo Eficiente, Avança Minas Olímpica, Assistência Social e Direitos Humanos, Infraestrutura de Defesa Social, Saúde em Casa e Saúde Integrada.

- **Programas Estruturadores por Categoria de Ação**

No exercício de 2015, os Programas Estruturadores foram executados mediante 153 ações contra 177 em 2014 (Tabela 26; fl. 65), destacando-se, como no exercício anterior, em quantidade de ações os Projetos e as Atividades-Fim do Orçamento Fiscal. Já em volume de recursos, sobressaem as Atividades-Fim do Orçamento Fiscal.

Considerando a execução em relação à previsão na LOA/2015, verifica-se expressiva redução dos aportes nos projetos dos programas Estruturadores, sendo de menos 34,64% no Orçamento Fiscal e de 38,78% no Orçamento de Investimento. Com relação a 2014 foi menor em 38,49% no Orçamento Fiscal e 28,21% no Orçamento de Investimento.

- **Programas Estruturadores por Categoria e Grupo de Despesa**

Considerando os dados informados na Tabela 27 às fls. 65, evidenciam-se despesas de pessoal dos programas Estruturadores ultrapassando 50% de participação no total em 2015 (R\$7,337 bilhões). Por outro lado, ocorreu expressiva redução dos gastos com investimentos nesses programas, com participação de 20,22% em 2015 contra 28,51% em 2014.

- **Programas Estruturadores por Fonte de Financiamento**

Em 2015, os programas Estruturadores tiveram por principais fontes financiadoras os Recursos Ordinários e o FUNDEB (41,05% e 39,59%, respectivamente), ambos do Orçamento Fiscal. Já a participação do Orçamento de Investimento nos referidos Programas foi de 7,69% dos recursos aplicados (Tabela 28; fls. 66).

Evidencia-se, pelos dados informados, expressiva retração das fontes financiadoras dos programas Estruturadores decorrentes de Operações de Crédito Contratuais, de Outros Recursos Vinculados, da Utilização de Recursos Hídricos e da Exploração de Recursos Minerais, em relação ao exercício de 2014. Verifica-se expressivo aumento relativo à fonte proveniente de Transferências de Recursos dos Municípios Vinculados à Farmácia Básica, cuja participação foi de R\$40,133 milhões, superior em 950,54% ao valor do exercício anterior.

4.1.2 Execução Orçamentária da Despesa por Região Administrativa do Estado de Minas Gerais

Em cumprimento a exigência contida no § 1º do art. 165 da CR/88 e no art. 154 da CE/89 acerca da regionalização das políticas públicas, constituindo, também, um dos objetivos do PMDI 2011-2030, a Lei de Diretrizes Orçamentárias Estadual nº 21.447, de 01/08/2014, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração da LOA/2015, determinou em seu art. 58 a execução orçamentária dos investimentos do Orçamento Fiscal de forma regionalizada e o Decreto Estadual nº 46.751, de 08/05/2015, estabeleceu no inc. II do art. 5º e no inciso III do art. 6º o registro mensal no SigPlan, de forma regionalizada, do desempenho físico e orçamentário dos programas Estruturadores, Associados e Especiais do PPAG.

O Estado de Minas Gerais é dividido em 10 (dez) regiões administrativas: Central, Sul de Minas, Mata, Triângulo, Norte de Minas, Rio Doce, Centro-Oeste, Jequitinhonha/Mucuri, Alto Paranaíba, Noroeste de Minas, às quais soma-se, a denominada genericamente de região Estadual.

Na execução orçamentária de 2015, por região administrativa do Estado, evidencia-se pelos dados apresentados na Tabela nº 29 (fls. 69) que o seu padrão de distribuição espacial, em comparação com o exercício anterior, foi bem centralizado, considerando que a região Central absorveu 54,70% dos recursos, contra 48,77% no exercício de 2014.

Quanto à região genérica Estadual apresentou significativa redução em sua participação, passando de 16,19% em 2014 para 9,23% em 2015, o que pode ser indicio de menos recursos indivisíveis ou melhora na evidenciação dos reais destinatários das políticas públicas, dando transparência às ações empreendidas, visando ao cumprimento das exigências constitucionais e legais acerca da redução das desigualdades inter-regionais.

As demais regiões mantiveram-se em patamares bem próximos aos do exercício de 2014, à exceção das regiões Noroeste de Minas, Alto Paranaíba, Jequitinhonha/Mucuri, Centro-Oeste e Rio Doce que mantiveram baixa suas participações, bem como a região Norte que teve sua participação relativamente bem reduzida. Historicamente, essas regiões, posicionam-se economicamente aquém das demais.

Destacou a Cfamge *“que uma melhor distribuição espacial dos recursos orçamentários poderia contribuir para uma redução mais efetiva das desigualdades inter-regionais históricas do Estado”*, fl. 69.

4.2 Orçamento Fiscal

4.2.1 Créditos Adicionais

O Orçamento Fiscal do Estado para o exercício financeiro de 2015 foi aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 21.695, de 09/04/2015, que estimou a receita no montante de R\$81,383 bilhões e fixou a despesa em R\$88,656 bilhões. Para o Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado a LOA fixou investimentos da ordem de R\$7,661 bilhões.

A despesa fiscal fixada em R\$88,656 bilhões sofreu alterações orçamentárias em decorrência da abertura de créditos adicionais suplementares, no total líquido de R\$7,236 bilhões, resultando em uma despesa autorizada no montante de R\$95,892 bilhões, o que corresponde a um aumento de 8,16% em relação ao previsto inicialmente na LOA.

As alteraões ao Orçamento Fiscal, durante o exercício de 2015, foram realizadas por meio de 177 decretos de abertura de créditos suplementares, representando um decréscimo de 17,67% em relação ao exercício anterior. Não ocorreram alteraões em decorrência de créditos especiais ou extraordinários.

Para o exercício de 2015, o *caput* do art. 8º da LOA autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao Orçamento, no limite de 10% da despesa fixada inicialmente no Orçamento Fiscal, e, o *caput* do art. 10, o limite de 10% para o Orçamento de Investimento das Empresas Controladas.

Quanto à Assembleia Legislativa e seu Fundo de Apoio Habitacional - FUNDHAB, foi autorizada a abertura de créditos suplementares também em 10% dos respectivos orçamentos.

Ressaltou o Órgão Técnico à fl. 75 que a LOA não estabeleceu limite para abertura de créditos suplementares para o Ministério Público, Tribunal de Contas, Defensoria Pública, Poder Judiciário e demais Órgãos, sendo necessária a emissão de lei específica para tais créditos, o que foi realizado durante o exercício de 2015.

Ainda acerca da suplementação aos Orçamentos Fiscal e de Investimento foram autorizados no parágrafo único dos arts. 8º e 10 da LOA suplementações que não oneram o limite percentual de 10% estabelecido no *caput* dos referidos artigos.

Informou a equipe técnica da Cfamge que as suplementações amparadas pelo parágrafo único do art. 8º da LOA alcançaram, no exercício de 2015, o montante de R\$10,641 bilhões, representando 12% do crédito inicial fixado na LOA (R\$88,656 bilhões). Já as suplementações abertas dentro do limite de 10% (art. 8º, *caput*), totalizaram R\$2,732 bilhões, representando 3,08% da despesa inicial fixada.

A respeito da desoneração constante do parágrafo único do art. 8º da LOA de 2015, caracterizando concessão ilimitada de créditos, em ofensa ao disposto no inciso VII do art. 167 da CR/88 a Cfamge destacou que, desde a apreciação das contas governamentais do exercício de 2010, este Tribunal de Contas já recomendava ao Governo Estadual que estabelecesse na Lei Orçamentária Anual um limite percentual que comportasse todas as suplementações, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, visando a permitir melhor controle das ações do Poder Público.

Reiterando, o Conselheiro Relator das contas governamentais do exercício de 2014 recomendou ao Poder Executivo Estadual que ao elaborar Projeto de Lei Orçamentária Anual, observe os comandos constitucionais e demais normas legais pertinentes à matéria, para que não se deixe de fixar outros parâmetros que balizem, de forma clara e precisa, a autorização para a abertura de créditos adicionais, a exemplo do formato adotado na LOA da União, a fim de evitar que disposições iguais aquelas dos parágrafos únicos dos artigos 8º e 10 da LOA/2014, continuem se repetindo, e, determinou que tal recomendação seja contemplada no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2017.

Nessa esteira, registrou a Cfamge às fls. 74 e 79, que consta do relatório da Controladoria-Geral do Estado – CGE, exercício de 2015, Anexo 5 às Contas Governamentais, fls. 161-v, a informação da Seplag no sentido de que a determinação do Conselheiro Relator foi cumprida, quando da tramitação do Projeto de Lei Orçamentária para o exercício de 2016, por meio de emenda do Poder Legislativo que estabeleceu percentual único para suplementação ao orçamento. Dessa feita, foi aprovado limite de suplementação de 40% ao Orçamento Fiscal, por meio da Emenda 694 ao PL 2938/15.

Corroborando a informação acima, destacou a Cfamge que a Lei Orçamentária Anual - LOA nº 21.971, de 18/01/2016, para o exercício de 2016, dispõe em seu art. 9º, *in verbis*: (...) *Art. 9º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento fiscal até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada no art. 2º. (...)*

Verifico que, depois de reiteradas recomendações deste Tribunal, foi estabelecido na Lei Orçamentária Anual – LOA nº 21.971, para o exercício de 2016, limite percentual único que comporte as suplementações orçamentárias, em obediência ao inc. VII do art. 167 da Constituição da República.

Relativamente à autorização contida no art. 9º da LOA nº 21.971/2016 para suplementação ao Orçamento Fiscal em percentual de 40%, entendo por bem recomendar ao Chefe do Poder Executivo, que, para os próximos exercícios, na elaboração das propostas orçamentárias, adote medidas necessárias ao aprimoramento do planejamento Estadual, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

Recomendo, também, que a ALMG, ao apreciar Projeto de Lei Orçamentária Anual, atente para as vedações constitucionais e legais acerca de créditos adicionais e realocações orçamentárias.

Com a finalidade de viabilizar a compatibilização entre o planejamento e o orçamento para o exercício, a LOA, em seu art. 15, autorizou o Poder Executivo a:

(...) transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, programas, ações, metas, indicadores e dotações orçamentárias, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, ou de alterações de suas competências ou atribuições, autorizados por lei que altere a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo.”

De acordo com informação técnica (fls. 78), em 2015, foram emitidos os Decretos nº 124, de 29/04/2015 e nº 290, de 17/08/2015, dispondo sobre a transposição de dotações orçamentárias no montante de R\$1,909 milhão, e tal determinação decorreu de alterações autorizadas pela Lei nº 21.693/2015, que altera a Lei Delegada nº 179, de 01/01/2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada nº 180, 20/01/2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

Ressaltou que, não obstante a recomendação nas contas governamentais de 2014 no sentido de que a autorização para transposições de dotações orçamentárias fosse dada por meio de lei específica que não a LOA, observou que, no exercício em exame, as mesmas continuam a ocorrer tendo como parâmetro o disposto no art. 15 da LOA e na Lei Estadual 21.693/15, sendo que esta última, apesar de trazer alterações na estrutura da Administração Pública, não contempla, em seus artigos, a transposição de dotações orçamentárias decorrentes dessas modificações.

Em relação ao assunto, na resposta à Consulta nº 862749 e na Consulta de minha relatoria de nº 958027, o Tribunal Pleno concluiu que, nos termos do inciso VI, do art. 167 da CR/88, a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos orçamentários dependem de prévia autorização legislativa, e não necessariamente de lei específica.

Manifestou-se, o Plenário naquela assentada, conclusivamente, no sentido de que:

(...) esta autorização legislativa não pode constar previamente na lei orçamentária anual, uma vez que o art. 165, § 8º, da própria Constituição é claro ao dispor que a lei orçamentária

anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.” Contudo, “(...) há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, **em caráter excepcional**, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária – remanejamento, transposição ou transferência de recursos – os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não.¹²

Em sede de defesa, a Seplag e a SEF informaram que a recomendação do Conselheiro Relator das contas governamentais de 2014 foi atendida, com a inserção de autorização para a realização de transposições orçamentárias nos Projetos de Lei nº 3.503, 3.504, 3.506, 3.508, 3.509, 3.510, 3.511, 3.512 e 3.514, todos referentes ao exercício de 2016.

Na análise de defesa, a Cfamge, informou que, considerando as mudanças previstas para 2016 na estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, com a extinção de algumas autarquias e fundações, confirmou-se, pelos referidos projetos de lei, a autorização do Poder Executivo para transposição, remanejamento e transferência de dotações orçamentárias, objetivando viabilizar a compatibilização do planejamento e orçamento com as alterações previstas em lei.

Ressaltou que continuará acompanhando, durante o exercício de 2016, a tramitação desses projetos na ALMG e a consequente regularização com a edição das respectivas leis.

Pelo exposto, não acolho as justificativas apresentadas pelo Governo, haja vista a continuidade, no exercício sob análise, da autorização da realocação de dotações orçamentárias (transposição, remanejamento, transferência) baseadas na Lei Orçamentária Anual – LOA, em ofensa ao § 8º do art. 165, da Constituição da República.

Reitero a recomendação no sentido de que as realocações orçamentárias (transposições, remanejamentos, transferências) sejam previamente autorizadas por lei que não a lei do orçamento, conforme preceituam o inciso VI do art. 167 e o § 8º do art. 165, ambos da Constituição da República, bem como entendimento pacificado pelo Tribunal Pleno nas Consultas nº 862749 e 958027 e, que tal recomendação seja observada na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para os exercícios financeiros subsequentes.

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

Receita Fiscal – Previsão e Arrecadação

Para o exercício de 2015, a LOA nº 21.695/2015 estimou a Receita Fiscal do Estado de Minas Gerais em R\$81,383 bilhões, que foi atualizada em 6,30%, passando para R\$86,485 bilhões (Tabela 32; fl. 80).

A Receita Fiscal Bruta arrecadada em 2015 alcançou R\$83,379 bilhões, dos quais foram deduzidas: a parcela constitucional para a formação do Fundeb (R\$7,056 bilhões); a parcela referente à perda ocorrida na remuneração dos investimentos do RPPS (R\$520 mil) e a receita cota-parte ICMS – Cessão dos Direitos Creditórios – Lei nº 19.266/2010 (R\$167,639 milhões), o que resultou na Receita Fiscal líquida efetivada de R\$76,155 bilhões, ficando 6,42% abaixo da prevista inicialmente na LOA, e 11,94% da previsão atualizada.

Em comparação com 2014, a arrecadação aumentou nominalmente 3,83%, contudo, em valores corrigidos apura-se redução real de 2,86%, conforme demonstrado na Tabela 36 às fls. 85 do

¹² Consulta nº 958027, Rel. Cons. Wanderley Ávila.

relatório técnico. Tal resultado foi influenciado, principalmente, pelas Operações de Crédito cuja arrecadação ficou 99,07% inferior à previsão atualizada, e, pela Receita Patrimonial que registrou um recuo de 48,27% em comparação a 2014 (Tabelas 34 e 38, fls. 82 e 88, respectivamente).

No que tange a Receita Fiscal por fonte de recursos, aponta-se, no Orçamento inicial de 2015, a existência de 45 (quarenta e cinco) fontes de receitas.

Conforme demonstrado na Tabela 37, fls. 87, a fonte de receitas que teve maior participação no total arrecadado pelo Estado foi a fonte 10 - Recursos Ordinários, cuja arrecadação totalizou, em 2015, R\$34,461 bilhões, e sua participação foi de 45,25%. Em relação à receita realizada correspondeu a 95,10% e a 94,96% da previsão inicial e da atualizada, respectivamente. Comparada a 2014, a arrecadação destes recursos apresentou decréscimo nominal de 0,46%.

Ainda sobre as fontes de receitas ressaltou a Cfmge que, em conformidade com o Classificador Econômico da Despesa, foi criada pelo Estado, em 2015, a Fonte 81 – Recursos de Depósitos Judiciais – Lei 21.720/2015, que se refere aos recursos decorrentes de depósitos judiciais em dinheiro, tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG, para custeio da previdência social, pagamento de precatórios e assistência judiciária e amortização da dívida com a União. Por conseguinte, em 2015, para essa fonte, não houve Orçamento inicial, sendo atualizada a previsão em R\$4,460 bilhões, verificando-se, no encerramento do exercício, a arrecadação de R\$4,875 bilhões, correspondente a 6,40% do total efetivado das fontes e superior em 9,30% a referida previsão.

No que se refere à composição da Receita Fiscal do Estado, por categoria econômica, tem-se as Receitas Correntes cuja arrecadação no exercício de 2015 foi de R\$65,543 bilhões, com uma participação de 86,07% do valor total arrecadado; as Intraorçamentárias no valor de R\$9,971 bilhões e as Receitas de Capital, no total de R\$641 milhões, com participações de 13,20% e 0,84%, respectivamente.

Consta na análise técnica que as Receitas Correntes incluídas as Intraorçamentárias, totalizaram R\$75,541 bilhões, tendo ficado abaixo das previsões inicial e atualizada em 2,28% e 8,10%, respectivamente. Em comparação aos exercícios de 2013 e 2014, apresentaram aumentos nominais de 18,12% e 7,19%, e, reais de 4,88% e 0,29%, respectivamente (Tabela 38; fl. 88).

Entre as Receitas Correntes, destaca-se como principal fonte de recursos do Estado a Receita Tributária, cuja arrecadação alcançou, no exercício de 2015, o valor bruto de R\$48,007 bilhões, o que representa uma participação de 73,25% do total das Receitas Correntes arrecadadas (exceto intraorçamentárias). Tal arrecadação foi inferior em 6,13% às previsões inicial e atualizada, contudo, superaram nominalmente os valores referentes aos exercícios 2013 e 2014, em 10,41% e 1,98%, respectivamente. Isoladamente, a Receita Tributária responde por 63,04% da arrecadação líquida total do Estado, no exercício de 2015.

Em 2015, a maior parcela da Receita Tributária arrecadada refere-se aos Impostos (ICMS, IPVA, IRRF, ITCDD), que totalizou R\$45,508 bilhões, com destaque para o ICMS, com participação de 77,39%.

Com uma estimativa de R\$40,543 bilhões, a arrecadação do ICMS alcançada, no encerramento do exercício, foi de R\$37,151 bilhões, dos quais R\$9,230 bilhões foram transferidos aos Municípios; R\$5,538 bilhões destinados à cota-parte do Estado para o Fundeb; R\$22,382 bilhões aplicados nas demais ações de Governo. Foi registrada queda do ICMS de R\$3,392 bilhões, equivalente a 8,37% em relação à previsão inicial/atualizada. Somando-se ao ICMS as multas, os

juros de mora e a dívida ativa tributária, a arrecadação perfêz o total de R\$37,767 bilhões, inferior, nominalmente, em 1,41% à do exercício de 2014.

Em comparação a 2014, a arrecadação do ICMS sofreu um recuo nominal de 0,87% (R\$326 milhões). Conforme se evidencia na Tabela 39 do relatório técnico, fls. 90, ocorreu um decréscimo real de 7,26%, sendo este o maior recuo da série histórica, acima do apurado em 2009.

Quanto aos Impostos IPVA, IRRF e ITCD registraram, em 2015, arrecadação dos valores de R\$4,040 bilhões, R\$3,600 bilhões e R\$718,086 milhões, respectivamente, com participação no total da Receita Tributária arrecadada correspondente a 8,42%, 7,50% e de 1,50%, respectivamente.

Relativamente às Taxas, com uma arrecadação no montante de R\$2,499 bilhões, representam a segunda maior parcela das Receitas Tributárias em 2015. Em comparação a 2014 a arrecadação nominal foi inferior em 2,61% e, frente a 2013, superior em 11,82%.

No que concerne às Transferências Correntes, representando o segundo maior volume de arrecadação do Estado, atingiram, em 2015, a quantia de R\$ 13,112 bilhões, equivalentes a 21,81% do total das Receitas Correntes (exceto Intraorçamentárias), ficando nominalmente inferiores aos valores previstos inicial e atualizado em 7,42% e 8,28%, respectivamente. Frente a 2014, as Transferências Correntes recuaram 0,84%.

Já as Outras Receitas Correntes, participaram com 10,46% do total efetivado das Receitas Correntes (exceto Intraorçamentárias). Com uma estimativa inicial de R\$ 1,809 bilhão, atualizado em R\$ 6,269 bilhões, registrou aumento significativo na previsão, da ordem de 246,50%, tendo a referida receita alcançado, ao final de 2015, o montante de R\$ 6,858 bilhões, com um acréscimo relevante, de 279,01% da previsão inicial e de 9,38% do atualizado, conforme demonstrativo de fl. 88 (Tabela 38). Em comparação aos exercícios de 2013 e 2014, ocorreu expressiva alta nominal da arrecadação de 301,76% e de 199,61%, respectivamente.

Acerca dessas variações, ressaltou o Órgão Técnico, a contabilização de nova fonte de recursos, na classificação orçamentária 1990.51.00.00-81 – Receita Diversas – Recursos de Depósitos Judiciais – Lei 21.720/15.

No que tange à Receita de Contribuições, composta unicamente pelas contribuições sociais, no exercício de 2015, perfêz o montante de R\$2,869 bilhões, com destaque para as Contribuições Previdenciárias dos Servidores Ativos, Inativos e Pensionistas do Estado para a Previdência Social, bem como a Contribuição para a Aposentadoria, somando R\$ 2,080 bilhões, seguida da Contribuição para a Saúde, no total de R\$ 728,725 milhões e Outras Contribuições Sociais, valor de R\$ 60,117 milhões – esta última composta, principalmente, pela Contribuição Pecúlio e pela Contribuição de Seguro Coletivo. Com participação de 4,38% do total das Receitas Correntes arrecadadas (exceto intraorçamentárias), ficou acima das previsões inicial/atualizada em 4,33% e, comparando-se aos exercícios de 2013 e 2014, verifica-se aumento nominal de 24,15% e 9,15%, respectivamente.

A Receita Patrimonial, em 2015, atingiu o valor bruto de R\$1,117 bilhões, com participação de 1,70% no total das Receitas Correntes (exceto Intraorçamentárias), ficando inferior em 1,67% e 15,88% em relação às previsões inicial/atualizada, respectivamente. Comparativamente aos exercícios de 2013 e 2014 foi apurado decréscimo nominal de 49,60% e 48,27%, respectivamente, apresentando, assim, a maior queda entre as Receitas Correntes (Tabela 38; fl. 88).

As Receitas de Capital, compostas pelas Operações de Crédito, Alienação de Bens, Amortização de Empréstimos, Transferências de Capital e Outras Receitas de Capital arrecadaram, em 2015, o montante de R\$ 640,983 milhões, com um decréscimo significativo de 84,38% em relação à previsão inicial e de 85,12% da atualizada para o exercício. Comparativamente aos valores realizados em 2013 e 2014, apresentou queda nominal de 90,88% e de 77,91%, respectivamente. Em valores corrigidos, descontando a inflação do período, observam-se os decréscimos reais de 91,90% e 79,33%, na mesma ordem, conforme pode se evidenciar na Tabela 42, fls. 97 do relatório técnico.

Em 2015, a maior arrecadação das Receitas de Capital refere-se à Amortização de Empréstimos, que alcançou o montante de R\$ 355,926 milhões, representando 55,53% do total da categoria e auferido 95,26% da previsão inicial/atualizada. Em comparação com 2013 e 2014, ficaram nominalmente inferiores, em 20,47% e 21,62%, respectivamente.

As Transferências de Capital respondem pela segunda maior arrecadação, tendo alcançado em 2015 o total de R\$244,918 milhões, e a terceira refere-se à Alienação de Bens com uma receita arrecadada de R\$11,736 milhões.

Já as Operações de Crédito, no montante de R\$27,408 milhões, com uma participação de 4,28% do total das Receitas de Capital, registraram decréscimo nominal de 99,07% da previsão inicial/atualizada e reduções de 99,53% e 91,83%, na comparação com 2013 e 2014, respectivamente.

4.2.2.1 Despesa Fiscal – Fixação e Realização

A LOA de 2015 fixou a Despesa Fiscal, incluídas as Operações Intraorçamentárias, em R\$88,656 bilhões, valor a ser custeado da seguinte forma: R\$46,119 bilhões (52,02%) de Recursos Ordinários; R\$40,994 bilhões (46,24%) de Recursos Vinculados e R\$1,542 bilhão (1,74%) de Recursos Diretamente Arrecadados. Em virtude da abertura de créditos adicionais no decorrer do exercício de 2015, no valor líquido de R\$7,236 bilhões, a despesa autorizada perfaz R\$95,892 bilhões, representando aumento de 8,16% sobre o valor fixado inicialmente na LOA.

A Despesa Fiscal realizada totalizou R\$85,119 bilhões correspondente a 96,01% do crédito inicial fixado e a 88,77% do autorizado. Comparativamente, a Despesa Realizada em 2015 superou em 12,72% à registrada em 2014. Em termos reais, ocorreu aumento de 5,46% (Tabela 45; fls. 102).

Demonstrou o Órgão Técnico que o Saldo a Realizar da Despesa Fiscal, no exercício de 2015, decorrente da diferença entre a Despesa Autorizada e a Realizada totalizou R\$10,773 bilhões, sendo R\$6,513 bilhões de Despesas Correntes; R\$3,378 bilhões de Despesas de Capital e R\$881.412.249,76 de Intraorçamentárias, (Tabela 43; fl. 99).

Analisando a execução da Despesa Fiscal por funções de Governo, apurou a Cfmange que as maiores participações registradas, em 2015, foram dos Encargos Especiais, 28,70%; da Segurança Pública, 17,69%; da Previdência Social, 15,57%; da Saúde, 11,78% e da Educação, 10,92%. Lado outro, as menores participações foram nas funções de Comunicações, 0,004%; Desporto e Lazer, 0,04%; Habitação, 0,09%; Cultura, 0,19% e Assistência Social, 0,20%.

Acerca da composição da Despesa Fiscal, por categoria econômica, registrou o Órgão Técnico que as Despesas Correntes, no valor de R\$66,536 bilhões, participaram com 78,17% do valor total realizado; as Despesas de Capital, R\$ 7,074 bilhões, e as Intraorçamentárias, R\$ 11,509 bilhões tiveram participações de 8,31% e 13,52%, respectivamente.

No que tange às Despesas Correntes foi apurado que os gastos mais significativos se referem a Pessoal e Encargos Sociais, que em 2015, totalizaram R\$39,278 bilhões, correspondentes a 100,95% e a 90,40% do crédito inicial e autorizado, respectivamente. Com a inclusão das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais Intraorçamentárias, no valor de R\$4,183 bilhões, os gastos totalizam R\$43,461 bilhões. Comparando-se a 2014, essas despesas apresentaram um acréscimo de 18,82%.

Seguindo, destacam-se as Outras Despesas Correntes cuja execução, incluindo as Intraorçamentárias, totalizaram R\$31,235 bilhões, o que equivale a 36,70% do total realizado, a 91,85% do crédito inicial e a 91,57% do autorizado. Frente a 2014 essas despesas registraram crescimento nominal de 13,30%.

Quanto aos Juros e Encargos da Dívida Pública, incluindo os Intraorçamentários, foram realizados gastos de R\$3,310 bilhões, correspondentes a 101,94% do crédito inicial e a 98,88% do autorizado. Comparativamente ao exercício de 2014 ocorreu aumento nominal de 16,44%.

As despesas realizadas com Serviços de Terceiros compreendendo os elementos Serviços de Consultoria, Outros Serviços de Terceiros – PF, Outros Serviços de Terceiros – PJ e Locação de Mão de Obra, discriminados na Tabela 47, fls. 107, no montante de R\$ 5,862 bilhões, equivalentes a 18,77% dos gastos efetivados no grupo das Outras Despesas Correntes, ficaram superiores, em termos nominais e reais, a 11,99% e 4,77%, respectivamente, ao realizado em 2014.

Ainda no tocante aos Gastos realizados com Serviços de Terceiros, registrou a Cfange que em consulta ao Armazém de Informações – SIAFI, em 2015, constatou-se que continuam sendo classificadas indevidamente no Grupo de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, as despesas relativas à 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, apesar da recomendação deste Tribunal para que o Governo observasse na proposta orçamentária para o exercício de 2016, as alterações promovidas pela STN em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e em seu Manual de Demonstrativos Fiscais, alterando a contabilização desse tipo de gasto para o Grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

Em sede de defesa, foi informado 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 mesmos itens. É importante dizer que a comparabilidade consiste em uma das características qualitativas da informação contábil-financeira útil.

Após análise dos argumentos trazidos pelo Governo Estadual, o Órgão Técnico ratificou o apontamento, tendo se manifestado no sentido de que a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, na condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabelece os padrões contábeis e fiscais para a Administração Pública, por meio de manuais e, dessa forma, o Governo

deve atentar para a orientação contida na 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da STN, aprovado, por meio da Portaria 553, de 22/09/2014, válido para o exercício financeiro de 2015, no que tange às Outras Despesas com Pessoal decorrentes de contrato de terceirização, a saber:

(...)

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 Terceirização¹³. 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.¹⁴

Diante do exposto, e considerando a reincidência da impropriedade apontada, determino ao Governo que, para os exercícios subsequentes a 2016, atente para as alterações promovidas pela STN em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e em seu Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, especificamente no que se refere à classificação dos Gastos realizados com Serviços de Terceiros relativos à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, alterando a classificação deste tipo de despesa para o grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

No que tange às Despesas de Capital, que compreendem os Investimentos, Inversões Financeiras e Amortização da Dívida, em 2015, foi apurada a realização do montante de R\$7,074 bilhões, correspondendo a 87,41% e a 67,70% do crédito inicial e do autorizado, respectivamente (Tabela 46, fls. 104). Incluindo as Intraorçamentárias, no valor de R\$ 38,850 milhões, as Despesas de Capital totalizam R\$7,113 bilhões. Comparando-se com o exercício de 2014, registra-se, nessas despesas, decréscimo de 16,58%.

Quanto aos Investimentos realizados, no total de R\$ 3,187 bilhões, correspondentes a 73,41% e 53,20% do crédito inicial e do autorizado, respectivamente, evidencia-se, na Tabela 46, que deixaram de ser efetuados, em 2015, gastos autorizados de Investimentos da ordem de R\$ 2,803 bilhões. Na comparação com 2014, houve decréscimo nominal de 22,59%.

Merece registro algumas áreas prioritárias do Estado que apresentaram investimentos abaixo do autorizado: Saúde, R\$ 446,462 milhões (-46,94%), Educação, R\$ 375,824 milhões (-32,64%) e Segurança Pública, R\$ 179,122 milhões (-56,94%).

Acerca da Amortização da Dívida foram realizadas despesas no montante de R\$ 3,477 bilhões, equivalentes a 97,30% e 90,82% do crédito inicial e do autorizado. Incluindo a Amortização da Dívida Intraorçamentária, valor de R\$ 26,897 milhões, o grupo atingiu R\$ 3,504 bilhões. Comparativamente a 2014, ocorreu elevação de 20,77%.

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

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

As despesas com Inversões Financeiras, em 2015, totalizaram R\$ 410,515 milhões, 229,87% do crédito inicial e 65,06% do autorizado. Foram despendidos, nesse grupo, R\$ 300,543 milhões com aumento de capital de empresas em que o Estado mantém participação acionária, destacando-se, entre outras, a MGI, a COPASA, o BDMG e a COHAB, abrangendo 73,21% das despesas realizadas no grupo. Nas Inversões Financeiras Intraorçamentárias foram realizados R\$ 11,953 milhões, perfazendo, portanto, o montante de R\$ 422,468 milhões, com um decréscimo nominal de 71,01%, em comparação a 2014.

4.2.3 Resultado Orçamentário

Considerando a diferença verificada entre a receita estimada (R\$81,383 bilhões) e a despesa fixada (R\$88,656 bilhões) na LOA 2015 e o déficit orçamentário de R\$ 7,273 bilhões, a equipe da Cfange solicitou ao Estado esclarecimentos sobre as ações ou medidas implementadas para evitar o desequilíbrio orçamentário, tendo estas sido encaminhadas, por meio do ofício GAB. 703/15, algumas das quais foram destacadas no relatório técnico, item 3.4.1, que trata das Considerações sobre as Mudanças Ocorridas na PLOA 2015.

Com base nos dados apresentados no Balanço Orçamentário de 2015 que integra o RREO, publicado no DOE, em 29/01/16, a Cfange realizou a análise da execução orçamentária, tendo registrado que, no encerramento do exercício de 2015, ocorreu um déficit de R\$8,964 bilhões, resultado da diferença entre a receita arrecadada de R\$76,155 bilhões e a despesa realizada de R\$85,119 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 33 às fls. 81 do relatório técnico.

Dessa feita, salientou que apesar das medidas adotadas, considera-se que as mesmas não foram suficientes para reverter o resultado desfavorável apresentado no Balanço Orçamentário.

Assim, manifestou a Cfange no sentido de que:

(...) 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.

Em sede de defesa, os Chefes da Seplag e da SEF, por meio do OF. GAB. SEC. nº 194/16, discorrem de forma genérica sobre aspectos econômicos, fiscais, tributários e resultados orçamentários; não tendo logrado êxito em demonstrar as ações implementadas para mitigar ou impedir o desequilíbrio orçamentário.

Dessa forma, manifesto-me de acordo com o entendimento da Cfange de que os argumentos trazidos aos autos não esclarecem 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 de R\$8,964 bilhões; logo, permanece o apontamento.

4.3 Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado

O Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado de Minas Gerais, foi aprovado pela Lei Orçamentária Anual 21.695, de 09/04/15, que em seu art. 6º estimou as fontes e fixou os investimentos para o exercício de 2015 em R\$ 7,661 bilhões. Conforme estabelecido no *caput* do art. 10 do referido diploma legal a abertura de créditos suplementares foi limitada a 10% do valor fixado.

Do total fixado de R\$7,661 bilhões foram destinados para aumento de capital o valor de R\$ 7,644 milhões sendo R\$8 mil decorrentes de Recursos Ordinários, R\$440 mil de Recursos Vinculados e R\$7,196 milhões de Recursos de Diversas Empresas. O montante de R\$7,653

bilhões foi destinado a outros investimentos, sendo R\$3,954 bilhões decorrentes de Operações de Crédito e R\$3,699 bilhões de Recursos Próprios.

Observa-se pelos dados da Tabela 52; fl. 115 que 51,67% dos investimentos estão previstos para serem realizados com recursos de operações de crédito e 48,33% com recursos próprios das empresas.

Durante o exercício de 2015, o Estado transferiu a quantia de R\$295,989 milhões às empresas controladas, sendo R\$128,400 milhões para a COPASA, R\$489,999 mil para o BDMG, R\$2,709 milhões para a COHAB, R\$164,060 milhões para a MGI e R\$330 mil para o Trem Metropolitano, visando à constituição ou ao aumento de capital.

Quanto às empresas estatais dependentes, integram apenas o Orçamento Fiscal do Estado, conforme disposto no § 4º do art. 34 da LDO 2015, sendo que as transferências ocorrem com a finalidade de acobertar despesas com Pessoal e Encargos Sociais, Outras Despesas Correntes e Investimentos.

Ressaltou a Cfange que, por meio de ofícios, foram recebidas informações das empresas controladas pelo Estado, o que possibilitou o acompanhamento da execução dos programas previstos no Orçamento de Investimento, conforme demonstrado na Tabela 54, fl. 118.

Informou que, em 2015, a execução orçamentária das empresas integrantes do Orçamento de Investimentos (R\$7,993 bilhões), enquadra-se no limite dos créditos autorizados (R\$13,640 bilhões).

Evidencia-se pelos dados da Tabela 52, que as maiores realizações de despesa ocorreram na CEMIG Distribuição S.A, valor de R\$2,907 bilhões e CEMIG Geração e Transmissão S.A, total de R\$2,923 bilhões, representando 36,37% e 36,57%, respectivamente, da despesa total executada no Orçamento de Investimento. Por outro lado, a COPASA – Águas Minerais de Minas S.A, COPASA – Serviço de Irrigação S.A, COPASA – Serviço de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S.A, e Trem Metropolitano não realizaram despesas no exercício de 2015.

Quanto à despesa realizada por função, a maior aplicação, no montante de R\$ 4,451 bilhões, ocorreu na função energia, tendo em vista a despesa realizada pela Cemig. As funções Agricultura e Transporte não tiveram realização de despesa conforme Tabela 55, fl. 119.

No que tange à participação do Estado no capital votante, as variações do Patrimônio Líquido positivas mais significativas ocorreram nas empresas MGI (+364,58%), e Cia Mineira de Promoções (+181,75%), conforme evidenciado na Tabela 56, fl. 119.

5. Relatório de Gestão Fiscal

A Gestão Fiscal, regulamentada pela Lei de Responsabilidade Fiscal 101/2000, a Lei de Direito Financeiro 4.320/1964, bem como a Constituição da República, especialmente em seus artigos 163 a 169, agasalham o princípio da gestão responsável dos recursos públicos que almeja o equilíbrio entre receitas e despesas no seio da Administração Pública.

Nesta seção merecem destaque dois pontos de grande relevância, quais sejam, Restos a Pagar e Despesa com Pessoal.

5.1 Metas Fiscais da Receita Tributária

Conforme apontado pelo Órgão Técnico para o exercício de 2015 as divergências entre projeção e arrecadação de ICMS, IPVA, demais receitas tributárias foram bastante consideráveis, tendo

em vista a expressiva queda da taxa de arrecadação, destoante das próprias expectativas governamentais. 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 de recolhimento do ICMS em 2015, tributo este que correspondeu por 85,24% do total deste tipo de receita no exercício, enquanto se esperava aumento nominal de arrecadação do referido tributo.

Verifica-se, da análise apresentada pela Unidade Técnica, que, até 2013, a taxa de crescimento das receitas tributárias foi, em média, de 11% ao ano. Contudo, em 2014, houve uma queda significativa, atingindo-se apenas 7,18%, chegando a ser registrada uma leve retração de 0,74% em 2015, evidenciando-se o impacto da recessão econômica sobre a arrecadação tributária estadual. Para os exercícios seguintes, foi estimada uma receita tributária de R\$ 45,881 bilhões (5,26%), em 2016, e R\$ 49,382 bilhões (7,63%), em 2017.

Em relação a esse item, foram prestados esclarecimentos por parte do Governo Estadual. Em sede de reexame, constatou a unidade técnica que os apontamentos trazidos foram satisfatórios, uma vez que a queda de arrecadação sofrida pelo Governo Estadual ocorreu em virtude da redução do principal tributo do Estado de Minas Gerais, o ICMS, tendo apresentado variação negativa de -0,89% em relação ao ano anterior.

5.2 Programação Orçamentária e Financeira da Despesa e Controle Bimestral da Receita

A arrecadação total das receitas estaduais, em cada bimestre, bem como a arrecadação anual, conforme demonstrado no exercício de 2015, foram inferiores às previsões governamentais em R\$ 3,016 bilhões. O ICMS, único imposto aquém da previsão, representou, isoladamente, 77,39% da Receita Tributária, com frustração de arrecadação da ordem de R\$ 3,392 bilhões, equivalentes a 8,36% da respectiva previsão (Tabela 61; fl. 125).

As Taxas, Multas e Juros de Mora dos Tributos também significaram receitas inferiores às respectivas previsões. Diferentemente, a Receita da Dívida Ativa Tributária, com arrecadação superior à previsão, em cada bimestre, registrou, no encerramento do exercício, o excedente de R\$ 222,775 milhões.

Para a Taxa de Gerenciamento de Transporte Coletivo Metropolitano e a Taxa de Ensino Supletivo, embora tenha havido previsão, não houve arrecadação.

Atendendo aos ditames da LRF, o art. 42 da LDO Estadual 2015 estabeleceu critérios para a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira, caso necessário, para se atingirem as metas fiscais.

O Poder Executivo, em observância ao art. 8º da LRF, editou o Decreto 46.751, de 8/5/15, dispondo, em dois anexos, sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais, para o exercício de 2015, abrangendo os órgãos e as entidades do Poder Executivo – programação estabelecida com base no orçamento aprovado pela Lei 21.695/15 (LOA), na Lei 21.693/15, nas demais leis que tratam da reestruturação administrativa e nas projeções anuais das disponibilidades financeiras do Tesouro Estadual, o que constitui, em princípio, limitação à aprovação de cota orçamentária e financeira.

No intuito de averiguar o comportamento da despesa realizada frente à despesa programada estabelecida pelo Anexo I do Decreto 46.751/15, foram realizadas consultas ao Armazém de Informações – Siafi, considerando-se o período entre o 1º e o 4º trimestres de 2015. No acumulado do ano, foi apontada uma redução de R\$ 959,783 milhões, ou 8,27%, do crédito programado em relação ao crédito inicial.

Em atenção às prescrições da LRF, a unidade técnica analisou o comportamento da receita e da despesa fiscal do Estado de Minas Gerais no exercício de 2015, verificando-se descompasso entre o planejado e o executado, conforme demonstrativo da SEF, fl. 564-565.

Constatou-se que, para Outras Despesas Correntes, Investimentos e Inversões Financeiras, no acumulado do ano de 2015, registraram-se gastos no montante de R\$ 12,039 bilhões, superior em 13,15% ao total programado, tornando sem efeito a redução de R\$959,783 milhões indicada.

Do 1º ao 3º trimestres as despesas realizadas ficaram em 12,28%, 27,59% e 24,63% inferiores aos créditos programados para realização do empenho e pagamento, respectivamente. Ao passo que no 4º trimestre, ficou 97,93% superior ao limite estabelecido.

O fato principal, a ser destacado, nesse ponto, é que, no 1º, 2º e 3º trimestres, as despesas ficaram inferiores ao programado, porém, houve uma quantidade de gastos significativos no 4º trimestre, o que indica que, mesmo considerando o valor apontado como redução, no acumulado do exercício apurou-se R\$ 1,399 bilhão de despesa total superior ao programado.

Salienta-se que a execução das despesas tem amparo em autorização legislativa, incumbindo à Câmara de Orçamento e Finanças – COF, em face dos limites previstos nos Anexos I e II, nos termos da LRF, atuar com vistas a garantir o equilíbrio do resultado fiscal esperado, bem como assegurar a adequação da execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual.

As determinações da LRF, contidas nos arts. 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 art. 1º, § 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”.

Em sede de defesa, do ponto de vista do esforço fiscal, foram apontadas diversas ações pelo Estado, entre elas as mais relevantes:

- Análise do desempenho da Receita Tributária com foco no ICMS e outras Receitas Tributárias;
- Principais ações e medidas adotadas que impactaram a arrecadação tributária em 2015, com ênfase no ICMS, 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 Cadastro, Ações de Informações Econômico - Fiscais; e Medidas para Aperfeiçoamento do Atendimento ao Cliente.

Quanto aos aspectos orçamentários, a defesa relatou uma situação de déficit orçamentário deixada pelo governo estadual anterior. Aduziu 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 foram revisadas significativas receitas superestimadas, bem como despesas subestimadas. Acrescentou-se, 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-se que o cenário no tocante às metas fiscais, foi ainda mais adverso do que se previa, distante daquele no qual foram elaboradas as metas da LDO, em razão da 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.

Além disso, destaca a defesa 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.

Por outro lado, verifica-se, na Tabela 9 apresentada pela defesa à fl. 609, o alegado contingenciamento de despesas realizadas no Poder Executivo e nos Outros Poderes, no montante de R\$ 1,635 bilhão. Contudo, a mera realização de despesas em valores inferiores àqueles fixados inicialmente na LOA, não representam contingenciamentos, devendo ser obedecidos os comandos do art. 9º da LRF, bem como as normas a serem estabelecidas na LDO por ser importante que as despesas se restrinjam também aos valores efetivamente arrecadados, não só aos limites autorizados das despesas. Acrescento, ainda, que conforme Anexo II - Metas Bimestrais de Arrecadação de Receitas Estaduais até o 6º Bimestre de 2015, fls. 564-565, em todos os bimestres do exercício a receita arrecadada ficou aquém da receita prevista.

Ainda assim, a realização de despesas em valores aquém do previsto/fixado, 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.

Então, entendo que não foi demonstrado, por parte do Estado, o cumprimento às determinações da LRF, contidas no seu art. 8º, 9º e 13, que objetivam um acompanhamento sistemático da execução orçamentária e do cumprimento das metas fiscais, em busca do equilíbrio financeiro, pois as medidas adotadas, conforme alegado, não demonstraram o resultado previsto na referida norma, implicando em um déficit orçamentário já previsto / autorizado de R\$ 7,273 bilhões. Na execução orçamentária este déficit atingiu 8,964 bilhões (Tabela 33; fl. 81), tendo resultado em um déficit financeiro da ordem de R\$ 7,534 bilhões (Tabela 104; fl. 182).

Recomendo ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias à busca do equilíbrio fiscal, a partir dos instrumentos de planejamento previstos no art. 165 da Constituição Federal de 1988 c/c art. 153 da Constituição do Estado de 1989, compreendendo o Plano Plurianual de Ação Governamental, a LDO e a LOA.

5.3 Receita Corrente Líquida – RCL

O principal objetivo da Receita Corrente Líquida – RCL é servir de parâmetro para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, das garantias, e para o montante da reserva de contingência.

A RCL representa o total de recursos que o Estado recolheu nos últimos 12 meses e é utilizada para respaldar o comprometimento dos orçamentos com a realização de PPP pelos entes públicos, sendo, portanto, indicador para a avaliação da responsabilidade na gestão fiscal dos titulares dos Poderes e órgãos contemplados pelo art. 20 da LRF.

Portanto, o total da RCL relativa a 2015, conforme o Anexo 3 do RREO publicado no DOE, em 29/1/16, e em consulta ao Armazém de Informações – Siafi, perfaz R\$ 51,643 bilhões, ou seja, 94,69% da previsão atualizada, que foi de R\$ 54,539 bilhões. A seguir são demonstrados os valores da RCL apresentados pelo Estado, para o período de janeiro a dezembro de 2015 (Tabela 63; fl.129).

TABELA 63 - fl. 129
Demonstrativo da Receita Corrente Líquida

Exercício de 2015	Em R\$
Especificação	Total
Receita Corrente (I)	72.598.261.414,69
Receita Tributária	47.956.208.450,02
Receita de Contribuições	2.868.718.423,49
Receita Patrimonial	1.116.308.240,55
Receita Agropecuária	4.138.515,33
Receita Industrial	334.797.100,60
Receitas de Serviços	464.481.053,24
Transferências Correntes	13.112.411.718,81
Outras Receitas Correntes	6.741.197.912,65
Deduções (II)	20.955.025.647,20
Transferências Constitucionais e Legais	11.803.504.972,91
Contribuição Servidor Plano de Previdência e Assistência Social	1.632.492.125,23
Contribuições para Custeio Pensões Militares	447.384.603,51
Compensação Previdenciária com o Regime de Previdência dos Servidores dos Estados	16.132.312,83
Dedução de Receita para Formação do Fundeb	7.055.511.632,72
Receita Corrente Líquida Apurada pelo Estado (III) = (I - II)	51.643.235.767,49

FONTE: Armazém de Informações - Siafi e RREO 6º bimestre 2015.

Analisando o demonstrativo da Receita Corrente Líquida do 6º bimestre de 2015, verifica-se que ocorreu uma expressiva variação decorrente dos registros dos Depósitos Judiciais decorrentes da Lei 21.720/2015.

Esta Relatoria solicitou informações ao Estado sobre a matéria, tendo a SEF/MG informado que em setembro foram feitos os primeiros registros decorrentes dos referidos depósitos judiciais. Em outubro, por precaução, o Estado optou por estornar o registro contábil, tendo em vista a não efetivação da expectativa da edição, pela STN, de portaria normativa sobre o assunto. Dessa forma, em dezembro, ao encerrar o exercício de 2015, o Estado registrou, na receita orçamentária subcategoria Outras Receitas Correntes, classificação 1990.51.00.00 – Recursos de Depósitos Judiciais – Lei 21.720/15, o montante de 4,875 bilhões, na Fonte de Recursos 81, conforme previsto no art. 5º da citada lei¹⁵. Por fim, foi ressaltado que o registro contábil das entradas financeiras do recurso oriundo dos depósitos judiciais foi efetuado tempestivamente no Ativo do Estado em contrapartida com a Receita a Classificar.

O Estado de Minas Gerais, em sua defesa, argumentou que, diante da ausência de norma específica, e considerando que grande parte das despesas executadas em 2015 com origem de Depósitos Judiciais foram de natureza corrente, bem como outras receitas extraordinárias, de forma análoga, foram classificadas como receitas correntes, optou-se por classificar os recursos oriundos de Depósitos Judiciais como “Outras Receitas Correntes”, que consequentemente integraram o cômputo da Receita Corrente Líquida, conforme previsto na LRF¹⁶, inciso IV art. 2º.

Saliente-se que o Ministério Público junto ao Tribunal entendeu que a par da celeuma acerca da utilização dos depósitos judiciais, pelo Estado de Minas Gerais, não se pode afirmar, a princípio, que houve qualquer conduta irregular, tendo em vista não haver por parte do Supremo Tribunal

¹⁵ Lei 21.720/2015, art. 5º: “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”.

¹⁶ LC 101/2000, art. 2º, inciso IV: “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.”

Federal decisão de mérito que invalide a Lei Estadual nº 21.720/2015. E mais, prossegue em sua análise que quanto à contabilização dos depósitos não existe regulamentação ou orientação expedida pela STN sobre qual seria a classificação correta a ser dada.

Outro ponto tratado pelo *Parquet* diz respeito à inserção dos depósitos como parte integrante da receita corrente líquida, e finaliza entendendo que “não deve compor a receita corrente líquida do Estado” (...) “por caracterizar-se como operação de crédito nos termos do inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101/2000”.

Passo a agora a expor o meu entendimento.

Com relação a esse tópico cabe salientar que a Lei Estadual 21.720/2015, arts. 1º e 5º, que permitiu a utilização dos depósitos judiciais¹⁷.

Depreende-se da leitura da norma legal que o intuito do legislador é fazer dos depósitos receita, conforme considerado no próprio relatório elaborado pelo Controle Interno do Estado fls. 282, Controladoria Geral do Estado.

Ocorre que a matéria em comento ainda não foi regulamentada pela Secretaria do Tesouro Nacional, órgão competente para dar orientação acerca do tema, como exsurge dos arts. 16 e 17, inciso I da Lei 10.180/2001 combinado com o art. 113 da Lei 4.320/1964, nem mesmo há estudos doutrinários que a desvinculam da natureza a qual foi atribuída pelo Estado de Minas Gerais, qual seja, receita orçamentária.

A postura tomada pelo Estado de Minas Gerais não é isolada, ao revés está em consonância com inúmeros Estados da federação brasileira, que também legislaram para fazer uso dos depósitos judiciais considerando o momento de retração econômica por todos vivenciado.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, a Lei 21.720/2015 foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5353, Relator Ministro Teori Zavascki¹⁸, que suspendeu os efeitos da lei desde de 29/10/2015, em que claramente ordena que a partir desta data não sejam mais realizadas transferências das contas de depósitos judiciais de terceiros à conta do tesouro do Estado.

Outro não foi o caminho perfilado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, ao emitir Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Estadual de 2015, Processo nº 102.2036/16, em 19/05/2016, pela aprovação com ressalvas, determinações e recomendações. Contabilizou-se como “Receita Extraordinária” os valores referentes aos depósitos judiciais, na ordem de R\$ 7.310.793.571,00 (sete bilhões trezentos e dez milhões setecentos e noventa e três mil quinhentos e setenta e um reais), fl. 6376. O parecer ministerial de fls. 6140, do Rio de Janeiro, ao tratar do tema, não desconsiderou os depósitos judiciais como receita, apenas repete afirmação do Relatório (fl. 5897v): “ausência de sustentabilidade a longo prazo de despesas com pessoal e com endividamento que têm na RCL a base de sua limitação normativa.”

Lei Estadual 21.720/2015, arts. 1º e 5º.

Art. 1º Os depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais -TJMG- poderão ser transferidos para conta específica do Poder Executivo, para custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União.

[...]

Art. 5º 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.

¹⁸ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5353, Relator Ministro Teori Zavascki: “3. Portanto, fica esclarecido que a medida cautelar aqui deferida tem eficácia meramente prospectiva a partir da sua prolação (ocorrida em 29/10/2015), destinando-se a inibir, daí em diante, a prática de novos atos e a produção de novos efeitos nos processos judiciais suspensos. Ela, todavia, não autorizou, nem determinou a modificação do estado dos fatos então existente, nem a invalidação, nem o desfazimento ou a reversão de atos anteriormente praticados no processo suspenso, ou dos efeitos por eles já produzidos.”

Portanto, ao analisar o arcabouço normativo e fático subjacente, entendo que os valores revertidos ao caixa único do Estado, oriundos dos depósitos judiciais, deve ser considerado, até o momento, como receita que compõe a base de cálculo para a apuração da Receita Corrente Líquida e seus desdobramentos na análise do Balço Geral do Estado relativos ao exercício de 2015.

5.4 Renúncia de Receita

A renúncia de receita, conforme define o artigo 14, § 1º, da LRF, compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenções em caráter não geral, alteração de alíquota ou mudança da base de cálculo que impliquem em redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

A Constituição Mineira, art. 146, XI, possibilita a concessão, pelo Estado, na forma de lei complementar federal, de isenções, incentivos e benefícios fiscais. Visando à evidenciação de tais renúncias, a Carta Estadual determina, em seu art. 157, § 1º, VII, que a LOA apresente demonstrativo específico, de forma regionalizada, dos efeitos sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A LRF, no art. 4º, § 2º, V, estabelece a vinculação, ao projeto da LDO, do Anexo de Metas Fiscais contendo os demonstrativos da estimativa e compensação da renúncia de receitas, e, além disso, a concessão da renúncia deve atender aos requisitos previstos nos incisos I e II do art. 14 da referida Lei.

As renúncias de receita no exercício financeiro de 2015, incluindo os benefícios preexistentes e os novos, alcançaram o montante de R\$ 5,228 bilhões, 13,01% acima do valor renunciado em 2014 (Tabela 75; fl. 139).

Depreende-se que o montante renunciado¹⁹ em 2015, R\$ 10,876 bilhões, ficou acima do de 2014 em 6,56%, tendo como principal causa o acréscimo de 13,41% observado no total das renúncias novas e consolidadas de ICMS.

Os totais estimados para os três grupos de renúncia – Consolidadas, Novos Benefícios e Benefícios Heterônomos – somaram R\$ 10,353 bilhões, um pouco abaixo do total previsto na LDO para 2015, R\$ 10,684 bilhões.

O grupo dos benefícios heterônomos, composto pela Lei Kandir, créditos de ICMS na exportação de industrializados e Simples Nacional, somou R\$ 6,220 bilhões. O valor total dos novos benefícios é de R\$ 208,739 milhões e o dos preexistentes, R\$ 3,923 bilhões, conforme se verifica da Tabela 70 da Unidade Técnica, valores previstos na LOA.

Os valores efetivados com relação a renúncia consolidada apresentaram-se em R\$ 5,173 bilhões, e as novas renúncias em R\$ 55,054 milhões, apontados na Tabela 77 da análise técnica.

Conforme apontado pela Unidade Técnica, a concessão de benefícios tributários decorre de um quadro de vulnerabilidade, uma vez que cabe ao Poder Público incrementar setores da economia pouco explorados ou que necessitam de tratamento diferenciado, por meio desses benefícios fiscais. Ressalta-se ainda que o Governo Estadual deixou de demonstrar medidas para o

¹⁹ O Anexo I do Balço – Demonstrativo Regionalizado do Efeito sobre a Receita e a Despesa Decorrente de Benefícios Fiscais, constantes da LOA apresenta previsão orçamentária das perdas/renúncias com benefícios heterônomos, novos benefícios e renúncias preexistentes ou consolidadas, evidenciando sua representatividade em relação às Receitas Correntes, Tributária e de ICMS, além de discriminar seus valores por tributo, modalidade de renúncia, região administrativa do Estado e setor beneficiado.

comprometimento integral dos dispositivos do art. 14 e do art. 4º § 2º, V, da LRF, deixando de indicar a compensação das novas renúncias no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita. Verifica-se, ainda, que os documentos que compõem a Prestação de Contas do Governo Estadual indicam que sua contabilização não foi procedida nos moldes das orientações da STN.

Em sua defesa, o Estado alega critérios de escrituração e registro da apuração dos tributos. Informa, ainda, sobre a faculdade de utilização da dedução de tributos por transferências de créditos e a interação com flutuações mercadológicas. Alega, também, efeitos derivados pela ativação de determinados segmentos, até mesmo para geração de emprego e renda.

Em sede de reexame, contudo, a unidade técnica não constatou a demonstração da compensação das novas renúncias de receitas, mantendo, assim, o apontamento inicial.

Diante do exposto, recomendo 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, seguindo as instruções de preenchimento da STN disponibilizadas no Manual de Demonstrativos Fiscais – Anexo de Metas Fiscais.

5.5 Dívida Consolidada Líquida

A dívida consolidada ou fundada, nos termos do artigo 98 da Lei 4.320/64, compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de obras e serviços públicos.

De acordo com o artigo 29, I, da LRF, “dívida pública consolidada ou fundada é o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”.

Ao final do exercício de 2015, conforme o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida publicado em 29/01/16, a DCL do Estado montou a R\$ 102,592 bilhões enquanto a RCL totalizou R\$ 51,643 bilhões. Assim, a relação DCL/RCL representou 1,9866 vez (198,66%), o que demonstrou o cumprimento do limite estabelecido pela legislação em vigor, que é de 2 (duas) vezes a RCL (Tabela 85; fl. 152). Ressalta-se, contudo, que o percentual apurado de 198,66% correspondeu a 99,33% do teto máximo estabelecido pela Resolução do Senado, ultrapassando o limite de alerta disposto no inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, que é de 90%. Este Relator informado sobre a situação, propôs a emissão de Alerta ao Estado, o qual foi acolhido pelo Tribunal Pleno, tomando, assim, as devidas providências, nos termos do mencionado artigo.

Com relação ao Demonstrativo da DCL do 1º e 2º quadrimestres/2015, o Estado já havia ultrapassado o limite de alerta, tendo em vista a relação DCL/RCL apurada, de 1,8243 e 1,9525 vez, respectivamente, o que exigiu também a emissão de alerta por parte desta Corte de Contas ao Poder Executivo Estadual, nos termos do inciso III do § 1º do art. 59 da LRF.

Por fim, cabe ressaltar que, no valor da RCL apurada ao final do exercício, R\$ 51,643 bilhões, estão incluídos os recursos provenientes dos depósitos judiciais decorrentes da Lei 21.720/2015, no valor de R\$ 4,875 bilhões.

Em 31/12/15, a dívida consolidada do Estado, incluindo a dívida consolidada previdenciária, totalizou R\$ 108,805 bilhões, apresentando crescimento de 15,32% em relação ao final do exercício de 2014 (R\$ 94,347 bilhões).

O principal componente dessa dívida diz respeito àquela realizada por meio de contratos de operações de crédito para amortização em prazo superior a doze meses, que, em 31/12/15, totalizou R\$ 102,677 bilhões, representando 95,62% da dívida consolidada do Estado (R\$ 107,384 bilhões), conforme Tabela 85; fl. 152.

A dívida por contratos, destacada no relatório técnico, refere-se ao resultado das operações de crédito contratadas pelo Governo Estadual, com vistas a sanar desequilíbrios orçamentários e/ou financiar obras e serviços.

Em 31/12/15, essa dívida somava R\$ 102,677 bilhões, tendo apresentado crescimento de 16,32% em relação a dezembro/14 (R\$ 88,272 bilhões). Toda a movimentação ocorrida nesse período, incluindo os ingressos de recursos, as correções e os registros das despesas com amortização, juros e encargos, pode ser visualizada no ANEXO VIII do citado relatório.

Do montante de R\$ 102,677 bilhões da dívida contratual, R\$ 87,865 bilhões são relativos à dívida interna, representando 85,57% desse estoque, e R\$ 14,812 bilhões concernentes à dívida externa, 14,43%. Apesar do expressivo aumento da dívida externa (42,64% em relação a dez/14), é a interna que possui os contratos com maior peso, notadamente os da dívida renegociada com a União sob o amparo da Lei 9.496/97 e seus desdobramentos (resíduo), que totalizaram R\$ 77,857 bilhões (75,83%), no final do exercício (aumento de 10,71 % em relação a dez/14).

O crescimento da dívida contratual no período deveu-se às incorporações, ao saldo devedor, da correção dos contratos (R\$ 14,703 bilhões) e dos juros não pagos (R\$ 2,867 bilhões), bem como ao ingresso de recursos de operações de crédito (R\$ 27,408 milhões).

No que diz respeito às despesas (amortizações, juros e encargos), foram gastos com a dívida contratual, até 31/12/15, R\$ 6,463 bilhões, sendo que as amortizações representaram 49,39% (R\$ 3,192 bilhões); juros, 49,49% (R\$ 3,198 bilhões); e encargos, 1,12% (R\$ 72,326 milhões). Tais despesas estão detalhadas no ANEXO VIII do relatório técnico.

Assim, entendo que ficou evidenciado que o acréscimo do montante da dívida decorre de seus encargos, uma vez que as operações de crédito foram realizadas apenas no valor de R\$ 27,408 milhões.

Face ao exposto, recomendo ao Governo Estadual que continue a envidar esforços para renegociação da sua dívida, sobretudo aquela que figura como credora a União federal, por ser o débito mais representativo.

5.6 Resultado Primário e Resultado Nominal

O Resultado Primário que é apurado a partir da diferença entre Receitas e Despesas (excluídas as financeiras), constitui indicador que demonstra a capacidade do Governo de gerar receitas/recursos em volume suficiente para honrar com o pagamento dos Encargos da Dívida. Ou seja, permite ao gestor avaliar a sustentabilidade da política fiscal no exercício.

Com base no estudo realizado pela Cfãnge no exame das contas de 2015, foi apurado um **déficit** no Resultado Primário, em valores correntes, da ordem de R\$ 3,244 bilhões. Considerando a meta de resultado definida para o exercício no valor de R\$883,465 milhões, o resultado foi R\$ 4,127 bilhões inferior à meta fixada para 2015.

Em razão disso, a Secretaria de Estado da Fazenda foi oficiada para que apresentasse manifestações e/ou esclarecimentos acerca do ocorrido. Em resposta, a SEF/MG encaminhou documentação contendo informações limitadas às ações voltadas para o incremento da arrecadação, com destaque para o impacto negativo da situação econômica do Brasil e de Minas

Gerais na arrecadação tributária do Estado no exercício sob exame. Não foram, portanto, apresentadas medidas que demonstrassem efetivamente o esforço no sentido de reduzir as despesas do Estado, conforme determina o art. 9º da LRF, e que permitissem a correção dos desvios de rumo, especialmente diante do quadro econômico adverso de nossa economia.

Cabe ressaltar aqui o fato de que no final do 4º bimestre, o valor do resultado primário já situava abaixo da meta fixada na LDO 2015, levando a unidade técnica desta Casa a questionar o Estado sobre as ações e/ou medidas que estariam sendo adotadas no sentido de se evitar o descumprimento da meta fiscal. Chama a atenção ainda que essa realidade já foi motivo de recomendação nos Pareceres Prévios sobre as Contas de 2013 e 2014.

Portanto, a despeito das medidas de incremento da arrecadação anunciadas, percebe-se que não foram adotadas ações demonstrando o esforço fiscal efetivo do governo, restringindo a despesa, mesmo diante do cenário de retração da economia do Estado e do país. A ausência de medidas de ajustes mais consistentes no sentido de maior austeridade na gestão das finanças públicas demonstram o baixo grau de comprometimento com o rigor fiscal, levando o serviço da dívida a superar o resultado primário ao longo dos últimos anos, e por consequência, o incremento do endividamento do Estado.

No tocante ao Resultado Nominal, que representa a variação do endividamento fiscal líquido do Estado em um determinado período, ficou demonstrado, de acordo com os dados apresentados no relatório técnico, fl. 171, que este alcançou, ao final do exercício de 2015, o montante de R\$ 17,693 bilhões, superando em 58,47% a meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2015.

Entre as causas principais que contribuíram para que a meta estabelecida não fosse atingida estão o crescimento da Dívida Contratual Interna de 12,81% e Externa de 42,64%, o decréscimo das deduções em 43,30%, resultado da redução das disponibilidades financeiras após a inscrição de despesas em Restos a Pagar, e os reflexos do resultado primário deficitário apurado ao final do exercício.

Igualmente, a Secretaria de Estado da Fazenda foi oficiada para que se manifestasse quanto aos fatos apurados. Em resposta, apontou como fatores relevantes a conjuntura econômica do Estado em 2015, impactando negativamente a arrecadação tributária do exercício, a correção dos saldos dos contratos com a União que são atualizados pelo IGP-DI, cuja variação foi positiva em 10,67% no ano de 2015, e a valorização cambial de 47,01% ocorrida no período, impactando o saldo dos contratos indexados ao câmbio (dólar americano).

Observo que, novamente, foram apresentadas apenas as causas do não cumprimento das metas fiscais, não sendo indicadas as ações objetivas que teriam sido adotadas, durante o exercício, que pudessem contribuir para o alcance das metas fixadas na LDO 2015.

Relativamente à meta de resultado nominal, entendo, conforme já destacado pelo Conselheiro Relator das Contas do exercício de 2013, que possui um caráter meramente indicativo, ou seja, não se sujeita apenas à interferência do Poder Executivo, haja vista que o seu resultado é afetado pelos objetivos da política monetária do Governo Federal, além de outros eventos como crises nas economias externas.

Assim, com base nessas ponderações, e diante dos Resultados Primário e Nominal alcançados, inferiores às metas fixadas na LDO de 2015, **deve ser reiterada a recomendação** para que o Estado adote medidas que permitam a verificação do cumprimento das metas, bimestralmente, ao longo do exercício, de forma a permitir que ações corretivas sejam tempestivamente adotadas, especialmente a limitação de empenho e movimentação financeira.

5.7 Regra de Ouro – CR/88

A Regra de Ouro estabelecida no art. 167, inciso III, da Constituição Federal/88, define que o montante das Operações de Crédito em um exercício financeiro não pode exceder ao montante das Despesas de Capital, evitando que sejam realizados empréstimos para financiar Despesas Correntes. Visa com isso inibir, em uma análise global, o aumento de endividamento para financiar despesa corrente, vedando a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital.

Verifica-se que as Operações de Crédito previstas e realizadas foram inferiores às Despesas de Capital dotadas e executadas no exercício de 2015, **comprovando o cumprimento da Regra de Ouro.**

5.8 Restos a Pagar

Quanto aos Restos a Pagar, estes constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida fluante e podem ser caracterizados como as despesas empenhadas, mas não pagas, até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. E mais, segundo o art. 36 da Lei 4.320/1964, distingue-se as despesas processadas das não processadas.

O tema merece atenção por repercutir na análise da execução orçamentária e financeira do exercício, pois se constitui numa forma de financiamento, implicando, conseqüentemente, endividamento.

Em 31/12/15, o Balancete Consolidado do Estado de Minas Gerais evidencia uma dívida de Restos a Pagar no total de R\$ 11,035 bilhões, representando 92,32% do Passivo Circulante, sendo R\$ 6,157 bilhões referentes aos processados e R\$ 4,878 bilhões, aos não processados (Tabela 95; fl. 173).

Quanto ao ano de inscrição (Tabela 96; fl. 174), visualiza-se, que R\$ 1,453 bilhão, 13,17% do total de Restos a Pagar do Estado, são referentes a registros de 1997 a 2014 e R\$ 9,582 bilhões, 86,83%, relativos a 2015.

Numa avaliação individualizada, tem-se o Poder Executivo como detentor de R\$ 10,039 bilhões – 90,98% – do saldo total de Restos a Pagar do Estado, sendo R\$ 8,612 bilhões – 85,78% – referentes ao exercício de 2015, ou seja, despesa orçamentária. Tal fato demonstra o grande endividamento em que se encontra o Estado de Minas Gerais, tendo no ano de 2015 inscrito em Restos a Pagar a expressiva monta acima mencionada.

Não se pode olvidar, como constatado no exame inicial, a presença de valores antigos compondo o saldo de Restos a Pagar, no caso dos RPP, desde 1997, e dos RPNP desde 2010. Sobre isso, o Conselheiro Relator das Contas de 2014 destacou que, embora o montante de obrigações liquidadas, desde o exercício de 1997, não seja representativo em relação ao saldo de Restos a Pagar no final do exercício de 2014, tal procedimento não se coaduna com as normas de Direito Financeiro sobre a matéria; e recomendou, reiterando recomendação relativa ao exercício de 2011, que os chefes dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público promovam a adequação desses procedimentos às normas pertinentes. Ressalta-se, por oportuno, que o Poder Legislativo não apresenta saldo de RPP de exercícios anteriores.

Feito este panorama inicial, apresento o primeiro apontamento técnico acerca deste tema, que é a não demonstração, na escrituração das contas públicas, conjuntamente as transações e operações das empresas estatais dependentes, descumprindo o art. 50, inciso III, LRF.

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

Nessa toada, considerou o órgão técnico que a diferença dos sistemas, ou seja, as 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 realmente dificultam esta total integração e acolheu os esclarecimentos do Governo, razão pela qual afastou a irregularidade e considerou como satisfatórios os argumentos trazidos aos autos.

Outro apontamento relevante, tratado no exame técnico se refere a 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, LRF.

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.

Assim, entendeu a unidade técnica que com relação aos RPNP, inscritos em 2015 sem a correspondente disponibilidade de caixa deve ser dada importância ao entendimento deste Egrégio Tribunal que é no sentido de contribuir e zelar pelo equilíbrio das contas públicas. Sendo que a equalização entre receitas e despesas se estabelece, então, como pilar da gestão fiscal responsável.

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, ambos da LRF, 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.

Entende-se que, quando a conjuntura econômica não se encontra favorável, os gastos devem ser contingenciados, art. 9º da LRF. 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.

Diante do exposto, em consonância com o órgão técnico, fica mantida a irregularidade apontada, malgrado as argumentações trazidas pelo Governo, Seção 5.11, e recomendo que se dê cumprimento ao disposto no § 1º do art. 1º e art. 55, inciso III, alínea b, n. 3 da LRF.

O terceiro e último apontamento técnico quanto aos Restos a Pagar se refere ao 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, LRF.

Esclarece o Governo que todas as consultas podem ser feitas no Armazém de Informações – Siafi, em que se encontram todos os dados dos empenhos em RPNP, como grupo de despesa orçamentária, fonte de recurso, procedência e várias outras informações e que segundo a SEF, atende ao inciso V do art. 50 da LRF.

Portanto, entendeu a unidade técnica que os dados relativos ao RPNP poderiam constar dos balancetes; contudo, a disponibilidade dos dados no Siafi supre o apontamento, razão pela qual, também, afasto a irregularidade.

5.9 Disponibilidade de Caixa e Segregação de Recursos

Apontamento importante no que se refere à transparência na gestão fiscal é a segregação dos recursos vinculados e dos Restos a Pagar, demonstrados de forma individualizada, por Poder e Órgão, como determina o inciso I, art. 50 da LRF, quando da publicação dos Relatórios da Gestão Fiscal. Este apontamento realizado pela Cfange, consta de recomendação do relator das contas de 2014 e com prazo final para implementação em 2016.

A defesa esclareceu que está envidando esforços para atender a recomendação do Tribunal por meio da implementação do 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.

Portanto, nessa toada, a recomendação do Tribunal será atendida parcialmente, tendo em vista que o prazo para conclusão dos trabalhos pelo Governo ultrapassa o estipulado.

5.9.1 Quanto à Disponibilidade de Caixa e Obrigações Financeiras das Empresas Estatais Dependentes

O 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),

Quanto ao item em comento, os argumentos de defesa são idênticos aos apresentados no item referente aos Restos a Pagar, pois as empresas estatais têm sistema de contabilidade diverso da administração direta, e diante disso os prazos não coincidem com os estabelecidos para os outros órgãos e entidades do Estado.

5.10 Dívida Ativa

Apontou a unidade técnica que as receitas de dívida ativa das unidades orçamentárias FEPJ, Igam, DER e Funtrans, não estavam consignadas nos balanços, demonstrando inconsistência contábil para o registro e evidenciação desses direitos. Vale ressaltar que nas Contas Governamentais de 2014 já havia determinação do relator no sentido de serem obrigatórios o reconhecimento contábil prévio de todos os direitos relativos à Dívida Ativa do Estado.

O Estado em sua defesa afirma que em 2016 a contabilização individualizada das unidades orçamentárias, para evidenciar os ativos em suas respectivas demonstrações contábeis, bem

como a movimentação da receita orçamentaria decorrente do recebimento de Dívida Ativa, está sendo implementada.

Sendo assim, em consonância com a unidade técnica, entendo que os esforços do Estado neste exercício de 2016 minoram a situação apresentada em 2015.

Outro ponto se refere a existência de créditos dos anos origem 2008 a 2012, mantidos em contas de Créditos Tributários a Inscrever em Dívida Ativa, conforme discriminado na Tabela 114; fl. 195, 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.

Essa falha também ocorreu na apreciação das Contas Governamentais de 2014, tendo sido determinado pelo relator o cumprimento das normas preconizadas no Decreto Estadual 44.747/08.

No entanto, a defesa não se manifestou sobre o apontamento; razão pela qual reitera-se a determinação de 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.

O terceiro e último apontamento deste tópico refere-se 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, desde o relatório técnico de 2013.

Ficou evidenciado neste ponto que a impropriedade praticada pela Secretaria de Estado da Fazenda foi de lançar nos demonstrativos como pagamento, outras hipóteses de extin es e exclusões de créditos inscritos em Dívida Ativa. Tal fato implicaria na movimentac o da referida conta Mutaço Passiva quando ocorrido, por exemplo, por meio de compensac o tributária.

O Governo do Estado, entendeu como pertinente o apontamento técnico e acatou a recomenda o de discriminar corretamente no Demonstrativo de Extin o e Exclusões de Créditos Inscritos em Dívida Ativa.

Portanto, recomendo   SEF no sentido de não mais empregar o termo pagamento, para discriminar, no Demonstrativo de Extin es 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 Compensac o.

5.11 Despesa de Pessoal: Utiliza o dos Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS no Cálculo da Despesa com Pessoal

A Cfámge apontou que Administraço Pública Estadual procedeu à utilizaço 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 vinculaço 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, segundo apontamento da Cfámge, posto que eles 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, entendeu a unidade técnica que esses recursos 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.

Segundo o Parecer Atuarial DIPREV/DEAT n. ° 03/2016 da Diretoria da Previdência – Departamento Atuarial do Ipsemg, juntado aos autos no Anexo I, fls. 666 a 668, o Estado concluiu que no exercício de 2015, com base na Portaria MPS 403/2008 e Lei Complementar Estadual 131, de 06 de dezembro de 2013, o Funfip por ser considerado Plano Financeiro e haver a segregação de massas não estaria submetido às normas da Portaria MPS 746/11.

Entretanto, outro foi o entendimento a que se chegou a unidade técnica, o qual acompanho, que de acordo com 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 Pessoal²⁰.

Continua a unidade técnica com base no 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.

Assim, 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, como bem ressaltado pela Cfange as regras a serem observadas estão consignadas 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.

Importante ressaltar, que conforme 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.

Dessa feita, quando as receitas são inferiores às despesas, apura-se insuficiência, que ficará ao encargo do ente federativo sua cobertura.

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, a Plano Previdenciário e não a Plano Financeiro, e, levando-se em conta as respectivas definições

²⁰ Calculada conforme o art. 19 da LRF.

constantes dos incisos XX e XXI do art. 2º da Portaria MPS 403/08, e, ainda, que o objetivo do plano financeiro não visa a acumulação de recursos, sendo suas insuficiências aportadas pelo ente federativo.

Portanto, em consonância com a análise técnica, *“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, torna-se 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).

Concluo, que no cálculo da despesa de pessoal não poderia ser deduzido o valor desses aportes; 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 resultaram, ao mesmo tempo, na indevida dedução dos referidos aportes no cálculo da Despesa Líquida com Pessoal e na sua não aplicação pelo prazo previsto na Portaria MPS 746/11.

Dessa forma, determino que a Administração Pública Estadual se abstenha de fazer aportes em contrariedade ao disposto na Portaria MPS 746/11, sendo necessário que os recursos para o Plano Atuarial permaneçam aplicados pelo período de 5 anos.

Recomendo que a Administração Pública Estadual recomponha os valores referidos neste tópico ao Plano Atuarial utilizados no Plano Financeiro a partir de 2017, anualmente, na razão de 1/5 a cada ano dos valores utilizados, até que seja regularizado o saldo e com a observância do período mínimo de permanência de 5 anos exigidos pelo inciso II, § 1º do art. 1 da Portaria MPS 746/11.

Outro apontamento técnico que merece destaque trata-se, outrossim, dos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, assim sintetizados pela Cfange:

- 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 (Funpempg), 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).

O Governo em sua defesa, fl. 650, afirma que 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. E mais, conclui, que 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.

Na análise realizada pela Cfange, expressou-se que o Parecer da AGE n. 15.088, de 27/5/11, que ratificou o conteúdo disposto na Nota Técnica 003/2011, esta, sucessivamente apresentada como fundamento nos exercícios de 2011 a 2014, para justificar os apontamentos da 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. E continua o citado 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, segundo os defendentes.

A Cfange, 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, concluiu que 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.

Logo, apurada a 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) aprovado 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.

Constata-se que 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 pontos percentuais.²¹

²¹ 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.

Antes de concluir, importa trazer ao estudo informação relacionada ao Iplemg. Este instituto é financiado pelo regime de capitalização, recebe aportes do Tesouro Estadual, por força de lei, segundo análise técnica nos autos de n.º 877597, ainda em tramitação nesta Casa, verifica-se que de acordo com o Presidente do Instituto, em relatório às fls. 9-15, este assevera:

“o estudo atuarial indicou a necessidade da reserva técnica no montante de R\$ 453.747.251,17, acrescida do passivo circulante de R\$ 142.78,05, totaliza R\$ 453.890.033,22 o que reflete todos os compromissos do Instituto distribuídos por um futuro distante, que se encontrará com receitas também futuras, obrigatórias por lei, o que tranquiliza a Direção do IPLEMG, tendo em vista que no exercício findo já se alcançou o patrimônio de R\$ 424.906.563,94.

O relatório ressalta a relevância deste resultado, por significar acima de tudo, segurança, tranquilidade e garantia para os contribuintes atuais e futuros do Instituto, eis que foi obtido um superávit na execução orçamentária de R\$ 24.992.654,22”.

Portanto, na esteira do estudo técnico e em consonância ao Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 6ª Edição, fica mantido o apontamento 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.

Acolho as recomendações do parecer ministerial já expedidas ao governo do Estado de Minas Gerais quando do julgamento das contas relativas a exercícios anteriores inclusive de 2014, para que atente às determinações da Portaria MPS 746/2011, no tocante a utilização dos aportes para a cobertura de déficit atuarial do RPPS e:

- a) Proceda à adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros;
- b) Observe a Portaria MPS 746/2011, de modo que os recursos efetivamente repassados a título de constituição de reserva matemática ou de cobertura de déficit atuarial sejam mantidos em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos.

6. Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal

6.1 Educação

Este tópico refere-se à educação que, nos termos do art. 205 da Constituição da República de 1988, é um direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando a assegurar a todos os brasileiros a formação indispensável para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Fazendo valer esse direito a Constituição em seu art. 212 determinou que a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no

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.”

mínimo, vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na esfera estadual as fontes de financiamento para a manutenção e o desenvolvimento do ensino correspondem a, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) da cota-parte do Estado na arrecadação de impostos, como IPVA, ITCD, ICMS (incluindo multas e dívida ativa), IRRF (sobre rendimentos pagos pelos Estados, suas autarquias e fundações), acrescida das cotas-partes do FPE, Transferência Financeira – LC 87/96, e demais transferências constitucionais, desconsideradas as transferências feitas aos municípios.

Estabeleceu o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição que parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da CR/88 serão destinados à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração dos trabalhadores da educação, mediante a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundeb.

O Fundeb foi instituído pela Emenda à CF nº 53, de 19/12/06, e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28/12/2006, convertida na Lei Federal 11.494, de 20/06/07, com vigência até 2020. Foi implantado em 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que vigorou entre os anos 1998 a 2007.

A Lei Federal 11.494/07, em seu art. 24, dispõe que o acompanhamento e o controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos dos fundos serão exercidos por conselhos constituídos especificamente para esse fim, devendo ser compostos, no âmbito estadual, por, no mínimo, doze membros. Assim, o Estado de Minas, por meio do Decreto 44.513/07, criou o Consfundeb, ao qual compete o acompanhamento e o controle interno da aplicação dos recursos do Fundeb pelo Governo Estadual.

Por meio do ofício OF/SEF/GAB/SCCG/176/16, de 04/04/2016, a SCCG encaminhou a este Tribunal de Contas documentos compilados pela Secretaria de Estado da Educação/MG - SEE, relativos ao Consfundeb, contendo atas de reuniões dos 1º, 2º e 3º trimestres de 2015, nas quais constam a aprovação das contas do Fundeb, bem como publicações relativas aos demonstrativos do Fundo. Contudo, apontou a Cfamge que não foi enviada a 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 Nº 11.494/07 e § 2º do art. 13 da IN TCEMG nº 13/2008.

Nas razões de defesa à fl. 587, a SEE informou que, em 31/12/2015, encerrou-se o mandato de vários membros do Consfundeb, entre eles os da Fapaemg, que não indicou novos representantes, o que impossibilitou a apreciação das contas do 4º trimestre e o parecer anual das contas do Fundo.

Dessa forma, no dia 05/04/2016, considerando a ausência de indicação de membros 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 04/05/2016, foi publicada no DOE a recomposição do Consfundeb, e, a partir de tal publicação, foi agendada, para 25/05/2016, a primeira reunião ordinária para posse dos novos conselheiros e o agendamento para análise e aprovação do processo de prestação de contas do Fundeb, relativo ao 4º trimestre de 2015.

A Cfamge manifestou-se à fl. 768 dos autos, no sentido de que tais esclarecimentos atenderam, em parte, o apontamento, haja vista que, somente quando a prestação de contas do Fundeb,

relativas ao exercício de 2015, for encaminhada a este Tribunal de Contas, estarão cumpridos os postulados legais.

Ainda sobre o Fundeb, o gasto com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, no exercício de 2015, foi de R\$5,027 bilhões, correspondente a 79,99% da receita total do Fundeb, superior ao percentual mínimo legal de 60%, consignado no inciso XII do art. 60 do ADCT da CR/88, alterado pela Emenda Constitucional n. 53/2006, e no art. 22 da Lei n. 11.494/2007, conforme demonstrado à fl. 241, Tabela 140.

Feitas essas considerações, passo a seguir à análise dos apontamentos destacados no relatório técnico e das razões de defesa.

De acordo com o Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, relativo ao 6º bimestre de 2015, elaborado pela SCCG/SEF em consonância com as orientações contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, publicado pelo Estado no DOE/MG em 29/01/2016, a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), no exercício de 2015, totalizou R\$9,775 bilhões, que corresponde ao percentual de 25% da receita resultante de impostos e transferências no montante de R\$39,098 bilhões, fl. 246 do relatório técnico.

Para fins de apuração do índice constitucional de aplicação em MDE, constante do Anexo 8 do RREO, o Estado procedeu aos seguintes ajustes:

Informou a Cfange à fl. 243 que o Estado apresentou, no Anexo 8 do RREO, despesas com MDE no montante de R\$9,053 bilhões, incluídos os Restos a Pagar Não Processados, inscritos em 2015.

Ao montante dos gastos com MDE foi adicionada a chamada perda com o Fundeb, porque, embora esse valor não seja utilizado diretamente pelo Estado, representa transferência de recursos ao Fundo Estadual os quais são redistribuídos aos municípios para aplicação na Educação, portanto, será aplicado por outro ente público.

Relativamente aos recursos financeiros movimentados à conta do Fundeb, a Cfange informou que o Estado transferiu R\$7,055 bilhões para o Fundeb e, em contrapartida, recebeu R\$6,205 bilhões, o que gerou perda de R\$850,062 milhões (fl. 244, Tabela 143). Assim, o valor de R\$850,062 milhões foi considerado como despesa no cálculo do índice constitucional da Educação.

No que concerne aos valores deduzidos dos gastos com MDE observou a Cfange que o Estado, seguindo as instruções do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, adotou procedimento correto deduzindo do cálculo de apuração do índice constitucional da Educação os valores decorrentes dos rendimentos da aplicação financeira dos recursos do Fundeb, no total de R\$79,619 milhões, fls. 244/245.

A dificuldade em se apurar e identificar as despesas realizadas no Fundeb ainda persiste, tendo em vista o apontamento já realizado pela unidade técnica.

A esse respeito consta do relatório da Controladoria Geral do Estado – CGE, 2015, fls. 163 e 164, o entendimento da Seplag no sentido de que “(...) para fins de aplicação do mínimo constitucional da educação, já expurgamos os valores aplicados com recursos decorrentes da receita de aplicação financeira do FUNDEB, conforme previsto nos manuais publicados pela STN, para tanto, não são considerados, o valor da receita apurada em classificação específica para essa receita, por consequência a despesa realizada no mesmo montante”. Ressaltou que a identificação das despesas realizadas com recursos de rendimentos do Fundeb implica em

conceituaço de natureza das fontes de recursos orçamentários e está sendo avaliado no contexto do desenvolvimento do Projeto do GRP-Minas, com cronograma de implantaço em 2018.

Portanto, tendo persistido a falha, reitero a recomendaço realizada em 2014 para que o Estado adote, para o exercício de 2016, medidas que permitam identificar contabilmente as despesas realizadas com recursos decorrentes de aplicaço financeira do Fundeb, bem como demonstrar esses gastos de forma isolada dos demais que compõem as despesas com MDE.

Recomendo ainda que a unidade técnica realize esforços no monitoramento da execuço do Projeto do GRP-Minas e recolha informaço sobre os resultados alcançados.

Outros valores deduzidos dos gastos com MDE, pelo Estado, foram os cancelamentos, em 2015, de Restos a Pagar de exercícios anteriores.

Ressaltou a Cfámge que a STN admite o cômputo de restos a pagar, no índice da educaço, com disponibilidade financeira de caixa e ainda que, se cancelados, sejam deduzidos dos valores que compõem o índice do exercício em que ocorrer o cancelamento, objetivando uma compensaço.

Nesse sentido, o Estado adotou procedimento correto ao excluir do cálculo de apuraço do índice constitucional de 25% os valores decorrentes de cancelamentos de Restos a Pagar, em 2015, que compuseram o índice em exercícios anteriores, no montante de R\$48,169 milhões (Tabela 145; fl. 245).

Após realizados os ajustes acima descritos o Estado apurou gastos com MDE do valor de R\$9,775 bilhões, a seu ver, correspondente ao índice de aplicaço de 25% (fl. 246; Tabela 146).

A equipe técnica, após análise do mencionado Anexo 8 – RREO, relativamente à apuraço do percentual mínimo com MDE, considerou que foram computadas indevidamente no percentual de aplicaço, despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados (RPNP), sem a correspondente disponibilidade de caixa, no total de R\$821,576 milhões (exceto os vinculados ao Fundeb), em inobservância ao disposto na IN TCMG nº 13/2008 com as alteraçoes introduzidas pela IN TCMG nº 05/2012; e despesas nas subfunçoes 243 – Assistência à Criança e ao Adolescente, 362 – Ensino Médio e 363 – Ensino Profissional, no total de R\$51,907 milhões.

Acerca dos restos RPNP inscritos no exercício de 2015, computados no índice de aplicaço em MDE, infere-se, pela análise da Cfámge à fl. 246, que estes alcançaram o montante de R\$855,753 milhões, incluindo os RPNP do Fundeb.

Destacou a Cfámge que nos termos da IN TCEMG nº 13/2008, com alteraçoes introduzidas pela IN TCEMG nº 05/2012, para efeito de apuraço do percentual mínimo aplicado em MDE poderão ser computados os restos a pagar não processados até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, vinculadas à Educaço, consoante disposiçoes contidas no MDF, 6ª edição, parte III, RREO, págs. 322/323.

Observou que “O Estado de Minas Gerais, apesar das exigências da LRF (art. 50, inciso I), não possui mecanismos que evidenciem a vinculaço da destinaço dos recursos disponíveis. No caso dos RPNP da Educaço, só é possível a vinculaço 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 composiço do índice de MDE, o cômputo de todos os RPNP, independente de vinculaço da destinaço dos recursos, considerando apenas a disponibilidade de caixa, comportando as inscriçoes em Restos a Pagar”.

Contudo, salientou que, no exercício de 2015, *verbis*:

“(…) 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.”

Aferiu que do total de R\$ 855,753 milhões de RPNP inscritos e que compõem os gastos com MDE, o valor de R\$ 34,178 milhões está vinculado ao Fundeb, podendo ser considerado na apuração do índice constitucional.

Dessa feita, entendeu a Cfange que os RPNP relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino, sem a correspondente disponibilidade financeira, no total de R\$821,576 milhões devem ser decotados do cálculo do índice constitucional da Educação, em conformidade com a IN TCMG nº 13/2008, com as alterações da IN TCMG nº 05/12.

Em sede de defesa às fls. 650/653, o Secretário de Estado da Fazenda argumenta que ao abordar o aspecto da insuficiência financeira registrada no demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, exercício de 2015, faz-se importante levar em consideração as questões de ordem econômica do país e de Minas Gerais com o conseqüente impacto na arrecadação do Estado, aliado a outros fatores compulsórios do ponto de vista da despesa pública.

Aduz que, no contexto da transparência da gestão pública, o Governo Estadual sancionou a LOA para 2015 com um déficit previsto da ordem de R\$7,2 bilhões, demonstrando a dificuldade do Governo Estadual em equacionar as despesas face à expectativa de arrecadação.

Informa que, no encerramento do exercício de 2015, as Despesas de Exercícios Anteriores atingiram o patamar de R\$2,192 bilhões, superior em 90% ao valor previsto em todos os Poderes.

Salienta que no demonstrativo de Disponibilidade de Caixa/LRF de 2014, foi apresentada uma suficiência financeira da ordem de R\$ 336 milhões, tendo sido pagos, no exercício de 2015, restos a pagar referentes a exercícios anteriores no montante de R\$ 3,463 bilhões.

Destaca que o objeto da contabilidade, segundo as normas contábeis, é fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados, bem como os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade, em apoio ao processo de tomada de decisão, a adequada prestação de contas e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social. Transcreve o conceito de “passivo” de acordo com as normas contábeis e argumenta que, aliado a essas normas, o art. 36 da Lei Federal nº 4.320/64 dispõe que ao final do exercício financeiro as despesas legalmente empenhadas e não pagas serão inscritas em Restos a Pagar. Nessa esteira, alega que, de acordo com o art. 42 da LRF, é vedada a inscrição de restos a pagar sem capacidade financeira somente nos dois últimos quadrimestres da gestão do Titular do Poder ou órgão.

Por fim, ressalta que o Governo de Minas evidenciou em suas demonstrações contábeis o passivo do Estado, mesmo apresentando insuficiência financeira e, pondera 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 18/05/2016 a Secretaria de Educação já havia efetuado diversos pagamentos relativos a restos a pagar.”

Após análise das justificativas apresentadas, fls. 771/772, a Cfange ratificou o apontamento sob o argumento de que as alegações da defesa que aludem à conjuntura econômica, à validade do impedimento para inscrição de despesas em Restos a Pagar, sem disponibilidade de caixa, apenas

no último ano de mandato do Titular de Poder não devem prosperar e, tampouco, deve ser considerada a assertiva de que a não existência dos recursos financeiros não significa que as despesas não serão honradas.

Ressaltou a unidade técnica 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”.

Apontou a Cfámge, fls. 248/249, que o Estado computou indevidamente no índice da Educação despesas relativas a:

- Subfunção 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente (Programa 102) – Atendimento por meio de atividades desenvolvidas nas Oficinas Pedagógicas Caio Martins, biblioteca comunitária e telecentros de inclusão digital, além de atendimentos psicopedagógicos e fonoaudiólogos na Clínica de Psicologia Edouard Claparède. Valor: R\$ 9.514,16;
- Subfunção 362 - Ensino Médio - Programa (023) Jovens Mineiros Protagonistas – Refere-se ao Projeto Poupança Jovem que oferece uma poupança ao jovem que concluir o ensino médio, buscando, assim, evitar a evasão nessa modalidade de ensino. Valor: R\$44,197 milhões;
- Subfunção 363 - Ensino Profissional, também relativo ao Programa (023) - Manutenção Projeto Plugminas que visa à inserção dos jovens no mercado de trabalho. Valor: R\$7,700 milhões.

Ressaltou o Órgão Técnico que o art. 70 da LDBEN discrimina as despesas que podem ser consideradas como MDE e nesse rol não se encontram os gastos em comento. Ao contrário, tais despesas figuram entre as constantes dos incisos II e IV do art. 71 da LDBEN, não podendo, portanto, compor o índice constitucional de aplicação em MDE, fls. 248/249.

Reiterou que o ordenamento jurídico impede, para fins de aplicação do mínimo constitucional, os investimentos maciços e continuados em ações governamentais, que, não obstante, do ponto de vista social, sejam necessárias, úteis e louváveis, não se destinem exclusiva e diretamente à manutenção e desenvolvimento do ensino, a exemplo, das despesas com merenda escolar, assistências médica e odontológica, segurança nas escolas, ou qualquer outro tipo de assistência social.

Nas razões de defesa às fls. 622/624, o Secretário de Estado da Seplag, no que concerne ao Projeto Plugminas alegou que “(...) atua como Centro de Formação e Experimentação Digital, auxiliando o jovem a colocar em prática o seu direito à Educação e ao desenvolvimento humano com vistas à inserção no mercado de trabalho. Seu público alvo consiste em jovens de 14 a 24 anos que são estudantes ou egressos de escolas públicas de Belo Horizonte e Região Metropolitana. No espaço onde está atualmente instalado em Belo Horizonte, há 6 núcleos que oferecem cursos voltados para as novas tecnologias, cultura digital, empreendedorismo, arte e idiomas. ”

Com relação ao Programa Poupança Jovem, este foi criado para atender estudantes do ensino médio da rede pública estadual, que residem em áreas com alto índice de evasão escolar e vulnerabilidade social, e, atualmente o programa atende a 09 (nove) municípios mineiros.

Analisada a defesa apresentada, a Cfámge manteve o mesmo entendimento apresentado no relatório inicial de que os gastos com os projetos Plugminas e Poupança Jovem são relevantes, do ponto de vista social, contudo, referem-se, intrinsecamente, a despesas com assistência social, vedadas pelo art. 71, inciso IV, da LDBEN, não compondo os gastos com MDE, fls. 770/771.

Realizados os ajustes acima descritos nas despesas consideradas para fins de apuração do índice mínimo constitucional de aplicação em MDE e após o exame da defesa apresentada, a Cfange apurou que o Estado de Minas Gerais aplicou o percentual de 22,77% das receitas decorrentes de impostos, incluídas as transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2015, não atingindo o percentual de 25%, conforme demonstrativo de fls. 249 e 773.

O parecer ministerial foi no sentido oposto, a partir do momento que considerou que os programas acima mencionados foram custeados com recursos do Fundo de Erradicação da Miséria (FEM), e que a finalidade da aplicação desses recursos tem relação direta com as atividades educacionais do Estado, entendendo ser lícito e necessário o cômputo dos valores aplicados na MDE, fl. 852 v.

Acrescente-se também que no Balanço Geral de 2014 nº 951.454, Relator Conselheiro Gilberto Diniz, acolheu o entendimento exarado pelo *Parquet* a época e afirmou que os programas Plugminas e Poupança Jovem devem integrar o cômputo dos gastos com a educação, e arrematou que entender de forma diversa é “interpretar a Constituição e esse diploma legal (LDB) de forma restritiva e formalista, sem levar em consideração, sobretudo, o mencionado princípio da verdade material e a realidade circundante. ”

No que diz respeito ao Projeto Plugminas, entendo que tal programa além de oferecer cursos voltados para as novas tecnologias, empreendedorismo, cultura digital, arte e idiomas, os quais agregam qualidade à educação, também prepara os estudantes para o exercício da cidadania, qualificação profissional e inserção no mercado de trabalho, em atendimento ao disposto no art. 205 da Constituição da República.

Quanto ao Programa Poupança Jovem, este atende, exclusivamente, estudantes do ensino médio da rede pública estadual, tendo por finalidade a elaboração e execução de atividades de formação complementar com vistas a diminuição da evasão escolar, melhora no desempenho e rendimento do aluno, bem como aumento do índice de conclusão do ensino médio. O Programa oferece um benefício financeiro (poupança) ao estudante que concluir o ensino médio e obtiver a pontuação mínima anual exigida nas atividades complementares, o que estimula a permanência do aluno na escola e melhora o desempenho escolar.

No que tange ao Programa de Assistência à Criança e ao Adolescente, embora a defesa não tenha se manifestado acerca do apontamento, infere-se pela informação técnica inicial, tratar-se de atendimento comunitário e psicopedagógico oferecido à comunidade local e as demandas do Conselho Tutelar do Município de Ibité, contribuindo para a formação educacional, cultural, social e cidadã, por meio de atividades desenvolvidas em oficinas pedagógicas, biblioteca comunitária e telecentros de inclusão digital.

Posto isso, considerando que as atividades desenvolvidas nos Programas acima descritos visam à consecução dos objetivos básicos da educação, a diminuição da evasão escolar, além de contribuir para a formação cidadã e profissional dos jovens, concluo que as despesas realizadas com os referidos programas devem ser computadas no percentual de aplicação em MDE.

Relativamente à inclusão dos RPNP sem a correspondente disponibilidade de caixa, nos gastos com MDE, em inobservância à IN TCEMG nº 13/2008, com as alterações da IN TCEMG nº 05/2012, examinadas as razões de defesa, tem-se que os argumentos apresentados não afastam o apontamento técnico, devendo os RPNP relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino serem deduzidos do cálculo do índice constitucional da Educação.

Sendo assim, excluindo-se do valor de aplicação de recursos apresentado pelo Governo, R\$ 9,775 bilhões, os RPNP da Educação inscritos em 2015, sem disponibilidade de caixa (exceto os

relativos ao Fundeb), valor de R\$ 821,576 milhões, apura-se uma aplicação de R\$ 8,953 bilhões na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2015, representando o percentual de 22,90% da receita base de cálculo, evidenciando o descumprimento da disposição contida no art. 212 da Constituição da República/88. Cabe destacar que índice idêntico de aplicação em MDE foi demonstrado no Relatório de Controle Interno nº 1520.0394.16, da Controladoria Geral do Estado, relativo ao exercício de 2015, às fls. 156/157 dos autos, quadro 55.

6.1.1 Plano Nacional de Educação

Em cumprimento ao art. 214 da CR/88, foi aprovado o Plano Nacional de Educação – PNE para o período de 2014/2024, por meio da Lei Federal nº 13.005/2014, no qual foram estabelecidas 10 diretrizes e 20 metas.

De acordo com o art. 8º da Lei nº 13.005/2014 os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE, no prazo de 1 (um) ano, a contar da data da publicação da referida Lei.

A Constituição Estadual de 1989, observados os princípios aplicados à Educação pela Constituição da República estabeleceu em seu art. 204 que o Plano Estadual de Educação, de duração plurianual, visará à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, à integração das ações do Poder Público e à adaptação ao plano nacional, com os objetivos de erradicar o analfabetismo, universalizar o atendimento escolar, melhorar a qualidade do ensino, formar para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica.

Em Minas Gerais, o Plano Decenal de Educação do Estado – PDEMG foi instituído pela Lei nº 19.481/2011, contendo as diretrizes, metas e ações estratégicas da educação para o período de 2011 a 2020, das áreas de competência dos sistemas de ensino estadual e municipal.

O art. 3º da referida Lei prevê que o PDEMG será avaliado a cada dois anos pelo Poder Executivo, em articulação com a Assembleia Legislativa, os Municípios e a sociedade civil.

Nesse contexto, nas contas governamentais de 2014 foi recomendado que o Estado elaborasse Plano de Educação no âmbito estadual que fosse compatível com aquele editado na órbita federal. Tendo em vista que a Secretaria de Estado da Educação esclareceu no Relatório de Controle Interno da CGE que o Governo de Minas, elaborou, em conjunto com o fórum Estadual de Educação, Projeto de Lei com o objetivo de criar um novo Plano Decenal Estadual de Educação, adotando um planejamento em consonância com as metas e estratégias previstas no PNE (Lei 13.005, de 25/06/14), que foi protocolado na Assembleia Legislativa, em setembro de 2015, sob o número 2.882/15, e todos os encaminhamentos relativos ao projeto podem ser acompanhados no site da Assembleia Legislativa, reiterando a manifestação da Cfange, considero atendida a recomendação.

6.2 Saúde

O tópico em referência diz respeito à saúde, direito de cidadania e dever do Estado, garantido pela Constituição da República.

6.2.1 Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado – ASPS

Em conformidade com os critérios fixados no inc. II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29/00, o Estado de Minas Gerais aplicará, anualmente, em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, o correspondente a 12% do produto da arrecadação dos

impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inc. I e o inc. II do caput do art. 159, todos da Constituição da República, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

A Lei Orçamentária Anual do Estado de Minas Gerais nº 21.695/2015 fixou, para o exercício de 2015, despesas com ASPS no total de R\$5,024 bilhões, correspondente ao percentual de aplicação de 12,14% da receita vinculável no total de R\$41,376 bilhões.

Consoante informação técnica, no exercício de 2015, a receita vinculável às ASPS foi de R\$39,098 bilhões, apurada segundo definição do art. 77 do ADCT da CR/88 e critérios definidos na Lei Complementar nº 141/2012 e, ainda, conforme consignado no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela STN e aprovado pela Portaria nº 553/2014 (Tabela 158; fl. 261).

Quanto às despesas realizadas com ASPS pelo Poder Executivo, em cumprimento ao disposto no art. 35 da Lei Complementar nº 141/12, a SCCG/SEF publicou, em 29/01/2016, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (Anexo 12 do RREO), relativo ao exercício de 2015, no qual se evidenciam despesas empenhadas no montante de R\$4,808 bilhões, correspondente ao percentual de 12,30% da receita base de cálculo de R\$39,098 bilhões (Tabela 159; fl.262). Desse montante, R\$3,580 bilhões referem-se às despesas liquidadas no exercício, e o restante, no total de R\$1,227 bilhão às despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados (RPNP).

Relativamente às despesas computadas no índice de aplicação em ASPS, a Cfamge apresentou algumas ponderações que passo a expor.

No que se refere à inclusão de despesas realizadas pela Secretaria de Estado de Defesa Social – Seds, no cômputo dos gastos com Saúde, têm sido objeto de acompanhamento pelo Órgão Técnico, sobretudo aquelas realizadas na atividade 4214 – Unidades de Saúde do Sistema Prisional, executadas pela Secretaria, que vêm compondo o percentual de aplicação com ASPS. Além dessa, outras ações realizadas por essa Secretaria foram incluídas no Orçamento de 2015, compondo os gastos com Saúde, com destaque para a Ação 2055 – Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos para Atendimento à Saúde do Sistema de Defesa Social, apresentando despesa executada no exercício, da ordem de R\$58,821 milhões.

Considerando o expressivo valor das despesas executadas na Ação 2055, recentemente incluída no orçamento estadual e computada em ações com ASPS, a realização de gastos atípicos de Saúde na Ação 4214 (a exemplo de auxílio-fardamento pago a servidor ou militar e a pessoal contratado), e, ainda, a dificuldade encontrada para segregar quais despesas são específicas de Saúde ou Segurança, o Órgão Técnico ratificou seu entendimento no sentido de que ações de fiscalização em relação a essas despesas da Seds deverão ser empreendidas por este Tribunal de Contas para fins de apuração do índice mínimo constitucional em ações e serviços públicos de saúde.

A esse respeito, em sede de defesa às fls. 629/630, o Secretário de Estado da Seplag argumentou que é aparente a pertinência das despesas com a ação 4214 que trata da atenção à saúde dos internos, bem como ação 2055 que se refere ao pagamento de remuneração e encargos dos profissionais envolvidos nos serviços de saúde, e por fim, concorda com o apontamento técnico no sentido de se esforçar na melhor individualização das despesas para cada função, Saúde e Segurança Pública de modo a facilitar a ação de controle.

Após análise das razões de defesa, o Órgão Técnico ratificou o apontamento haja vista ainda persistir a dificuldade para atestar quais despesas são efetivamente de Saúde e/ou Segurança Pública, fls. 781/782.

Por fim, entende-se que estas despesas como demonstradas no exame técnico compõem os gastos realizados com ASPS. Não obstante, recomendo que sejam implementados mecanismos de controle por parte da Seds de modo a verificar a correta separação das despesas relacionadas à Saúde e à Segurança Pública.

Quanto às despesas realizadas com saneamento básico, constatou a Cfange que, incluídas no montante de gastos com ASPS, estão aquelas executadas no projeto Vida no Vale, realizadas por meio do Fundo Estadual de Saúde – FES, à conta de recursos ordinários, no valor de R\$95 milhões.

Ressaltou que a Lei Complementar nº 141/2012, no inciso VI do art. 3º, considera como despesas com ASPS aquelas referentes a saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja em conformidade com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar.

Nesse sentido, solicitei informação junto ao Conselho Estadual de Saúde de Minas Gerais – CESMG, tendo recebido a confirmação de que o programa Vida no Vale poderia ser considerado como ASPS para fins de apuração do índice mínimo constitucional estabelecido pela EC nº 29/00.

Portanto, incluída no cômputo dos gastos com ASPS.

No que se refere à movimentação dos recursos por meio do Fundo Estadual de Saúde – FES, verificou a Cfange, quanto ao cumprimento da determinação contida no parágrafo único do art. 2º da LC nº 141/2012²², que, do total de R\$4,808 bilhões referentes às despesas empenhadas com ações de Saúde, foram executados diretamente pelo Fundo Estadual de Saúde – FES, gastos do valor de R\$2,881 bilhões. Além desses, o FES repassou, como despesa intraorçamentária às unidades ESP, SEDS, FUNED, FHEMIG, HEMOMINAS e DEOP, o montante de R\$1,911 bilhão. Dessa forma, as despesas operacionalizadas por meio do FES totalizaram R\$4,792 bilhões, evidenciando que a integralidade das aplicações com ASPS não ocorreu por meio do referido Fundo. Observou a Cfange que tal procedimento ocorreu, também, no exercício de 2014, haja vista que somente a partir de abril as despesas foram concentradas no FES.

Recomendo, pois, que o Estado realize todas as despesas vinculadas às ASPS por meio do FES, em observância ao parágrafo único do art. 2º da LC nº 141/2012.

Quanto à inclusão de despesas empenhadas e não liquidadas no cômputo dos gastos com Saúde, a equipe técnica, em sua manifestação às fls. 265/266, salientou que a Lei Complementar nº 141/12 estabelece no inc. II do art. 24 que as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar, somente poderão ser consideradas para fins de cálculo do limite constitucional de aplicação em ASPS, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

Reiterou que a Instrução Normativa deste Tribunal nº 19/2008, alterada pela IN TCEMG nº 05/2012, preceitua no inc. II do § 1º do art. 4º que serão consideradas para efeito de cálculo do índice mínimo constitucional a ser aplicado na Saúde *“as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde”*.

²² LC nº 141/2012, art. 2º, parágrafo único: (...) Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

Ressaltou que, no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, que dispõe sobre as instruções de preenchimento do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Anexo 12, consta orientação no sentido de que os fundos de saúde necessitam demonstrar as disponibilidades de caixa e a vinculação de recursos, assim como elaborar demonstrações contábeis segregadas, visando a atender ao disposto no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da LC nº 101/2000.

Nesse contexto, argumentou a equipe técnica que permanece em 2015 a impossibilidade de apuração da disponibilidade financeira vinculada à Saúde, uma vez que as receitas vinculáveis continuam sendo movimentadas no Caixa Único do Estado, não tendo sido criada, ainda, pelo Executivo Estadual, codificação específica nesse Caixa que permita a segregação dessas receitas.

Aferiu o Órgão Técnico que, no exercício de 2015, o Poder Executivo apresentou insuficiência financeira de R\$3,381 bilhões, haja vista que as obrigações totalizaram R\$5,667 bilhões, superando as disponibilidades existentes no valor de R\$2,286 bilhões. Ainda assim, foram inscritos R\$4,153 bilhões de RPNP, incluídos nesses os RPNP relativos à Saúde, no valor de R\$1,227 bilhão, resultando em insuficiência financeira total de R\$7,534 bilhões.

Feitas essas considerações, inferiu a Cfámge que, para fins de apuração do percentual mínimo aplicado em ASPS, deverão ser excluídas as despesas inscritas em RPNP sem disponibilidade financeira, no total de R\$1,227 bilhão e consideradas somente as despesas liquidadas no exercício, no montante de R\$3,580 bilhões, em cumprimento às determinações constitucionais e legais.

Assim, apurou a equipe técnica o percentual de aplicação em ASPS de 9,16% da receita base de cálculo, evidenciando o não cumprimento do inc. II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC nº 29/2000 (Tabela 165, fl. 271). Ressaltou a Cfámge que esse percentual foi registrado no Relatório de Controle Interno da Controladoria Geral do Estado – CGE, fls. 152 (verso).

Ressaltou, ainda, que a diferença entre o valor aplicado e o mínimo previsto na LC 141/12, no total de R\$1,111 bilhão (Tabela 165, fl. 271), apurado por aquela equipe técnica, guarda paridade com o publicado pela SCCG/SEF no RREO – Anexo 12, relativo ao 6º bimestre de 2015, devendo tal diferença ser aplicada em ASPS até o término do exercício de 2016, nos termos do art. 25 da LC 141/12.

Nas razões de defesa apresentadas às fls. 624/630, a Seplag não se manifestou acerca do percentual de aplicação em ASPS de 9,16% apurado pela Cfámge, razão pela qual entendeu aquela unidade técnica que o referido percentual foi acatado pela defesa.

Por oportuno, e considerando que as receitas vinculáveis continuam sendo movimentadas no Caixa Único do Estado, reitero a recomendação emitida no parecer das contas governamentais de 2014 para que o Poder Executivo adote as medidas necessárias à evidenciação das disponibilidades financeiras vinculadas à área da saúde, em atendimento ao disposto no inc. II do art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012.

Outro ponto que merece análise se refere aos **cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no exercício de 2014**, em que constata a Cfámge que, durante o exercício de 2014, os cancelamentos de Restos a Pagar alcançaram o montante de R\$290,257 milhões. Desses, R\$201,096 milhões referem-se aos RPNP inscritos nos anos-origem 2011 a 2013 e R\$87,151 milhões são relativos aos RPP, anos-origem 2008 a 2013, totalizando R\$288,247 milhões, já computados como ações de Saúde nos respectivos exercícios. Quanto ao restante, no valor de R\$ 2,009 milhões referem-se a RPNP, ano-origem 2010, que não foram considerados por este Tribunal de Contas no cálculo das despesas com ASPS naquele exercício. Desse modo, entendeu

que, a esses últimos, não se aplica o disposto nos §§ 1º e 2º do inc. II, do art. 24 da LC nº 141/12²³.

Isso posto, aduziu a Cfamge que o Estado deveria aplicar em ASPS, até o término do exercício de 2015, as disponibilidades financeiras decorrentes dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2014, no montante de R\$288,247 milhões, sem prejuízo da aplicação do percentual mínimo de 12% definido na CR/88.

Acerca do assunto, nas razões de defesa apresentadas às fls. 624/629, argumentou o Secretário de Estado da Seplag que, no seu entendimento, o cálculo realizado pela Cfamge não encontra amparo nos §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar 141/2012, haja vista que a necessidade de aplicação de recursos em ASPS em decorrência 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, fixado em 12%.

Para corroborar seu entendimento, utilizou como exemplo o cancelamento, em 2014, do valor de R\$31,332 milhões relativo a Restos a Pagar originários de 2011 (Tabela 10, fl. 626), aduzindo que tal cancelamento somente gera obrigação de aplicação desse valor em ASPS até o término de 2015, caso, em 2011 tenha sido computado para que o Estado atingisse o percentual mínimo constitucional. Afirmou que tal análise deve ser feita por meio de acumulação, em cada exercício, de todos os cancelamentos de RP que compartilham o mesmo ano de origem.

Afirmou que tal interpretação está em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o qual, na seção 03.12.06.06, apresenta 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 inseridos no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde com o objetivo de demonstrar o cumprimento do referido dispositivo. Tais demonstrativos são publicados nos RREO.

Alegou que, o controle dos Restos a Pagar cancelados ou prescritos, para fins de aplicação da disponibilidade de caixa, conforme dispõe os §§ 1º e 2º da LC 141/2012, deve iniciar-se a partir do exercício de 2012, em virtude da publicação da Lei Complementar nº 141 em 13/01/2012. Para tanto, será necessário avaliar a margem de cancelamento de Restos a Pagar em todos os exercícios que, porventura, tenham tido cancelamentos a partir de 2012. Com esse objetivo, elaborou um demonstrativo (Tabela 11; fl. 627), apresentando 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.

Ressalvou, quanto aos dados apresentados na referida tabela, que os gastos computados em cada ano como ações de Saúde devem seguir a regulamentação vigente à época, mesmo que tenha sido posteriormente alterada pela LC 141/2012, e, ainda, que foi celebrado Termo de Ajustamento de Gestão –TAG – entre o Governo do Estado de Minas Gerais e este Tribunal de Contas, em 2012, no qual foi pactuada a adequação gradual da aplicação em ASPS até o exercício de 2014, com a seguinte progressão: 9,68% em 2012; 10,84% em 2013; e 12% em

²³ LC nº 141/2012, art. 24, inc. II, §§ 1º e 2º: (...) § 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.

2014. Assim, concluiu que o valor mínimo de aplicação em ASPS para os anos de 2012 e 2013 deve considerar esse Termo.

Alegou que *“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”*, (Tabelas 12, 13, 14 e 15, fls. 628/629).

Por fim, à vista dos cálculos evidenciados nas Tabelas de nº 11 a 15, concluiu o defendente que *“(…) 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”*.

A Cfámge, após análise da defesa, manifestou-se, preliminarmente, às fls. 778/781, no sentido de que a equipe técnica conhece as disposições da LC nº 141/12 que tratam da matéria, bem como as instruções contidas no Manual de Demonstrativos Fiscais, inclusive no que refere à seção 03.12.06.06, mencionada pelo defendente às fls. 626. E continua no sentido de que corrobora o entendimento apresentado pela defesa de que as disponibilidades financeiras decorrentes dos cancelamentos de restos a pagar deverão ser aplicadas, desde que os respectivos valores tenham sido computados no cálculo do percentual mínimo constitucional aplicado em ASPS, e assim o foi.

Afirmou que todos os montantes inscritos em RP foram considerados pela SCCG/SEF no cálculo para fins de apuração 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, período de janeiro a dezembro de 2014, disponibilizado no sítio eletrônico da SEF/MG, e evidenciados na análise técnica à fl. 779.

Informou que, dos RP inscritos em 2014, no montante de R\$1,768 bilhão, já considerados como aplicados em Saúde nos exercícios de referência, ocorreram cancelamentos de R\$290,257 milhões, conforme apurado e registrado no relatório técnico de 2014. Esse valor confere com aqueles mencionados na Memória de Cálculo referente ao Anexo 12 do RREO, bem como 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 ao disposto nas alíneas “f” e “g”, inc. IV, e alínea “g”, inc. VIII do art. 9º da IN TCEMG 13/2011.

Informou, ainda, que o valor de R\$290,257 milhões se refere a cancelamentos de RPNP dos anos-origem 2010 a 2013 (R\$203,106 milhões) e cancelamentos de RPP dos anos-origem 2008 a 2013 (R\$87,151 milhões). Considerando que os RPNP do ano-origem 2010 não foram considerados por este Tribunal de Contas no cálculo das despesas com ASPS naquele exercício, entendeu a equipe técnica que, em relação aos cancelamentos ocorridos em 2014, referentes a esses RPNP, no total de R\$2,009 milhões, não se aplica o disposto nos §§ 1º e 2º do inc. II, do art. 24 da LC nº 141/12, aplicando somente aos cancelamentos no montante de R\$288,247 milhões, os quais já foram computados como Saúde nos exercícios de referência.

Salientou a Cfámge que desconsiderou os cálculos efetuados pela Seplag nas Tabelas de nº 11 a 15, fls. 627-629, por discordar do posicionamento assentado em sede de defesa. Quanto à Tabela 11 – “Apuração da Margem de Cancelamento de Restos a Pagar nos Exercícios de 2006-2015 (R\$)”, entendeu a equipe técnica que o Estado, ao aplicar percentual superior ao mínimo

constitucional em ações de Saúde no exercício de 2012, deixou de utilizar as prerrogativas firmadas no Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, de aumento gradual de aplicação com ASPS até o exercício de 2014. Assim, esse Termo perdeu, à época, sua eficácia.

Relativamente à Tabela de nº 12, fl. 628 – “Controle dos Restos a Pagar Cancelados em 2012 para Fins de Aplicação até o Encerramento de 2013”, esclareceu a Cfange que a defesa considerou como Margem de Cancelamento (Início de Ano) os valores históricos resultantes da diferença entre o valor efetivamente gasto com Saúde e o mínimo determinado constitucionalmente – 12% da receita base de cálculo, esquecendo-se, todavia, de considerar, nos valores iniciais, todos os cancelamentos de RP ocorridos no período de 2007 a 2011, o que altera, significativamente, todas as quantias apuradas. Foi verificado mesmo procedimento nas Tabelas de nºs 13 a 15.

Ressaltou que a LC nº 141 foi editada em janeiro de 2012 e o Decreto Federal 7.827²⁴, que trata de sua regulamentação, em outubro do mesmo ano e, anteriormente à edição de tais dispositivos:

(...) o Estado vinha, sistematicamente, ano após ano, cancelando Restos a Pagar inscritos regularmente em cada exercício e inseridos no cômputo da Saúde, sem realizar a devida compensação do montante cancelado. Somente a partir de 2012 tal prática foi alterada. Assevera a Cfange 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.

Diante de todo o exposto e considerando a inexistência de regras na LC 141/12 que permitam a utilização de eventuais excessos sobre o valor mínimo constitucional, para compensar cancelamentos de Restos a Pagar nos exercícios subsequentes, a equipe técnica concluiu pelo afastamento da pretensão da Seplag.

Nesses termos, a Cfange ratificou o apontamento constante no relatório técnico de que, até o encerramento do exercício de 2016, o Poder Executivo deverá aplicar em ASPS a disponibilidade financeira resultante dos cancelamentos de RP ocorridos em 2014, no montante de R\$288,247 milhões, além do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, conclusão que acompanho na íntegra.

No que diz respeito aos **cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no exercício de 2015**, a Cfange constatou que os mesmos alcançaram o montante de R\$ 73,906 milhões, dos quais R\$66,205 milhões referem-se RPNP, anos-origem 2011/2014, e R\$7,701 milhões são relativos a RPP, anos-origem 2011/2014, devendo as disponibilidades de caixa resultantes desses cancelamentos ser aplicadas em ações de Saúde até o término do exercício de 2016, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, nos termos do §§ 1º e 2º do inc. II, do art. 24 da LC nº 141/12, fls. 268/270, entendimento este ratificado pelo *Parquet* e por esta relatoria.

Importante agora tratar do percentual aplicado em ASPS apurado pela Equipe Técnica.

Consoante se infere da informação técnica, para fins de apuração do percentual de aplicação em ASPS, foram consideradas, pelo Poder Executivo Estadual, as despesas empenhadas no total de

²⁴ Decreto Federal nº 7.827/2012, art. 27, *caput* e § 1º, 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.

R\$4,808 bilhões, correspondente ao percentual de 12,30% da receita base de cálculo de R\$39,098 bilhões.

Relativamente às despesas no montante de R\$4,808 bilhões, verifiquei que o valor de R\$3,580 bilhões se refere a despesas liquidadas e o restante de R\$1,227 bilhão diz respeito às despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar Não Processados, sem que houvesse a correspondente disponibilidade de caixa vinculada à Saúde ao final do exercício, em desobediência ao disposto no inc. II do art. 24 da Lei Complementar nº 141/12.

No que tange as disponibilidades financeiras, verifiquei que a equipe técnica constatou que, no exercício de 2015, 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, e, ainda, que, apesar disso, foram inscritos R\$4,153 bilhões de RPNP, incluídos nesses os relativos à Saúde, resultando em uma insuficiência total de R\$7,534 bilhões.

Nessa esteira, entendo que o valor de R\$1,227 bilhão, referente a despesas com ações de Saúde inscritas em RPNP, não deve ser computado para fins de apuração do limite mínimo constitucional, porquanto não foi atendido o requisito legal de estar acobertado por disponibilidades financeiras em 31/12/2015.

Dessa feita, concluo que, no exercício de 2015, o Governo do Estado de Minas Gerais aplicou o montante de R\$3,580 bilhões em Ações e Serviços Públicos de Saúde, correspondente a 9,16% da receita base de cálculo (R\$39,098 bilhões), descumprindo, portanto, o limite estabelecido no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC nº 29/2000 (Tabela 165; fl. 271). Ressalto que esse percentual foi corroborado pelo parecer ministerial em fl. 857v.

Quanto à diferença de R\$1,111 bilhão, apurada pela Cfange por meio do confronto entre o valor da despesa executada com ASPS em 2015 (9,16% - R\$3,580 bilhões) e o valor mínimo constitucional previsto (12% - R\$4,691 bilhões), bem como as disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos ocorridos nos exercícios de 2014 e 2015, nos montantes de R\$288,247 milhões e R\$73,906 milhões, respectivamente, determino que deverão ser aplicados em ações e serviços públicos de Saúde, até o encerramento do exercício de 2016, os recursos públicos pendentes em 2015, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% referente ao exercício em curso, consoante disposto na CR/88 c/c art. 25 da LC nº 141/2012²⁵.

6.2.2 Aplicações em Programas de Saúde x Investimentos em Transporte e Sistema Viário

Em cumprimento à determinação contida no § 1º do art. 158 da CE/89, o qual estabelece que os recursos para os programas de Saúde não serão inferiores aos destinados aos investimentos em transporte e sistema viário, foi fixado no Orçamento 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 citado dispositivo (Tabela 166; fl. 272).

²⁵LC nº 141/2012, art. 25: Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no [inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal](#), ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

6.3 Amparo e Fomento à Pesquisa

O Governo repassou à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG o montante de R\$327,902 milhões, correspondente a 1% da Receita Orçamentária Corrente Ordinária, respeitando o critério duodecimal mensal – cumprindo, assim, a determinação do art. 212, *caput*, da Constituição Estadual –, tendo esta Entidade aplicado R\$143,335 milhões no financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais, ou seja, 43,71% do montante recebido, cumprindo também o mínimo de 40% estabelecido no art. 61 da LDO para 2015, fls. 273/276.

6.4 Despesas com Publicidade

Os gastos com publicidade governamental, incluídos os efetivados pelas empresas públicas e estatais dependentes, no montante de R\$169,314 milhões, foram publicados trimestralmente, conforme determina o parágrafo único do art. 17 da Constituição Estadual; no entanto, tais informações não se encontram padronizadas em relação a todos os quesitos legais exigidos, fls. 276/280.

Dessa forma, reitero a recomendação emitida nas contas governamentais de 2014 para que o Estado adote uma padronização para tais publicações, atentando, principalmente, para o art. 7º da Lei Estadual nº 13.768, de 01/12/00, conferindo total transparência aos gastos com publicidade em cada exercício.

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

Existe uma importância especial das despesas com a CFEM – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais²⁶ – no contexto do Estado de Minas Gerais, ente da federação com vocação histórica mineradora, em conformidade com os arts. 252 e 253 da Constituição Estadual. Os referidos dispositivos determinam o investimento da CFEM em assistência aos municípios mineradores, diversificação da economia e garantia de manutenção do desenvolvimento socioeconômico, sem prejuízo da aplicação de recursos na proteção do meio ambiente²⁷. Não se pode olvidar, contudo, que as referidas previsões da Carta Estadual estão conectadas e devem ser interpretadas em conformidade com a Lei Fundamental pátria.

O recebimento da CFEM implica em um maior poder-dever do Estado em efetivar a constituição, em especial considerando que os recursos minerais são finitos e pertencem à União, por força de norma constitucional²⁸. Nos termos do parágrafo 1º do art. 5º da Constituição da República, a eficácia e concretização dos direitos fundamentais²⁹ deve ser imediata, com vistas ao desenvolvimento permanente da sociedade³⁰. De igual modo, os recursos advindos da CFEM devem ser administrados em sua integralidade, em cada exercício financeiro, de forma destacada, para as referidas finalidades constitucionais, ultrapassando-se a mera literalidade.

²⁶ A CFEM constitui o *royalty* da mineração, nos termos da Constituição da República - CR, em seu art. 20, inciso IX e § 1º, além das Leis 7.990/89 e 8.001/90, sendo devida aos Estados, Distrito Federal, Municípios e órgãos da União, como contraprestação pela utilização econômica de recursos minerais.

²⁷ Art. 214, § 3º, da Constituição Estadual de 1989.

²⁸ Nos termos do art. 20, IX, da Constituição da República.

²⁹ Nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição da República.

²⁹ Nos termos do art. 5º, § 1º, da Constituição da República.

³⁰ Constituição da República – CR, arts. 3º, 170, incisos VI, VII, VIII e IX e 174 da Constituição da República, em consonância com os arts. 252 e 253 da CE/89, e o próprio art. 23 da CR.

O Supremo Tribunal Federal, chamado a se pronunciar sobre os direitos fundamentais, entende pela necessidade inadiável de investimento em educação, saúde e meio ambiente³¹. Em consonância, relevantes precedentes deste Tribunal³² apontam que os recursos da CFEM devem ser aplicados em saúde, educação, meio-ambiente e infraestrutura, tendo em vista que os recursos minerais são finitos por excelência. Além do dever constitucional perante as gerações atuais e futuras, deve-se atender à diversificação do trabalho e emprego, bem como à atração de novos investimentos³³.

Em percuciente e circunstanciado estudo, a Cfãnge analisou, nos presentes autos, para cada programa, a justificativa, o objetivo, o público-alvo, a estratégia de implementação, as ações componentes e demais informações disponíveis no SIGPlan, contudo não foram constatadas evidências de cumprimento das determinações constitucionais referidas. Verificou-se que os recursos da CFEM foram alocados em programas voltados, de forma geral, a todo o Estado de Minas Gerais, além do que, na descrição do público-alvo de cada programa financiado pela CFEM, não há referência a nenhum município minerador.

Na defesa de fls. 630 a 633 dos autos, o Governo Estadual manifestou-se, em síntese, por não ter havido descumprimento constitucional, tendo em vista a aplicação dos recursos da CFEM nas finalidades indicadas, porém de forma não exclusiva. Aduziu-se que a Lei Estadual n. 10.635/1992 conferiu a administração dos recursos da CFEM à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE e informou-se que o Estado vem envidando esforços para ampliar a utilização da CFEM.

Não obstante as alegações defensivas, o cumprimento das diretrizes indicadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais pode evitar situações de crise. Contudo, seu descumprimento, como vem ocorrendo desde 2011, pode resultar em adversidades. Observa-se o ocorrido em 2015 no município de Mariana, que ganhou repercussão internacional e foi apontado como um dos maiores desastres ambientais da história de Minas Gerais e do Brasil: além do dano ambiental, com o rompimento da barragem, a suspensão das atividades da mineradora Samarco S.A. gerou forte dano à economia e ao emprego locais, além da poluição do Rio Doce, causando danos considerados, por muitos estudiosos, como irreversíveis. O Poder Público deve intervir, especialmente gerindo os recursos da CFEM em conformidade com as orientações constitucionais e deste Tribunal. Em especial, no caso concreto, diante da crise ambiental, deve-se investir em fiscalização e reparação ambiental, efetivando o direito fundamental ao meio ambiente.

Em consonância com o entendimento atual deste Tribunal, alicerçado nos pareceres sobre as Contas de Governo de 2011 até 2014, no tocante aos recursos da CFEM, faz-se necessário recomendar ao Poder Executivo Estadual:

1. a instituição de mecanismo de controle de aplicações da CFEM ao longo dos anos, por meio de conta bancária específica ou fundo³⁴; bem como a administração, de forma destacada, para as finalidades constitucionais, da integralidade dos recursos recebidos com a CFEM em cada exercício;
2. a cessação de despesas que divirjam daquelas apontadas acima como sendo de obrigação cogente dos recursos da CFEM, aliadas às suas finalidades constitucionais; bem como a

³¹ STF – Agravos Regimentais em Recursos Extraordinários n.ºs 594.018 e 271.286, além da ADI n.º 3.540-MC.

³² Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – Natureza processual: Balço geral do Estado – Processos: n. 912324, Rel. Conselheiro José Alves Viana; n. 886510, Rel. Conselheiro Mauri Torres; n. 872207, Rel. Conselheiro Cláudio Terrão; n. 951454, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz.

³³ Constituição da República – arts. 3º, 170, incisos VII e VIII, e 225, da Constituição da República de 1988.

³⁴ Arts. 71 a 74 da Lei 4.320/64.

- recomposiço dos gastos em despesas alheias às diretrizes da Constituiço, identificadas nos pareceres prévios de 2011 a 2014;
3. envidar esforos para criaço de plano específico de integraço e assistência aos municípios mineradores, cuja efetivaço deve se dar por meio de associaço que os congregue; bem como a criaço de Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, nos termos do 3º § do art. 253 da Constituiço Mineira;
 4. a intensificaço da fiscalizaço ambiental estadual, com aumento do número dos respectivos fiscais, em especial quanto às normas da Lei n. 12.334/2010, relativa à segurança de barragens destinadas à disposiço de rejeitos, resíduos e água, prevenindo-se tragédias tal como ocorrido no município de Mariana, em 2015;
 5. a continuidade dos esforos para reerguimento das regiões afetadas pelo desastre ocorrido no Município de Mariana/MG, em especial a despoluiço do ecossistema;
 6. sejam envidados esforos para aumento do valor dos royalties da mineraço, por meio de norma a ser apreciada pelo Congresso Nacional.

Outrossim, determina-se que este Tribunal continue acompanhando, destacadamente, a aplicaço dos recursos da CFEM ao longo da execuço orçamentária em curso.

7. A Estratégia de Desenvolvimento do Estado

O tpico em comento se refere ao chamado “Estado Aberto e em Rede”, resultado da atualizaço do PMDI, mediante a Lei 20.008/2012, que institui modelo de gestão transversal, cuja lógica de atuaço foi estabelecida em redes de desenvolvimento integrado. Essa versão da peça de planejamento de longo prazo (PMDI 2011–2030), vigente em 2015, constituiu a base para o PPAG 2012–2015.

O objetivo das 11 (onze) redes de desenvolvimento é integrar as aes do Governo Estadual nas diferentes áreas, e estabelecer a cooperaço entre os mais diversos níveis de governo, bem como as instituiço públicas e privadas. As redes são os principais instrumentos de materializaço da estratégia definida do PMDI, tendo prioridade na alocaço de recursos.

Após a análise deste tpico pela unidade técnica e seus apontamentos, o Governo apresentou esclarecimentos acerca de três Redes de Desenvolvimento, quais sejam, Rede de Defesa e Segurança, Rede de Atendimento em Saúde e Rede de Educaço e Desenvolvimento Humano.

Nas contas de Governo de 2014 ficou estabelecido que seria dada ênfase a Funço Segurança Pública e seus desdobramentos na “Rede de Defesa e Segurança”, tendo sido realizado acurado exame pela unidade técnica.

A unidade técnica realizou o acompanhamento das 11 (onze) Redes de Desenvolvimento Integrado, identificando as políticas públicas, avaliando a execuço física e financeira dos programas e aes e analisando os resultados em relaço ao alcance de metas e objetivos fixados.

Quanto aos esclarecimentos prestados pelo Governo, a defesa restringiu-se às três redes acima mencionadas, deixando, contudo, de apresentar esclarecimentos sobre outros itens levantados pelo relatório inicial e, que adoto, restando mantidos os apontamentos ali apresentados. Logo, de maneira geral, discorreu-se sobre a situaço de crise econômica que perpassa a economia brasileira e seus reflexos sobre a receita tributária.

Em um plano geral, fz-se necessário o implemento de políticas públicas hábeis, por meio do planejamento e implemento de cada uma dessas áreas.

7.1 Quanto à Rede de Defesa e Segurança

A segurança pública “é dever do Estado”, e “direito e responsabilidade de todos”, conforme o *caput* do art. 144 da Constituição da República de 1988, e no âmbito estadual, a Constituição de 1989 é mais abrangente, pois concebe um sistema de defesa social, artigos 133 a 135.

O Estado de Minas Gerais tem realizado a cada ano um incremento na realização das despesas na Função Segurança Pública, totalizando em 2015 – R\$ 15,060 bilhões³⁵ sendo que, desse montante, 89,85% – R\$ 13,531 bilhões foram para acobertar despesas com Pessoal e Encargos Sociais, e 0,90% – R\$ 135,437 milhões, com Investimentos, tendo prevalecido, nesse grupo de despesas, as aquisições de Equipamentos e Material Permanente.

Apesar desse esforço financeiro que o Estado tem implementado, a situação da criminalidade em Minas Gerais, principalmente a partir do ano de 2011 tem crescido anualmente, como é demonstrado pelos indicadores finalísticos, tais como, taxa de crimes violentos, taxa de homicídios, taxa de mortalidade de crimes contra o patrimônio, e de homicídios de jovens entre 15 a 24 anos.

Aliado a isso, como ponto importante a ser destacado está consignado na “Tabela 177 – Ações com Desequilíbrio Crítico de Execução” em que fica substanciada a ineficácia das ações estatais ao não alcançar o cumprimento da execução física de uma série delas, malgrado a execução financeira ter sido, por exemplo, na “Ação 1344 – Rede de Defesa e Segurança” de 2560,85% face a uma execução física de apenas 20,00%. Esta situação exemplificada não pode perdurar, sobretudo em um momento de retração econômica e ao se considerar o princípio da eficiência inserto no *caput* do art. 37, CR/88 em que cabe ao Estado procurar fazer cada vez mais com menos recursos.

Faz-se necessário que o Estado implemente a melhoria do controle e aprimore o planejamento das ações empreendidas de modo a existir relação de correspondência/proporcionalidade entre as grandezas, execução financeira e execução física.

De acordo com o Índice de Avaliação do Planejamento - IAP a Rede de Defesa e Segurança atingiu grau de eficácia baixo, o que nos leva a concluir que o Estado precisa implementar ações e envidar esforços para aumentar a eficácia de suas ações e melhor aproveitar os recursos públicos dispendidos, estes tão escassos no momento.

Quanto ao Sistema Carcerário, apresento alguns pontos que também merecem atenção. A questão carcerária é uma das mais complexas do Estado brasileiro e neste ponto, Minas Gerais, não é diferente. A população carcerária tem crescido demasiadamente, e o déficit de vagas é uma constante no Estado. Além disso, ficou demonstrado pelos dados estatísticos do Infopen³⁶ que o perfil dos encarcerados é majoritariamente de jovens negros, de baixa escolaridade e de baixa renda. Deste dado concreto vislumbra-se a importância de ações de prevenção à criminalidade, implemento de ações sociais e educativas, com o fito de romper o ciclo vicioso da criminalidade.

A população prisional mineira cresceu 163% entre 2005 e 2014 e a taxa de ocupação do sistema prisional em Minas Gerais em 2015 é de 162%, ou seja, para cada espaço de 10 indivíduos, existiam 16 pessoas encarceradas (Tabela 185, pag. 326). Outro fator que agrava a situação do déficit de vagas é o coeficiente de entrada e saída no sistema, que hoje em Minas Gerais é de 1,3, ou seja, para cada 13 pessoas que entram saem apenas 10.

³⁵ Foi apurado um aumento dos gastos com essa função, da ordem de 30,28% em 2015 (R\$ 15,060 bilhões), se comparado com 2014 (R\$ 11,559 bilhões), representando para o exercício em análise 17,69% do total do Orçamento Fiscal realizado.

³⁶ Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, dados de junho de 2014.

Ponto que merece destaque se refere a inviabilidade de progressão de pena, do regime fechado para o regime semiaberto, tendo em vista a ausência de vagas destinadas ao cumprimento de pena nas unidades destinadas ao regime semiaberto. Esta questão merece total atenção, pois a progressão de regime tem vinculação direta com os direitos fundamentais e fere, sobretudo, o princípio constitucional de individualização da pena, art. 5º, XLVI da CF.³⁷

Indicador que pode contribuir para a diminuição, ao longo do tempo, da população carcerária seria o incremento das oficinas e escolas dentro das unidades prisionais, tendo em vista que atualmente apenas 44% das unidades possuem oficina (Tabela 202, pag. 338). Incrementar as condições que possam facilitar que os presos estudem e/ ou trabalhem proporciona a aplicação do instituto da remição da pena, e, por conseguinte, diminui o tempo de permanência na unidade prisional.

Sendo assim, recomendo que o Estado realize estudos e aprimore os mecanismos de planejamento de modo a evitar o descompasso entre a execução financeira e física de suas ações, sobretudo eleve o grau de eficácia dos programas.

Passo agora ao primeiro apontamento técnico deste tópico e que fora objeto de reexame.

A unidade técnica apontou que seria necessário incrementar a realização de despesas na subfunção Policiamento na despesa total de Segurança Pública, uma vez que em 2015 foi de apenas 2,08% (Tabela 210; fl. 375). Contudo, o Governo do Estado afirma que tal prerrogativa cabe ao órgão ou entidade, no momento da elaboração da proposta orçamentária anual. Acrescenta, ainda, que não há limites mínimo ou máximo, de aplicação de recursos para a subfunção em comento.

Importa observar que o aumento do policiamento ostensivo é medida que contribui à diminuição da ocorrência de eventos criminosos, por óbvio, juntamente com outras medidas, sobretudo aquelas de inteligência e os programas já bem desenvolvidos pelo Estado de Minas Gerais, tais como programas de monitoramento por câmeras de vigilância e aqueles outros que almejam à inserção dos menores em situação de risco social em atividades artísticas e culturais.

No relatório técnico, os Indicadores dos Resultados Finalísticos da Rede de Defesa e Segurança – eleitos segundo o PMDI 2011-2030 ficou demonstrado o baixo desempenho em relação às metas estabelecidas, sobretudo quanto à diminuição da taxa 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 e o valor apurado em 2014 foi de 52,5, por 100 mil habitantes (último dado disponível), logo, muito distante da meta.

Nesse ponto, a Seds esclareceu que tem realizado esforços no incremento de ações que promovam a prevenção à criminalidade, por meio dos programas “Controle de Homicídios – Fica Vivo!” e da “Mediação de Conflitos” que objetivam 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 sociocomunitária dos adolescentes e jovens atendidos. No entanto, estes programas são executados em um número reduzido de municípios, por meio dos Centros de Prevenção Social à Criminalidade de Base

³⁷ O STF já decidiu em sede de *Habeas Corpus*, nº 110892, Rel. Gilmar Mendes, que a ausência de vaga no regime estipulada em sentença impõe o cumprimento da pena em regime mais brando. Tal situação colocaria em regime aberto, por exemplo, sentenciado que ainda deveria cumprir pena no regime semiaberto, gerando *per se*, maior insegurança da população e aumenta na taxa de vitimização.

Local³⁸. Esclarece, também, que as áreas atingidas pelo programa sofreram redução em 23,2% em função da ação conjunta da Política de Prevenção à Criminalidade dos órgãos de Defesa Social e das políticas públicas presentes nesses territórios.

Entendo, que apesar dos esforços feitos pelo Estado, o enfrentamento da alta taxa de mortalidade dos jovens é medida de suma importância, sobretudo por serem estes jovens parte do futuro de nosso Estado, além de representarem a faixa etária que ao receber ações sociais e educacionais, poderiam, em tese, apresentar os melhores resultados, tendo em vista estarem ainda em fase de formação.

Portanto, recomendo que o Estado persista no aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para jovens em situação de risco social, ampliando, inclusive, a atuação do Fica Vivo! e do Mediação de Conflitos 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.

Outro apontamento técnico se refere a necessidade de implementação de políticas voltadas à prevenção e 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.

Quanto ao item precedente o Governo, em síntese argumentou, que estabeleceu o Programa Central de Acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas — CEAPA, com o objetivo de consolidar e fortalecer as alternativas penais no Estado de Minas Gerais. 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. Dessa forma, o CEAPA demonstra a efetividade da política de alternativas penais enquanto medida efetiva de responsabilização penal diversa ao aprisionamento, de modo a contribuir para a desconstrução do imaginário social de que pena alternativa é sinônimo de impunidade. Além disso, o Estado e a União celebraram convênio visando ao Projeto Implantação de Centros Integrados de Alternativas Penais como forma de diminuir a taxa de encarceramento. E mais, o programa Mediação de Conflitos e de Inclusão Social de Egressos do Sistema Prisional — PRESP, como alternativas eficazes de pacificação social e reinserção do egresso em sua comunidade, respectivamente.

Como alternativa de ressocialização, o Estado tem investido no acesso a cursos profissionalizantes e ensino, muito também por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Superior – Pronatec, e a taxa de detentos em formação chega a 50% no Estado. Importa observar que a cada 12 horas de estudo há a remição de 1 dia de pena. Há também cursos na modalidade de ensino a distância. Outra ação importante é a assunção das cadeias

38 - 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.

ainda administradas pela Polícia Civil, cerca de 15% do total de encarcerados. 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 das 38 já existentes.

Portanto, apesar dos esforços envidados pelo Governo, faz-se necessário melhorar o desempenho das ações que promovam a sensação de segurança da população, diminua o nível da criminalidade e as dinâmicas geradoras da violência, produzindo assim um ciclo de melhoria na qualidade e bem-estar da população.

Recomendo que o Estado, com objetivo de diminuir o déficit de vagas no Sistema Prisional, mantenha os esforços em prol das alternativas penais tão ou mais eficazes que o encarceramento, bem como expanda o número de oficinas e /ou escolas nas unidades prisionais como medida para facilitar a remição de pena.

7.2 Quanto à Rede de Educação e Desenvolvimento Humano

O elemento central desta Rede tem como objetivo dar amplo acesso à educação de qualidade e maior empregabilidade, e por consequência promover o rompimento do ciclo de reprodução da pobreza e da desigualdade.

Acrescento que a Rede de Educação e Desenvolvimento Humano alcançou grau de eficácia razoável, Tabela 176 – IAP Apurado por Rede (pág. 293).

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, sendo que é necessária a participação popular na definição das políticas públicas.

Em defesa o Estado, alegou 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.

Na visão da unidade técnica, as alegações atenderam ao apontamento destacado, já que objetivou alertar e contribuir para o desenvolvimento e a equidade do sistema educacional do Estado.

Ressalto, porém, que a não publicação do Caderno de Indicadores, existente até 2014, prejudicou a análise da unidade técnica, inclusive, relativamente à apresentação dos indicadores por regiões de planejamento do Estado, o que permitiria uma visualização das áreas onde são necessários maiores investimentos. Esta publicação pode se dar por meio eletrônico, em prol do princípio da transparência na administração pública e em consonância com a Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527/2011.

Destarte, vejo como imprescindível a continua apuração dos 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.

Recomendo, que o Estado priorize ações que diminuam as desigualdades históricas regionais e contribua para tornar Minas Gerais mais homogêneo e igualitário, sendo imprescindível a participação popular na definição das políticas públicas.

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

A sua estrutura se desenvolve a partir da atenção primária até o atendimento de alta complexidade, passando, também, pela atenção secundária, o setor da Saúde busca abranger a população de todos os municípios do Estado para propiciar melhores condições de saúde e ampliar a expectativa de vida do cidadão mineiro, tendo como objetivo síntese a maior qualidade e expectativa de vida da população.

No que se refere ao nível de eficácia apurado por meio do Índice de Avaliação do Planejamento - IAP, para essa rede, o grau alcançado foi razoável.

Nessa toada, apontou o órgão técnico, que como demonstrado (Tabela 225; fl. 398), o programa que apresentou os maiores desvios entre as despesas realizadas e as previsões iniciais, foi o de número 172 – Assistência ao Militar, em que foi programada despesa no valor de R\$ 1,542 milhão, enquanto que as execuções alcançaram a ordem de R\$ 40,555 milhões, o equivalente a 2.630,64%. O expediente utilizado foi a chamada “janelas orçamentárias”; 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. Acrescentou-se ainda que não foram consignados no SIGPlan justificativas para os desvios apontados.

Quanto a este apontamento, os esclarecimentos foram prestados pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), por meio do Ofício nº 600.042.1/2016 - CG, informando 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 T.A.) 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. Por fim, adiantou 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.

Destarte, assim como entendeu o órgão técnico, a despeito do uso do procedimento “janela orçamentária”, vejo como incompatível com o adequado planejamento de ações e programas, a demonstração do comprometimento de melhora no planejamento para os futuros exercícios.

Recomendo que, para os casos em que haja dificuldade de quantificação da previsão de receita, suas projeções tenham por base a realização verificada em exercícios anteriores.

8. Análise das Demonstrações Contábeis

8.1 Diretrizes Contábeis

O Balço Geral do Estado demonstra os resultados alcançados pelo Estado de Minas Gerais no exercício de 2015 e é parte integrante da Prestação de Contas do Governador, que objetiva cumprir determinação do inciso XII do art. 90 da CE/89.

Integram o Balço Geral de 2015 as Demonstrações Contábeis consolidadas relativas à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Direta, Autarquias, Fundações e Fundos Estaduais; à execução orçamentária das Empresas Estatais Dependentes; o Relatório Contábil; e, ainda, às demonstrações contábeis individualizadas das Autarquias, Fundações e Fundos Estaduais.

Esta apresentação deve ser observada sob duas óticas: o contexto das novas diretrizes contábeis, conforme o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – Pcasp, atendida a deliberação da Secretaria do Tesouro Nacional, Anexo 10 das Contas do Governo, bem como, de forma adicional, as demonstrações contábeis na forma do Plano de Contas Único, Anexos 2, 7 a 9 das Contas do Governo.

A SCCG/SEF utilizou-se do Relatório Contábil para apontar os critérios e demais informações para fins de compreensão dos dados contidos nas demonstrações contábeis, evidenciando os resultados alcançados pelo Governo Estadual em 2015, em substituição às Notas Explicativas ao Balço Geral do Estado, conforme apontado no item 9.2, fls. 55 do Anexo 02 das Contas do Governo.

As Demonstrações Contábeis Consolidadas compreendem os Balços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais, bem como a Demonstração dos Fluxos de Caixa, cujos níveis máximos de consolidação abrangem os órgãos e entidades constantes do Orçamento Fiscal, apresentados no Balço Geral do Estado – exercício de 2015.

Estes demonstrativos buscam expressar adequadamente, em seus aspectos relevantes, a posição orçamentária, financeira e patrimonial do Estado em 31/12/15, no contexto da Lei Federal 4.320/64, da Lei complementar 101/2000 e das demais normas aplicáveis à Contabilidade Pública.

8.2 Do Parecer Conclusivo da Controladoria-Geral do Estado

A Controladoria-Geral do Estado – CGE, apresentou o Relatório de Controle Interno, Anexo 5 às Contas Governamentais, manifestando, à fl. 176-verso, seu parecer conclusivo, expressando o entendimento de que as contas do Poder Executivo representaram a posição orçamentária, financeira e patrimonial, em 31 de dezembro de 2015³⁹.

³⁹ A manifestação da CGE compreende todo o contexto do ordenamento legal dos instrumentos de planejamento da ação governamental; a execução orçamentária e física de Programas Governamentais; a gestão orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial, bem como o cumprimento dos limites de aplicação de recursos orçamentários definidos nas Constituições Federal e Estadual, além das exigências da LRF.

8.3 Notas Explicativas

As Notas Explicativas contêm informações relevantes, complementares ou suplementares àquelas não suficientemente evidenciadas nas demonstrações contábeis, incluindo as de naturezas patrimonial, orçamentária, econômica, financeira, legal, física, social e de desempenho.

Assim, são consideradas parte integrante das demonstrações e devem evidenciar, também, o registro de possíveis inconformidades para a avaliação de responsabilidades, que possam afetar a avaliação sobre o desempenho e o direcionamento das operações da entidade no futuro, servindo também, de forma associada, às ações do Controle Externo. A sua apresentação é fundamental, juntamente com quaisquer mudanças na elaboração dos demonstrativos contábeis e seus impactos nos resultados, possuem normatização própria, aprovada pela Resolução CFC 1.133/2008, bem como elementos integrantes do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – Mcasp.

Contudo, não houve destaque individualizado de Notas Explicativas para cada demonstrativo consolidado do Balanço Geral do Estado. A SCCG/SEF utilizou-se do Relatório Contábil para apontar os critérios e demais informações necessárias para compreensão dos dados contidos nas demonstrações contábeis, evidenciando os resultados alcançados pelo Governo Estadual em 2015, conforme Anexo 2, fls. 114 a 120.

8.4 Balanço Orçamentário⁴⁰

A LOA, em consonância com a LDO para 2015, estimou as receitas, inicialmente, em R\$ 81,383 bilhões, e, ainda, fixou as despesas, inicialmente, em R\$ 88,656 bilhões para os órgãos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal do Estado, revelando um déficit orçamentário projetado de R\$ 7,273 bilhões.

As receitas foram, posteriormente, atualizadas em 6,27%, passando para R\$ 86,485 bilhões. Já as despesas foram, posteriormente, atualizadas em 8,16%, por meio da abertura de Créditos Adicionais, passando para R\$ 95,892 bilhões. Nesse montante de R\$95,892 bilhões, estão incluídas as previsões iniciais de R\$ 13,034 bilhões para Receitas e Despesas Intraorçamentárias⁴¹.

Está evidenciado no Balanço Orçamentário o saldo de exercícios anteriores, no montante de R\$ 2,287 bilhões, provenientes de *superávit* financeiro, utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, no exercício de 2015 (Tabela 256; fl. 467).

A Receita Total Arrecadada, R\$ 76,155 bilhões, em comparação com a previsão atualizada, R\$ 86,485 bilhões, ficou a menor, em torno de R\$ 10,330 bilhões.

As Despesas Fiscais totais autorizadas em 2015 somaram R\$ 95,892 bilhões, sendo executados R\$ 85,119 bilhões, representando 88,77% do crédito orçamentário autorizado e atualizado, mas superior à receita total arrecadada no exercício de R\$ 76,155 bilhões.

⁴⁰ O Balanço Orçamentário Fiscal está demonstrado nos termos das normas legais e contábeis em vigor e evidencia as receitas e as despesas orçamentárias, detalhadas em níveis relevantes de análise, confrontando o orçamento inicial e suas alterações com a execução, demonstrando o resultado orçamentário. Da mesma forma, demonstra também as despesas, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

⁴¹ As Receitas e Despesas Intraorçamentárias consistem em transferências de valores decorrentes de operações realizadas entre órgãos integrantes do Orçamento Fiscal; portanto, não configuram a entrada de recursos no Estado, evidenciadas de forma segregada, permitindo a eliminação da dupla contagem no levantamento do Balanço Orçamentário.

Assim, o Resultado Orçamentário em 2015 foi deficitário em R\$ 8,964 bilhões, o que, se comparado ao exercício de 2014, cujo déficit foi de R\$ 2,165 bilhões, evidencia uma diminuição da capacidade de solvência do Estado.

8.5 Execução Orçamentária da Receita

Os valores deduzidos da Receita Corrente bruta arrecadada estão apresentados na Tabela 285, fl. 468.

As deduções da receita totalizaram R\$ 7,224 bilhões, considerados os recursos destinados ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb, R\$ 7,056 bilhões; a dedução da receita Cota-Parte ICMS-Cessão de Direitos, R\$ 161,525 milhões; redução da Receita Patrimonial referente à perda ocorrida na Remuneração dos Investimentos do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, em renda fixa, e outras deduções da Receita, que, juntas, totalizaram R\$ 6,635 milhões.

Considerada as deduções da Receita, obtém-se uma Receita Corrente de R\$ 65,543 bilhões.

A Receita Tributária, com valor arrecadado de R\$ 48,007 bilhões, foi o maior destaque nas Receitas Correntes, contribuindo com 73,25% do total.

O ICMS, no montante de R\$ 37,151 bilhões, foi principal fonte de recursos arrecadados, o equivalente a 77,39% da Receita Tributária, apresentando redução de 0,87%, em relação a 2014, R\$ 37,476 bilhões⁴².

A classificação Outras Receitas Correntes atingiu R\$ 6,858 bilhões, representando 10,46% do total das Receitas Correntes arrecadadas. Entre elas, destacam-se os Depósitos Judiciais, decorrentes da aplicação da Lei 21.720/2015, no montante de R\$ 4,875 bilhões, equivalente a 71,08% das Outras Receitas Correntes.

As Receitas de Capital em 2015, atingiram o valor de R\$ 640,983 milhões, 14,85% da previsão atualizada, de R\$ 4,315 bilhões, reflexo da menor realização das Receitas de Operações de Crédito, deixando de arrecadar valores em torno de R\$ 2,922 bilhões.

8.6 Receitas Intraorçamentárias

Em 2015, tais receitas alcançaram o montante de R\$ 9,971 bilhões, sendo a mais relevante, com um percentual de 67,49%, evidenciada em Outras Receitas Correntes, no montante de R\$ 6,730 bilhões, dos quais R\$ 4,844 bilhões são relativos às Receitas decorrentes de Aportes Periódicos para Amortização de Déficit do RPPS e em Receitas de Contribuições Sociais que totalizaram R\$ 3,163 bilhões, relativas a Contribuição Patronal para o Regime Próprio Previdenciário, no montante de R\$ 2,805 bilhões e para a Saúde, R\$ 358 milhões.

8.7 Execução Orçamentária da Despesa

A Despesa orçada do Estado para o exercício de 2015, inicialmente, foi de R\$ 88,656 bilhões. Após as alterações orçamentárias, resultaram na autorização final de R\$ 95,892 bilhões.

A Despesa Orçamentária realizada, em 2015, totalizou R\$ 85,119 bilhões; destes, 78,17% foram executados nas Despesas Correntes, R\$ 66,536 bilhões; 8,31%, de Capital, R\$ 7,074 bilhões; e 13,52% foram executados nas Intraorçamentárias, R\$ 11,509 bilhões.

⁴² Destaca-se que a arrecadação do ICMS em 2015 foi R\$ 3,392 bilhões inferior ao valor previsto, equivalente a 8,37%.

As Despesas com Pessoal, no montante de R\$ 39,278 bilhões, apresentaram crescimento de 18,67% em relação a 2014. As Outras Despesas Correntes totalizaram R\$ 23,976 bilhões, representando a segunda maior despesa, registrando um acréscimo de 7,84% em relação a 2014.

Por fim, a Despesa de Capital somou, em 2015, R\$ 7,074 bilhões, redução de 16,08% comparativamente a 2014.

8.8 Despesas Intraorçamentárias

As Despesas Intraorçamentárias, em 2015, alcançaram o saldo de R\$ 11,509 bilhões, um acréscimo de 28,74% comparado a 2014. As Despesas Intraorçamentárias Correntes registraram a totalidade de sua realização, sendo as mais relevantes evidenciadas em Outras Despesas Correntes, no valor de R\$ 7,258 bilhões, e em Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 4,183 bilhões.

8.9 Resultado Orçamentário

Em 2015, houve um déficit na execução orçamentária de R\$ 8,964 bilhões, conforme mencionado anteriormente, que, se comparado ao exercício de 2014, cujo déficit foi de R\$ 2,165 bilhões, evidencia um aumento expressivo, por via de consequência, dificuldade de efetivar políticas públicas e honrar compromissos já assumidos.

O Resultado Orçamentário Deficitário que o Estado apurou em 2015 foi ainda minimizado pela obtenção de ingressos financeiros dos Depósitos Judiciais oriundos da Lei 21.720/2015, no montante de R\$ 4,875 bilhões.

De modo a evidenciar o impacto direto desse expressivo valor no resultado orçamentário, caso fossem retirados os ingressos oriundos dos Depósitos Judiciais, do total da Receita Orçamentária de 2015, haveria um aumento do déficit, que passaria a ser de R\$ 13,839 bilhões.

8.9.1 Evolução dos Resultados da Execução Orçamentária

Quanto ao resultado orçamentário, os valores apresentados no exercício em exame foram os que registraram o maior déficit dos últimos cinco exercícios financeiros, ainda que minimizado pela obtenção de ingressos financeiros dos Depósitos Judiciais oriundos da Lei 21.720/15, no montante de R\$ 4,875 bilhões⁴³.

8.9.2 Recursos de Depósitos Judiciais

No exercício em exame, destaca-se a criação da Fonte de Recurso 81, destinando-se a registrar os recursos provenientes dos Depósitos Judiciais em dinheiro, tributários e não tributários realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG, para custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União, conforme disposto na Lei Estadual 21.720/15.

Foram arrecadados a esse título, R\$ 4,875 bilhões e despendidos o total de R\$ 3,977 bilhões (Tabela 260; fl. 474), dos quais, foram realizados 91,29% pelo Fundo Financeiro de Previdência (Funfip), no montante de R\$ 3,631 bilhões, e o restante, 8,71%, na unidade Encargos Gerais do Estado (EGE), conforme detalhado a seguir:

No Funfip:

- aposentadoria, reserva remunerada e reformas – R\$ 2,987 bilhões;

⁴³ O gráfico à fl. 472 ilustra a evolução dos Resultados da Execução Orçamentária apurados a partir do exercício de 2011.

- pensões do RPPS e do Militar – R\$ 592,853 milhões;
- obrigações patronais – R\$ 49,710 milhões;
- pensões especiais – R\$ 853,440 mil.

Encargos gerais do Estado – EGE-SEF:

- amortização do principal da dívida contratual. - R\$ 346.519 milhões.

Em função das peculiaridades da matéria, foram solicitadas informações, à SEF, sobre a contabilização dos Depósitos Judiciais transferidos para conta específica do Poder Executivo, por força do disposto na Lei Estadual 21.720/2015.

A SEF esclareceu, por meio do OF/SEF/GAB/SCCG/024/16, que em função da existência de duas leis, a Lei Estadual 21.720/2015 e Lei Complementar Federal 151/2015, promoveram-se os registros de formas distintas em virtude das particularidades de cada uma. Acrescento que estes procedimentos estão relacionados de forma detalhada no exame da unidade técnica.

A SEF/MG informou, ainda, que os repasses, com base na lei 21.720/2015, encontram-se paralisados por determinação do Supremo Tribunal Federal.

Em razão da controvérsia jurídica existente acerca do tema, a Procuradoria-Geral da República ajuizou a ADI 5353, no Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do Ministro Teori Zavasky, em que se requereu a declaração de inconstitucionalidade da Lei Estadual 21.720/15.

Na ADI n. 5353, o Procurador-Geral da República alegou a violação dos seguintes dispositivos da Constituição da República:

- art. 5º *caput*: por ofensa ao direito de propriedade;
- art. 22, I: por invasão da competência legislativa privativa da União para legislar sobre Direito Civil e Processo Civil;
- art. 148, I e II, e parágrafo único: por instituir empréstimo compulsório;
- art. 168: por desobedecer à sistemática constitucional de transferências do Poder Executivo ao Judiciário;
- art. 170, II: por ofensa ao direito de propriedade dos titulares de depósitos;
- art. 192: por descon sideração à competência da União para disciplinar o funcionamento do sistema financeiro nacional mediante lei complementar.

O tratamento contábil e os efeitos fiscais dos recursos de depósitos judiciais tem sido objeto de análise por diferentes órgãos, como, por exemplo, o Grupo de Gestores de Finanças Estaduais – Gefin, havendo diversas propostas que buscam a pacificação do entendimento relacionado aos ajustes contábeis respectivos.

A Secretaria do Tesouro Nacional – STN, nos termos do art. 17, I e 18, VIII c/c o art. 113 da Lei 4.320/1964, vem promovendo reuniões, por meio de seus Grupos Técnicos de Procedimentos Contábeis - Gtcon e de Padronização de Relatórios - Gtrel, para analisar e disciplinar, em Nota Técnica, o tratamento contábil e os efeitos fiscais dos recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais, tributários e não tributários, inclusive de terceiros, utilizados pelos entes da Federação para fazer face às despesas orçamentárias, não possuindo, ainda, definição sobre o tema.

Diante do exposto, há de se buscar uma interpretação junto ao Órgão Central de Contabilidade da União, papel atribuído à STN, e, posteriormente, submeter a operação à análise do Ministério

da Fazenda, uma vez que a prática de utilização de depósitos judiciais de terceiros poderá implicar problemas na sustentabilidade fiscal, jurídica, orçamentária, financeira e contábil, com impacto potencial para as finanças do Estado.

Desse modo, entendo não ser cabível manifestar pela inconformidade ou não dos procedimentos adotados pelo Poder Executivo, quanto aos aspectos contábeis promovidos e detidamente apurados pela equipe técnica, antes da uniformização do entendimento sobre a matéria.

8.9.3 Cancelamento das Despesas Liquidadas

O cancelamento de despesas liquidadas remete ao descumprimento dos arts. 62 e 63 da Lei Federal 4.320/64. Com efeito, a despesa liquidada configura a efetiva prestação do serviço ou a entrega da mercadoria, devidamente certificada pelo Estado e, portanto, resta apenas o devido pagamento ao credor.

No entanto, verificou-se o expressivo montante de R\$ 971 milhões referentes a cancelamentos de empenhos, cujas respectivas liquidações já haviam sido processadas, os quais correspondem a 10,83% do valor do déficit do exercício, R\$ 8,964 bilhões. Contudo, se o cancelamento das despesas liquidadas não tivesse ocorrido, o Estado apuraria um déficit orçamentário ainda maior atingindo R\$ 9,935 bilhões.

Nesse contexto, o cancelamento de uma despesa liquidada, porquanto possa ocorrer, consiste em ato extraordinário e, por isso, deve estar devidamente justificado. Valores tão expressivos representam falta de planejamento ou mesmo implicam em descumprimento de preceitos constitucionais no que se refere às despesas com educação e ações e serviços públicos na saúde, quando o cancelamento estiver vinculado a estas despesas.

Comparativamente ao exercício de 2014, em que esses cancelamentos totalizaram R\$ 1,140 bilhão, verifica-se uma redução de cancelamentos da ordem de 14,82%.

8.10 Balço Financeiro⁴⁴

O exame do Balço Financeiro Consolidado de 2015 revela que as receitas orçamentárias e intraorçamentárias totalizaram R\$ 76,055 bilhões; e as despesas orçamentárias e intraorçamentárias encerraram o exercício de 2015 com o montante de R\$ 84,737 bilhões.

Por sua vez, o saldo das disponibilidades para o exercício seguinte confere com o demonstrado no Balço Patrimonial consolidado, R\$ 4,371 bilhões.

Conforme o Balço Financeiro Resumido, observa-se que, em 2015, os ingressos totalizaram R\$ 407,439 bilhões, enquanto os desembolsos foram da ordem de R\$ 410,597 bilhões, resultando, ao final do exercício, um efeito financeiro sobre as Disponibilidades, de R\$ 3,158 bilhões.

Assim, as Disponibilidades Financeiras tiveram uma redução de 41,94%, passando de R\$ 7,528 bilhões, em 2014, para R\$ 4,371 bilhões, em 2015.

⁴⁴ A composição do Balço Financeiro Consolidado do Estado de Minas Gerais, exercício de 2015, está apresentada na tabela n. 268, fl. 483, nos moldes da Receita por Categoria Econômica, Origem e Espécie e a Despesa por função, divergente do modelo proposto pelo MCASP, que dispõe a discriminação da Receita e Despesa orçamentária pelo mecanismo de fonte/destinação de recursos ordinários e vinculados. Contudo, no Balço Financeiro não estão incluídos os valores relativos às Empresas Estatais Dependentes, a EMATER, EPAMIG e Rádio Inconfidência, devido à legislação que dá a essas empresas prazos incompatíveis com a apresentação da prestação de contas governamental. Sendo assim, não houve a inclusão de seus dados nesta demonstração contábil.

O ingresso de Receita Orçamentária, incluindo a intraorçamentária, em 2015, foi de R\$ 76,056 bilhões, superior ao valor arrecadado em 2014, enquanto a despesa orçamentária, incluindo a intraorçamentária, foi de R\$ 84,737 bilhões.

Quanto à movimentação extraorçamentária, evidencia recebimentos e pagamentos que ocorreram independentemente da execução orçamentária e está detalhada na tabela n. 270, fl. 485.

Os Ingressos e Dispêndios extraorçamentários 2015 alcançaram os totais de R\$ 331,383 bilhões e R\$ 325,859 bilhões, respectivamente. Dentre os valores contabilizados na movimentação extraorçamentária destacam-se os Restos a Pagar Processados e os Restos a Pagar não Processados que, juntos, registraram inscrições da ordem de R\$ 9,580 bilhões.

Em relação aos demais ingressos e dispêndios extraorçamentários, que totalizaram R\$ 166,449 bilhões, originam-se principalmente de transferências financeiras recebidas e concedidas entre o Tesouro e as unidades orçamentárias do Estado, para execução do orçamento, R\$ 166,116 bilhões, e transferências financeiras recebidas e concedidas independentes da execução orçamentária entre as unidades integrantes do Orçamento Fiscal, R\$ 333 milhões. Destacam-se ainda as cotas financeiras concedidas às empresas estatais dependente, de R\$ 255 milhões, e ajuste do disponível no valor de R\$ 412,265 milhões.

8.11 Balço Patrimonial⁴⁵

O Balço Patrimonial foi apresentado pela SCCG/SEF em novo modelo obedecendo às novas diretrizes contábeis definidas pela STN e conforme o Mcasp. Destaca-se que não consta o quadro resumido do Balço Patrimonial que expressa o enfoque da Lei 4.320/64, conforme determina o Mcasp.

Apurou-se um Passivo a Descoberto de R\$ 74,869 bilhões, havendo, portanto, uma evolução do déficit patrimonial de 34,17% se comparado ao Resultado Patrimonial no exercício anterior.

8.11.1 Ativo

O Ativo, no exercício de 2015, alcançou o valor de R\$ 41,076 bilhões, sendo 25,28% de Ativo Circulante, R\$ 10,382 bilhões e 74,72% de Ativo Não Circulante, R\$ 30,693 bilhões. Se comparado ao Ativo apurado em 2014, evidencia-se uma redução de 1,78%.

8.11.2 Caixa e Equivalente de Caixa

Em 2015, o Caixa e Equivalente de Caixa totalizou R\$ 4,371 bilhões. Comparando-se com o exercício anterior, verifica-se uma redução de 41,94%, decorrente principalmente da variação negativa de 83,91% na conta Única. A conta Bancos Conta Movimento também registrou um decréscimo de 12% e contribuiu com 60,33% do grupo Caixa e Equivalente de Caixa e

⁴⁵ Não estão incluídos os valores relativos às Empresas Estatais Dependentes, quais sejam: Emater, Epamig e Rádio Inconfidência pois, de acordo com a legislação específica das empresas, os prazos de apresentação são incompatíveis com o da prestação de contas governamental.

Na elaboração do Balço Patrimonial e com o objetivo de eliminar duplicidades, foram ajustados os valores do Ativo e do Passivo, que representam direitos e obrigações realizadas entre as unidades do Estado envolvidas, IPSM e Tesouro Estadual.

O Balço Patrimonial Consolidado, apresentado na prestação de contas do exercício de 2015, está demonstrado de forma resumida, na tabela n. 274, fl. 487.

As compensações financeiras efetuadas na elaboração da consolidação do Balço Patrimonial estão demonstradas na TABELA 275, fl. 488.

Os saldos patrimoniais dos últimos dois anos estão demonstrados na tabela n. 276, fl. 488.

compreende os recursos diretamente arrecadados, recursos de transferências vinculadas, recursos de convênios e de operações de créditos.

As Aplicações do RPPS apresentaram uma redução de 1,29% se comparado ao exercício de 2014, passando de R\$ 331,053 milhões para R\$ 326,770 milhões ao final de 2015, integralmente registrados pelo FUNFIP, distribuídas em aplicações de renda fixa, Fundos de Investimentos, Caixa Econômica Federal e Bradesco, no valor de R\$ 162,698 milhões; e aplicações em renda variável, Fundos Multimercado, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, R\$ 164,071 milhões, conforme demonstrado na tabela n. 278, fl. 490.

8.11.3 Demais Créditos e Valores de Curto Prazo

Esse grupo responde por 35,76% do Ativo Circulante e em relação ao exercício anterior, apresentou um acréscimo correspondente a 19,98%, decorrente principalmente do aumento da conta Recursos p/ Execução de Convênios e Outros Instrumentos Congêneres.

Os Créditos por Danos ao Patrimônio, com saldo de R\$ 196,389 milhões, registram o montante das inconformidades dos agentes ou de terceiros causadores de danos ao erário. Referem-se a saldos não recolhidos, pagamento sem crédito orçamentário e, principalmente, prestações de contas de convênios impugnadas, cujo saldo foi R\$ 134,437 milhões, dos quais a Secretaria da Saúde apresenta valor mais expressivo, R\$ 30,535 milhões.

A conta Outros Créditos a Receber e Valores a Curto Prazo, registrou saldo de R\$ 3,006 bilhões, dos quais R\$ 2,946 bilhões, quase a totalidade, referem-se a valores a liberar de convênios firmados pelo Estado com entidades e prefeituras. Os valores mais expressivos estão registrados no Fundo Estadual de Saúde, R\$ 1,420 bilhão; na Secretaria da Educação, R\$ 394,929 milhões; na Fapemig, R\$ 231,142 milhões; Secretaria de Estado do Governo, R\$ 261,066 milhões; SEDS, R\$ 146,724 bilhões, dentre outros.

Os Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, com saldo de R\$ 492,703 milhões, referem-se a Depósitos Judiciais – Sentença Judicial – Precatórios/RPV. Apresentaram um acréscimo de 24,06% em relação ao saldo do exercício anterior (Tabela n. 280; fl. 491).

8.11.4 Ativo Não Circulante⁴⁶

Apresentou-se um saldo de R\$ 30,694 bilhões no encerramento de 2015, correspondendo a 74,72% do Ativo total e a um acréscimo de 6,14% em relação ao exercício de 2014.

Os Investimentos e Aplicações Temporárias a Longo Prazo representam Títulos e Valores Mobiliários, entre eles a conta Títulos e Direitos de Crédito, com saldo de R\$ 1,373 bilhão, dos quais 93,67% estão registrados em EGE-Encargos Diversos/SEF, referindo-se a títulos do Bemge, R\$ 325,461 milhões; títulos do Credireal, R\$ 84,148 milhões; títulos do Itaú, R\$ 1,281 milhão; contrato de cessão de direitos creditórios assinado entre o Estado e a MGI Participações S/A, R\$ 874,882 milhões; títulos da Telefônica Brasil S/A, R\$ 6,210 milhões; títulos da Telemar Norte S/A, R\$ 30,740 milhões; e títulos da União, R\$ 524 mil.

⁴⁶ Os bens e direitos que compõem o Ativo Não Circulante referente ao exercício de 2015 apresentaram a composição sintetizada na TABELA 282, fl. 493.

Quanto à Dívida Ativa de Longo Prazo, Tributária e Não Tributária, com seus ajustes para perdas, foi objeto de análise pormenorizada no item 5.12 do Relatório Técnico.

8.11.5 Investimentos

Esse grupo conforme consolidado na Tabela 284, fl. 496, representa as participações societárias do Estado em outras sociedades, bem como os bens e direitos não classificáveis no Ativo Realizável a Longo Prazo e que, também, não se destinam à manutenção da atividade do órgão ou entidade, e representou 28,08% do Ativo Não Circulante.

8.11.6 Participação Societária do Estado⁴⁷

As contas de participações societárias, no exercício de 2015, totalizaram R\$ 8,620 bilhões; sendo, R\$ 8,341 bilhões de Capital Integralizado e R\$ 278,679 milhões de Capital a Integralizar.

Do total do capital integralizado, no montante de R\$ 8,341 bilhões, 99,94%, R\$ 8,336 bilhões estão registrados na Administração Direta, na unidade orçamentária 1915 – Transferências do Estado a Empresas, e o restante, 0,06%, ou seja, R\$ 5,131 milhões, unidade executora 1910.040 – Superintendência Central de Operações de Crédito; está contabilizado nas Autarquias e Fundações (Tabela 285; fl 497).

As Tabelas 286, 287 e 288; fl. 498 e 499, respectivamente, apresentam as empresas nas quais o Estado possui participação acionária e que se encontram registradas na conta Participações Societárias – Capital Integralizado, na Administração Direta e Administração Indireta.

8.11.7 Imobilizado

O Imobilizado é composto pelos Bens Móveis e Imóveis, como também pela dedução da depreciação acumulada, conforme TABELA 289, fl. 501. Este grupo apresentou saldo de R\$ 16,176 bilhões e participação de 52,70%, tendo a maior representatividade no Ativo Não Circulante. Verificou-se um incremento da ordem de 7,40%, em relação ao exercício anterior, ocasionado principalmente pelo aumento da conta Bens Imóveis.

8.12 Passivo

O grupo do Passivo, com saldo de R\$ 115,945 bilhões, é composto por Passivo Circulante, R\$ 7,115 bilhões, e Passivo não Circulante, R\$ 108,830 bilhões. Em relação ao exercício anterior, ocorreu um acréscimo de 18,77% no grupo.

8.12.1 Passivo Circulante⁴⁸

O Passivo Circulante apresentou, ao final do exercício de 2015, obrigações no montante de R\$ 7,115 bilhões, o que representa 17,32% do Passivo total, e um crescimento de 71,71% se comparado ao registrado no exercício anterior.

⁴⁷ O capital integralizado encontra-se registrado na conta Participações Societárias – Capital Integralizado, que registra direitos do Estado resultantes de sua participação acionária no capital social constituído pelas empresas.

⁴⁸ Integram os Restos a Pagar Processados, bem como as obrigações pendentes de pagamento, Restos a Pagar não Processados, demonstrados sinteticamente na TABELA n. 290, fl. 503.

8.12.2 Passivo não Circulante

O Passivo Não Circulante teve uma variação positiva de 16,42% em relação ao saldo do ano anterior. Conforme o Relatório Contábil, essa variação ocorreu principalmente devido à variação cambial do dólar, 47%, e do IGP-DI, aproximadamente 10,70%, tendo em vista os Empréstimos e Financiamentos de Longo Prazo, que representam 95,74% do Passivo Não Circulante e referem-se a operações de crédito internas e externas, sinteticamente demonstrado na Tabela 293; fl. 506.

8.12.3 Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo⁴⁹

Os Empréstimos e Financiamentos de Longo Prazo no montante de R\$104,191 bilhões contribuíram com 95,74% para a formação do Passivo não Circulante e estão constituídos principalmente pelas Operações de Crédito Internas e Externas, por contratos, ou seja, a Dívida Fundada ou Consolidada e que representaram 94,35% do total Passivo não Circulante. Estas informações e o histórico de sua composição estão detalhados no relatório técnico e consolidados na Tabela 294, fl. 507.

8.12.4 Resultado Diferido

O grupo Resultado Diferido apresentou saldo de R\$ 42,975 milhões, conforme o documento de Reclassificação da Receita Arrecadada emitido pelo Tesouro Estadual. Esse valor é relativo à receita de IPVA recebida antecipadamente, referente ao ano de 2016, registrada como Receitas de Exercício Seguinte, no encerramento de 2015.

8.13 Patrimônio Líquido⁵⁰

O Estado de Minas Gerais, em 2015, apresentou um passivo a descoberto de R\$ 74,869 bilhões, que, relativamente ao saldo deficitário de 2014, no valor de R\$ 55,802 bilhões, equivale a um aumento do déficit patrimonial de 34,17%. Quando comparado ao resultado patrimonial apurado na Demonstrações das Variações Patrimoniais, R\$ 19,072 bilhões, constata-se uma diferença de R\$ 5 milhões, justificada pela Reserva Técnica constituída pela Loteria do Estado de Minas Gerais em agosto de 2015, para garantir o cumprimento com pagamentos de prêmios lotéricos.

8.14 Contas de Compensação

Não foi apresentado quadro referente às compensações⁵¹ em desacordo ao que determina o Mcasp no ítem 05.05.02.

Observa-se que, no Balancete de Dezembro de 2015, os Atos Potenciais Ativos perfazem o total de R\$ 22,170 bilhões e os Atos Potenciais Passivos, R\$ 85,023 bilhões⁵².

⁴⁹ Compreende as obrigações financeiras a título de empréstimos, bem com as aquisições diretamente com o fornecedor, com vencimento após o término do exercício seguinte.

⁵⁰ De acordo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Parte V, 6ª edição), o patrimônio líquido compreende o valor residual dos ativos, deduzidos todos os passivos. Quando o valor do passivo é maior que o valor do ativo, o resultado é denominado Passivo a Descoberto. A Tabela 295, fl. 509 apresenta de forma resumida a composição do patrimônio líquido do Estado de Minas Gerais, exercícios de 2014 – 2015.

⁵¹ O referido quadro evidencia os atos potenciais do ativo e do passivo que possam, imediata ou indiretamente, vir a afetar o patrimônio, como, por exemplo, direitos e obrigações conveniadas ou contratadas; responsabilidade por valores, títulos e bens de terceiros; garantias e contragarantias de valores recebidos; e outros atos potenciais do ativo e do passivo.

⁵² Ressalta-se que o uso das contas de compensação tem finalidade de controle interno, para registro de possíveis alterações patrimoniais futuras e como fonte de dados para elaboração de notas explicativas.

8.15 Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balço Patrimonial⁵³

Não foi apresentado o anexo ao Balço Patrimonial referente ao demonstrativo do superávit/déficit financeiro do exercício, em desacordo ao que determina o Mcasp, no ítem 05.05.03. É importante observar que a nova estrutura do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público prevê, nas classes 7 e 8, o controle das disponibilidades de recursos⁵⁴.

8.16 Demonstração das Variações Patrimoniais⁵⁵

O resultado do exercício de 2015 foi deficitário em R\$ 19,072 bilhões, evidenciado pela diferença negativa entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas, que totalizaram R\$ 93,125 bilhões, e as diminutivas, que somaram R\$ 112,196 bilhões.

Em relação ao exercício anterior, observa-se que as Variações Patrimoniais aumentativas e diminutivas apresentaram redução de 43,22% e 32,67% respectivamente.

Ressalta-se que, nesses valores, não se encontram contempladas as movimentações referentes às operações decorrentes de transações entre as unidades orçamentárias pertencentes ao Estado de Minas Gerais e que são denominadas Intra OFFS (Orçamento Fiscal e da Seguridade Social).

8.16.1 Variações Patrimoniais Aumentativas

A maior participação nesse grupo coube aos recursos oriundos dos impostos, taxas e contribuições de melhoria, no montante de R\$ 48,343 bilhões, com destaque para o ICMS, no montante de R\$ 37,151 bilhões e as demais parcelas que compõem a movimentação deste grupo está demonstrada na Tabela 297, fl. 511.

8.16.2 Variações Patrimoniais Diminutivas

A maior participação nesse grupo coube aos Recursos despendidos com Pessoal e Encargos e com Benefícios Previdenciários e Assistenciais que, juntos, somaram R\$ 39,617 bilhões, e compreendem as despesas: Remuneração de Pessoal, R\$ 19,362 bilhões; Aposentadorias e Reformas, R\$ 13,585 bilhões; Pensões, R\$ 3,279 bilhões (dos quais R\$ 1,006 bilhão refere-se a pensões militares) e Encargos Patronais, R\$ 1,843 bilhão. Esse grupo apresentou crescimento de R\$ 16,683 bilhões, se comparado ao exercício de 2014. Da mesma forma o conjunto de parcelas que compõem a movimentação deste grupo está demonstrado na Tabela 297, fl. 511.

8.16.3 Demonstração dos Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa do Estado de Minas Gerais, relativa ao período de janeiro a dezembro de 2015, foi apresentada no Balço Geral do Estado, a fls. 17 (verso) e 18 do Anexo 10.

⁵³ Esse demonstrativo evidencia os recursos que poderão ser utilizados no exercício seguinte por meio de créditos adicionais. Sua apuração é feita com base no Balço Patrimonial do exercício, representando a diferença positiva entre as contas do ativo e passivo financeiro.

⁵⁴ Tal controle permitirá apurar a qualquer momento o superávit ou o déficit financeiro, por fonte de recurso.

⁵⁵ A composição do resultado verificado na Demonstração das Variações Patrimoniais do Estado de Minas Gerais está apresentada pela Tabela 297, fl. 511, de forma sintética, no contexto das contas integrantes do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (Pcasp).

De forma resumida, está apresentada na Tabela 299, fl. 515 a Demonstração dos Fluxos de Caixa, que identifica as fontes de geração dos fluxos de entrada de caixa e os itens de consumo de caixa durante o período coberto pelas demonstrações contábeis:

O fluxo de caixa das atividades operacionais obteve saldo positivo, equivalente a R\$ 888,861 milhões.

As atividades de investimentos consumiram mais desembolsos que ingressos, destacando-se o consumo de disponibilidade com aquisição de ativos não circulantes.

Assim como nos Investimentos, observa-se que houve maior desembolso de caixa nas atividades de financiamento que ingressos, resultando em fluxo de Caixa Líquido no valor negativo de R\$ 2,744 bilhões.

A geração líquida de caixa e equivalente de caixa, no valor negativo de R\$ 3,158 bilhões, corresponde ao resultado financeiro do período, decorrente dos fluxos de caixa líquidos das operações, investimentos e financiamentos.

Por todo o exposto, constata-se que houve decréscimo, de R\$ 3,158 bilhões, em relação ao valor inicial, R\$ 7,528 bilhões, encerrando o exercício com saldo de caixa e equivalentes de caixa de R\$ 4,371 bilhões, o que corresponde a uma variação negativa de 41,94% em relação ao saldo inicial.

8.17 Considerações Finais

No que se refere à Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – Dcasp do Mcasp – 6ª Edição, o órgão técnico verificou a inobservância aos padrões estabelecidos, relacionando-os à fl. 515/516, entendendo necessário que o Poder Executivo se manifestasse.

O Poder Executivo por meio da SCCG/SEF, apresentou as suas alegações relativas às dificuldades de adaptação às novas normas de contabilidade aplicadas ao setor público, NBCASP, bem como esclareceu, sobre os demonstrativos contábeis, a possibilidade de serem examinados, de modo a esclarecer as dúvidas suscitadas pelo Órgão Técnico.

A matéria foi objeto de reexame, às fls. 794 a 798. Em suas conclusões, o órgão técnico acatou os esclarecimentos apresentados, visto que as alegações atenderam aos apontamentos destacados, ressalvada a ausência das Notas Explicativas.

Nesse sentido, recomendo à SCCG/SEF, que as notas explicativas sejam emitidas na forma estabelecida nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – Dcasp do Mcasp 6ª Edição, Parte V, conforme o apontamento técnico, de modo a ser devidamente cumprido o normativo, permitindo-se maior transparência aos registros e movimentos do controle.

9. Recomendações e determinações do Tribunal de Contas

No parecer prévio referente às contas anuais do Governador do Estado, relativo ao exercício financeiro de 2014 (Processo nº 951.454), emitido pelo Tribunal Pleno em sua 1ª sessão extraordinária, realizada em 09/07/15, esta Egrégia Corte de Contas emitiu recomendações sobre aspectos que deveriam ser aprimorados.

Tendo em vista o dever constitucional do controle interno, insculpido no inciso IV do art. 74 da Constituição da República, qual seja, “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”, incumbe à Controladoria-Geral do Estado – CGE, acompanhar e cobrar a efetivação das medidas recomendadas ou, no caso de não cumprimento, apresentar justificativas.

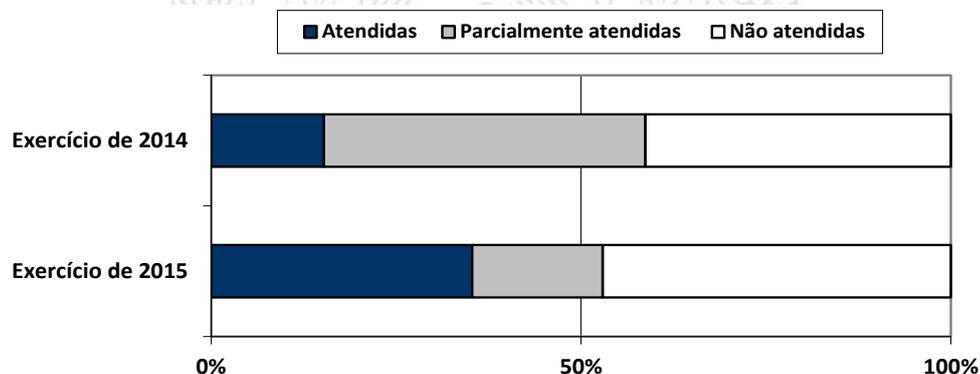
A CGE apresentou em seu relatório, Anexo 5 dos autos às fls. 160 a 175, a consolidação das ações implantadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como as considerações e justificativas para cada uma das deliberações deste Tribunal.

Objetivando demonstrar o grau de atendimento daquilo que foi recomendado ao Poder Executivo estadual, a Cfange destacou, no capítulo 9 do seu relatório, as ocorrências atendidas, as parcialmente cumpridas e aquelas não atendidas. No exercício de 2015, as informações técnicas indicam que 35,29% das recomendações foram consideradas atendidas, 17,65% foram atendidas parcialmente e 47,06% não foram atendidas.

É indispensável retomar, também, a constatação do Relator do Parecer Prévio do exercício de 2014, ilustre Conselheiro Gilberto Diniz, no qual se destacou que 15,22% das recomendações foram consideradas atendidas, 43,48% atendidas parcialmente e 41,30% não atendidas.

O atendimento às recomendações, em 2015 e 2014, é representado pela tabela, e respectivo gráfico, a seguir:

Nível de atendimento às recomendações e determinações deste Tribunal de Contas		
Recomendações	Exercício de 2015	Exercício de 2014
Atendidas	35,29%	15,22%
Parcialmente atendidas	17,65%	43,48%
Não atendidas	47,06%	41,30%



Impera salientar que o descumprimento das recomendações, conforme demonstrado, representa uma violação ao § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁵⁶, podendo ser adotadas medidas mais severas por parte deste Tribunal. Com efeito, “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”.

⁵⁶ LRF, art. 1º: [...] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Nesse cenário de inadimplemento das recomendações, segundo Caldas Furtado⁵⁷, “o planejamento surge como o propulsor dos ajustes necessários para se superar a constante escassez de recursos, enfrentar desafios e atender às demandas e às aspirações da sociedade.” Com efeito, por meio de planejamento as recomendações devem ser atendidas no exercício subsequente à recomendação, ou, excepcionalmente, em prazo diferenciado concedido por este Tribunal.

Face ao exposto, considerando-se a percuente e circunstanciada análise da Cfange, que adoto como parte deste voto, mediante fundamentação *per relationem*, em consonância com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁵⁸, reitero as recomendações emitidas por este Tribunal, no exercício de 2014, *que ainda não foram cumpridas ou que constituem obrigações contínuas, em consonância com o próprio princípio da indisponibilidade do interesse público*⁵⁹, constituídas pelos seguintes itens destacados no capítulo 9 do relatório técnico da Cfange: 1; 3 a 14; 17 a 22; 24 a 26; 29 a 30; 32 a 34:

1- Ao elaborar Projeto de Lei Orçamentária Anual, observe os comandos do § 8º do art. 165 e dos incisos III, VI e VII do art. 167, ambos da Constituição da República; do § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000; do art. 7º da Lei nº 4.320, de 17/3/1964, e demais normas legais pertinentes à matéria, fixando, também, no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, outros parâmetros que balizem, de forma clara e precisa, a autorização para a abertura de créditos adicionais, a exemplo do formato adotado na LOA da União, a fim de evitar que disposições iguais às dos parágrafos únicos dos artigos 8º e 10 da LOA, de 2014, continuem a se repetir.

3- Providenciar para que as recomendações sobre créditos adicionais sejam contempladas no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, tendo em vista o tempo exíguo entre a deliberação deste Tribunal sobre as contas e a data fixada constitucionalmente, para encaminhamento da proposta orçamentária do exercício financeiro de 2016 ao Poder Legislativo.

4- Evidenciar, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receitas e suas respectivas compensações, de acordo com as orientações da STN.

5- Manter, nos demonstrativos da LDO e da LOA, assim como nas prestações de contas encaminhadas a este Tribunal, as informações relativas ao montante dos benefícios preexistentes.

6- Concentrar esforços, por meio da mobilização de lideranças políticas nos âmbitos estadual e federal, objetivando a efetiva alteração da Lei Kandir ou o aumento dos repasses de recursos compensatórios pela União.

7- Contabilizar e evidenciar os valores referentes às renúncias de receitas, na forma preconizada nos manuais de contabilidade aplicada ao setor público.

8- Adotar as providências necessárias para que a aplicação da Lei Complementar nº 148, de 2014, que dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, seja imediata.

9- Instituir mecanismos contábeis, com vistas a dar a devida transparência da informação, para que os demonstrativos de Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar, respectivamente, Anexos 4 e 6 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, evidenciem, de forma clara, as disponibilidades de caixa para cada fonte de recurso, assim como as respectivas

⁵⁷ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 54.

⁵⁸ STF - MS 27350 MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. 29/5/08, public. DJe-100, divulg. 03/06/2008, public. 4/6/08, bem como RTJ 173/805-810, 808/809, STF - Rel. Min. Celso de Mello e RTJ 195/183-184, STF - Rel. Min. Sepúlveda Pertence.

⁵⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, p. 68-69.

inscrições de Restos a Pagar. A recomendação dever ser atendida para os demonstrativos referentes ao exercício financeiro de 2016.

10- Promover a adequação dos registros em restos a pagar, de obrigações liquidadas desde o exercício financeiro de 1997, por serem, em tese, despesas cuja prestação de serviço, entrega da obra ou material já foi reconhecida pela Administração.

11-Criar codificações específicas, no Caixa Único, para as receitas destinadas às Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não vinculadas ao FUNDEB. Na hipótese de não ser possível a criação de sistemática contábil para evidenciar tais informações, instituir outros mecanismos para demonstrá-las. Esse procedimento deve ser implantado até o exercício financeiro de 2016.

12- Adotar, a partir do exercício financeiro de 2016, medidas que permitam identificar contabilmente as despesas realizadas com recursos oriundos de aplicação financeira do FUNDEB.

13- Demonstrar os gastos realizados com recursos oriundos de aplicação financeira do FUNDEB, de forma isolada dos demais gastos que compõem as despesas com MDE.

14- Adequar o sistema de contabilidade para evidenciar as disponibilidades financeiras vinculadas à educação, de acordo com o disposto na Instrução Normativa TC n. 13/2008, alterada pela Instrução Normativa TC n. 05/2012, e na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

17- Adotar as medidas necessárias para evidenciar as disponibilidades financeiras vinculadas à área da saúde, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012.

18- Maximizar a utilização dos recursos da CFEM, e alinhar as ações com eles financiadas às finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição Mineira.

19- Criar, a partir de 2015, mecanismos para evidenciar, de forma destacada, os fluxos financeiros dos recursos da CFEM, mormente em razão de ter sido aberta conta bancária específica no Banco do Brasil para receber tais recursos.

20- Envidar esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira.

21- Envidar esforços no sentido de aumentar a aplicação dos recursos da CFEM nos setores elencados na legislação e, ao mesmo tempo, fundamentar o ato que autorizar os gastos em setores diversos daqueles previstos.

22- Acompanhar as ações realizadas pela CODEMIG relativas ao acordo jurídico com a CBMM que lhe garanta direitos sobre a exploração dos rejeitos, já estocados ou não, obtidos com a exploração das jazidas de minério de pirocloro e à elaboração de estudo de viabilidade econômica da exploração e comercialização de produtos de terras raras, que, quando concretizadas, deverão ser comunicadas a este Tribunal.

24- Cumprir as deliberações do Tribunal, até que o Projeto de Lei nº 891, de 2015, seja aprovado, sobre o tema: i) se posicionar conclusivamente quanto ao reiterado tema concernente à disponibilização de informações necessárias ao controle da eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento social dos municípios com pior desempenho no IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social; ii) cumprir a determinação prevista no § 1º do art. 8º da Lei nº 15.011, de 2004, que estabelece: “caso não tenham sido atingidas as metas dos Anexos Sociais, o Poder Executivo proporá, no Balanço Social do Estado, medidas corretivas a serem incorporadas à LDO”.

25- Utilizar, para subsidiar a formulação das políticas públicas que serão adotadas no atual Governo Estadual, as recomendações consignadas no parecer prévio referente às contas

anuais do Governador do Estado no exercício de 2013, bem como das demais recomendações expostas no relatório técnico deste parecer prévio, sobre as redes de desenvolvimento integrado.

26- Observar o “guia de avaliação de indicadores e de resultados das políticas públicas”, desenvolvido por este Tribunal, por ocasião da análise das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2010, a fim de avaliar e monitorar as políticas públicas que serão implementadas.

29- Efetuar, até o exercício financeiro de 2016, a classificação da receita proveniente de crédito tributário extinto por pagamento em contas específicas de receita de dívida ativa, bem como registrar a variação patrimonial, específica para esse tipo de receita na conta Mutaço Passiva, 5.1.3.02.01 – Dívida Ativa.

30- Fazer o reconhecimento prévio de todos os direitos a receber relativos à Dívida Ativa. E, ante a constataço da existência de saldos de créditos cujos anos de origem sejam 2008 a 2012, observar as determinaões contidas no caput e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual n. 44.747, de 2008, que regulamenta o processo e os procedimentos tributários administrativos no âmbito estadual.

32- Atentar, na proposta orçamentária para o exercício de 2016, para as alteraões promovidas pela STN em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e em seu Manual de Demonstrativos Fiscais, especificamente no que tange à classificação dos Gastos realizados com Serviços de Terceiros relativos à mão de obra, constantes dos contratos de terceirizaço empregada em atividade-fim da instituiço ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal.

33- Padronizar, para o exercício de 2016, todos os demonstrativos referentes à despesa com publicidade da Administraço Direta e Indireta, incluindo as empresas, que devem conter, no mínimo, as informaões exigidas no art. 7º da Lei n. 13.768, de 2000, quais sejam: órgão executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculaço.

34- Promover açao mais efetiva para alcançar as metas de resultado primário traçada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Determinaões

Gestao Fiscal

Resultado primário e resultado nominal

1 – Reitero a determinaço de 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 constataço da existência de saldos de créditos cujos anos de origem sejam 2008 a 2012.

Despesa de pessoal: utilizaço dos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS no cálculo da despesa com pessoal

2 - Determino que a Administraço Pública Estadual se abstenha de fazer aportes ao Regime próprio de Previdncia Social em contrariedade ao disposto na Portaria MPS 746/11, sendo necessário que os recursos para o Plano Atuarial permaneçam aplicados pelo período de 5 anos.

Recursos vinculados por determinação Constitucional ou Legal

Saúde

3 - Determino que deverão ser aplicados em ações e serviços públicos de Saúde, até o encerramento do exercício de 2016, os recursos públicos pendentes em 2015, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% referente ao exercício em curso, consoante disposto na CR/88 c/c art. 25 da LC nº 141/2012⁶⁰.

Recomendações

Planejamento Governamental e Orçamento

1 – Recomendo que o Governo Estadual volte a realizar a publicação anual do Caderno de Indicadores Finalísticos do PMDI, conforme vinha sendo realizado anualmente, desde 2009. Além disso, recomendo, também, que o Governo Estadual volte a observar o “*guia de avaliação de indicadores e de resultados das políticas públicas*”, desenvolvido por este Tribunal, por ocasião da análise das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2010, a fim de avaliar e monitorar as políticas públicas que serão implementadas.

2 – Recomendo ao Governo do Estado aprimorar a qualidade da informação quanto às propostas de modificações na revisão do PPAG.

3 – Recomendo que o Poder Executivo promova os ajustes necessários ao cumprimento dos preceitos do § 5º do art. 157 da Constituição Mineira e do § 2º do art. 8º da Lei 20.024/12, sobre a participação popular na formulação de políticas públicas, e, também, principalmente, pela expectativa da população quanto à efetiva realização de suas propostas, que passem a integrar um plano de governo.

4 – Recomendo ao Poder Executivo que as audiências públicas realizadas ultrapassem os limites da mera publicidade e expectativa do cidadão, para a efetiva realização das políticas almejadas pela própria sociedade.

5 – Quanto ao compromisso assumido pelo Estado de melhorar na apresentação do Balanço Social, e ao baixo grau de satisfação no desempenho físico e financeiro das ações dos programas sociais de 2015, recomendo que se implemente a necessária propositura no Balanço Social de 2015, das medidas corretivas a serem incorporadas ao projeto de LDO, para o exercício de 2018, visando atender ao § 1º, art. 8º, da Lei 15.011/2004.

6 – Recomendo que, na revisão das normas de planejamento, seja dado cumprimento ao comando normativo inserto no art. 4º, I, “e” da LRF, sobretudo ao que se refere a maior precisão quanto ao “controle de custos” na LDO.

Execução da LOA

Créditos Adicionais

7 – Relativamente à autorização contida no art. 9º da LOA nº 21.971/2016, para suplementação ao Orçamento Fiscal em percentual de 40%, recomendo ao Chefe do Poder Executivo que, para os próximos exercícios, na elaboração das propostas orçamentárias, adote medidas necessárias ao

⁶⁰LC nº 141/2012, art. 25: Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no [inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal](#), ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

aprimoramento do planejamento Estadual, de tal modo que o orçamento possa traduzir a realidade, evitando-se, no decorrer de sua execução, a suplementação expressiva de dotações, o que descaracteriza a peça orçamentária e, ainda, coloca em risco a concretização efetiva dos objetivos e metas governamentais traçados.

8 – Reitero a recomendação no sentido de que as realocações orçamentárias (transposições, remanejamentos, transferências) sejam previamente autorizadas por lei que não a lei do orçamento, conforme preceituam o inciso VI do art. 167 e o § 8º do art. 165, ambos da Constituição da República, bem como entendimento pacificado pelo Tribunal Pleno nas Consultas nº 862749 e 958027 e, que tal recomendação seja observada na elaboração do Projeto de Lei Orçamentária para os exercícios financeiros subsequentes.

Despesas realizadas com serviços de terceiros relativas a mão de obra

9 – Reitero a recomendação ao Governo que, para os exercícios subsequentes a 2016, atente para as alterações promovidas pela STN em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, e em seu Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, especificamente no que se refere à classificação dos Gastos realizados com Serviços de Terceiros relativos a mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal, alterando a classificação deste tipo de despesa para o grupo 3 – Outras Despesas Correntes.

Gestão Fiscal

10 – Recomendo ao Poder Executivo que adote as medidas necessárias à busca do equilíbrio fiscal, a partir dos instrumentos de planejamento previstos no art. 165 da Constituição Federal de 1988 c/c art. 153 da Constituição do Estado de 1989, compreendendo o Plano Plurianual de Ação Governamental, a LDO e a LOA.

11 – Recomendo 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, seguindo as instruções de preenchimento da STN disponibilizadas no Manual de Demonstrativos Fiscais – Anexo de Metas Fiscais.

12 – Recomendo que sejam envidados esforços, pelo Governo Estadual, para renegociação da sua dívida, sobretudo aquela que figura como credora a União federal, por ser o débito mais representativo.

Resultado primário e resultado nominal

13 – Reitero a recomendação para que o Estado adote medidas que permitam a verificação do cumprimento das metas, bimestralmente, ao longo do exercício, de forma a permitir que ações corretivas sejam tempestivamente adotadas, especialmente a limitação de empenho e movimentação financeira.

14 – Recomendo que se dê cumprimento ao disposto no § 1º do art. 1º e art. 55, inciso III, alínea b, n. 3 da LRF.

Dívida ativa

15 – Recomendo à SEF 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.

Despesa de pessoal: utilização dos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS no cálculo da despesa com pessoal

16 – Recomendo que a Administração Pública Estadual, recomponha os valores referidos no tópico do RPPS ao Plano Atuarial utilizados no Plano Financeiro a partir de 2017, anualmente, na razão de 1/5 (um quinto) a cada ano dos valores utilizados, até que seja regularizado o saldo e com a observância do período mínimo de permanência de 5 anos exigidos pelo inciso II, § 1º do art. 1 da Portaria MPS 746/11.

Recursos vinculados por determinação constitucional ou legal

Educação

17 – Reitero a recomendação realizada em 2014 para que o Estado adote, para o exercício de 2016, medidas que permitam identificar contabilmente as despesas realizadas com recursos decorrentes de aplicação financeira do Fundeb, bem como demonstrar esses gastos de forma isolada dos demais que compõem as despesas com MDE.

18 – Recomendo ainda que a unidade técnica realize esforços no monitoramento da execução do Projeto do GRP-Minas e recolha informações sobre os resultados alcançados.

Saúde

19 – Recomendo que sejam implementados mecanismos de controle por parte da Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS de modo a verificar a correta separação das despesas relacionadas à Saúde e à Segurança Pública.

20 – Recomendo que o Estado realize todas as despesas vinculadas às ASPS por meio do Fundo Estadual de Saúde - FES, em observância ao parágrafo único do art. 2º da LC nº 141/2012.

21 – Reitero a recomendação emitida no parecer das contas governamentais de 2014 para que o Poder Executivo adote as medidas necessárias à evidenciação das disponibilidades financeiras vinculadas à área da saúde, em atendimento ao disposto no inc. II do art. 24 da Lei Complementar nº 141/2012.

Despesas com publicidade

22 – Reitero a recomendação emitida nas contas governamentais de 2014 para que o Estado adote uma padronização para os demonstrativos relativos à despesa com publicidade, atentando, principalmente, para o art. 7º da Lei Estadual nº 13.768, de 01/12/00, conferindo total transparência aos gastos com publicidade em cada exercício.

Despesas aplicadas com a fonte de recursos 32 – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM

23 – Recomendo ao Poder Executivo Estadual a instituição de mecanismo de controle de aplicações da CFEM ao longo dos anos, por meio de conta bancária específica ou fundo⁶¹; bem

⁶¹ Lei 4.320/64, arts. 71 a 74.

como a administração, de forma destacada, para as finalidades constitucionais, da integralidade dos recursos recebidos com a CFEM em cada exercício.

24 – Recomendo ao Governo do Estado a cessação de despesas que divirjam daquelas apontadas como sendo de obrigação cogente dos recursos da CFEM, aliadas às suas finalidades constitucionais; bem como a recomposição dos gastos em despesas alheias às diretrizes da Constituição, identificadas nos pareceres prévios de 2011 a 2014.

25 – Recomendo ao Poder Executivo envidar esforços para criação de plano específico de integração e assistência aos municípios mineradores, cuja efetivação deve se dar por meio de associação que os congregue; bem como a criação de Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, nos termos do § 3º do art. 253 da Constituição Mineira.

26 – Recomendo ao Estado a intensificação da fiscalização ambiental estadual, com aumento do número dos respectivos fiscais, em especial quanto às normas da Lei n. 12.334/2010, relativa à segurança de barragens destinadas à disposição de rejeitos, resíduos e água, prevenindo-se tragédias tal como ocorrido no município de Mariana, em 2015.

27 – Recomendo ao Governo Estadual a continuidade dos esforços, no âmbito de sua competência, para reerguimento das regiões afetadas pelo desastre ocorrido no Município de Mariana/MG, em especial a despoluição do ecossistema.

28 – Recomendo ao Poder Executivo que sejam envidados esforços políticos para aumento do valor dos royalties da mineração, por meio de norma a ser apreciada pelo Congresso Nacional.

A Estratégia de Desenvolvimento do Estado

Quanto à rede de defesa e segurança

29 – Recomendo que o Estado realize estudos e aprimore os mecanismos de planejamento de modo a evitar o descompasso entre a execução financeira e física de suas ações, sobretudo eleve o grau de eficácia dos programas relativos à Rede de Defesa e Segurança.

30 – Recomendo que o Estado persista no aperfeiçoamento das políticas públicas voltadas para jovens em situação de risco social, ampliando, inclusive, a atuação do Fica Vivo! e do Mediação de Conflitos 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.

31 – Recomendo que o Estado, com objetivo de diminuir o déficit de vagas no Sistema Prisional, expanda o número de oficinas e /ou escolas nas unidades prisionais como medida para facilitar a remição de pena.

Quanto à rede de educação e desenvolvimento humano

32 – Recomendo, que o Estado priorize ações que diminuam as desigualdades históricas regionais e contribua para tornar Minas Gerais mais homogêneo e igualitário, sendo imprescindível a participação popular na definição das políticas públicas.

Quanto à rede de atendimento em saúde: programas destacados em função dos desvios ocorridos entre a realização financeira e a previsão inicial

33 – Recomendo que, para os casos em que haja dificuldade de quantificação da previsão de receita, suas projeções tenham por base a realização verificada em exercícios anteriores.

Análise das Demonstrações Contábeis

34 – Recomendo à SCCG/SEF, que as notas explicativas sejam emitidas na forma estabelecida nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP do MCASP 6ª Edição, Parte V, conforme o apontamento técnico, de modo a ser devidamente cumprido o normativo, permitindo-se maior transparência aos registros e movimentos do controle.

Ao Poder Legislativo

1- Ao apreciar o Projeto de Lei Orçamentária Anual, atentar para as vedações constitucionais e legais acerca de créditos adicionais e realocações orçamentárias, conforme explicitado nos itens 7 e 8 das recomendações feitas ao Poder Executivo.

Determinações à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge

- 1- Continuar realizando o acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos da CFEM.
- 2- Monitorar o Projeto de Lei Estadual n. 2.882/15, relativo à criação do novo Plano Decenal Estadual de Educação.
- 3- Verificar se o Anexo de Metas Fiscais para o exercício de 2017 foi apresentado com as informações exigidas no inciso II do § 2º do art. 4º c/c o art. 12, ambos da LRF. Caso contrário, que o relator das respectivas contas seja comunicado.
- 4- Acompanhar os procedimentos referentes ao saneamento do déficit atuarial do RPPS.
- 5- Verificar as políticas públicas atualmente existentes acerca da atuação estatal nos temas da dependência química e enfrentamento às drogas, bem como com referência ao aumento da segurança em rodovias no Estado de Minas Gerais.

10. Índices mínimos constitucionais x conjuntura econômica x orçamento deficitário

Primeiramente, importante é rememorar o que já foi mencionado no início deste voto e também aludido pelo Poder Executivo referente à conjuntura econômica pela qual passa o Brasil e por conseguinte o Estado de Minas Gerais.

Os dados divulgados pelo IBGE mostram uma retração expressiva do PIB brasileiro em 2015, da ordem de 3,8%, comparado a 2014, sendo o pior resultado em 25 anos. No âmbito federal a meta da LDO para 2015 previa um superávit primário de R\$ 66,3 bilhões; contudo, verificou-se um déficit primário de quase o dobro desse montante, ou seja, R\$ 111,249 bilhões. Quanto ao Estado de Minas Gerais a situação fora ainda mais gravosa, tendo o PIB reduzido na ordem de 4,9 %, bem maior que o resultado em âmbito nacional.

Nessa conjuntura pela qual passa a economia estava sendo elaborado o orçamento para o exercício financeiro de 2015. Como dito exaustivamente no relatório técnico, nas manifestações defensivas e no início deste voto relativo ao Orçamento Público, verificou-se que a busca pela transparência das contas públicas e da gestão orçamentária impeliu o Governo do Estado a reenviar ao Poder Legislativo novas estimativas de despesa e receita.

Alhures ficou demonstrado que as despesas haviam sido subestimadas, enquanto as receitas foram superestimadas. A readequação dos valores da receita estimada e da despesa fixada culminaram na aprovação do orçamento deficitário, registre-se, fato incomum e absolutamente

excepcional em matéria orçamentária e fiscal da ordem de R\$ 7,273 bilhões (previsão / autorização).

Lembre-se, mais uma vez, que a conjuntura macroeconômica, os aumentos ofertados ao funcionalismo estadual, o serviço da dívida e o montante de R\$ 1,15 bilhão de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) – não computadas na proposta orçamentaria original – obrigaram a reestimativa dos valores do orçamento para 2015.

O equilíbrio fiscal, financeiro e orçamentário seria quebrado, pois não se pode permitir que o orçamento, como peça de planejamento estatal, não reflita a realidade que ele busca regular. Nessa toada, a ALMG, símbolo do poder republicano e da representação indireta de todos os cidadãos do Estado, aprovou orçamento deficitário para o exercício de 2015.

Ainda que medidas para busca de novas fontes de receita ou aumento daquelas já previstas pudessem ser intensificadas ao longo do exercício, ficou sinalizado em virtude do quadro de retração econômica, o caminho do desequilíbrio orçamentário.

A implicação imediata de que naquele exercício as receitas não seriam suficientes para acobertar todas as despesas previstas significa que, por óbvio, haveria despesas que não seriam adimplidas em sua inteireza. E mais, há de se considerar que a chancela político-jurídica do Poder Legislativo traz um efeito prático sobre o assunto, qual seja, a ciência de antemão de que situações adversas no plano financeiro e fiscal adviriam durante a execução orçamentária no Estado de Minas Gerais.

Assim, não se pode olvidar que o orçamento público, como peça programática de gestão de recursos públicos, é dotado de normatividade sob os aspectos formais e materiais. Como já dito anteriormente, sua aprovação se deu pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, tendo sido concretizado por meio da Lei n.º 21.695/2015.

Ocorre que o equilíbrio orçamentário tem base constitucional, esparsa em diversos dispositivos, como os que tratam da concessão de crédito orçamentário (fixação da despesa), que deve estar lastreada em fonte de recursos devidamente identificada (previsão de receita). Por oportuno, cite-se também os artigos, 166, § 3º, II; 167, IV; V e VII, todos da Constituição da República.

No entanto, o orçamento pode ser artificialmente equilibrado, e essa é uma verdade inconteste, mas tal não ocorreu. Nesse ponto é que merece acolhida, por esta Corte de Contas, a feitura do orçamento 2015, pois este representa a realidade como concreção do princípio da transparência e da boa-fé que devem estar imbuídos os gestores públicos.

Outro não é o entendimento esposado por Weder Oliveira⁶², *verbis*:

O equilíbrio pode ser artificialmente forjado pela imprudente previsão otimista de arrecadação ou pela subestimativa irresponsável de despesas: despesas obrigatórias, despesas de funcionamento, despesas com execução regular de contratos, despesas com expansão e implementação de programas. Ou por composição de ambas as práticas contrárias ao princípio da sinceridade e absolutamente deletérias para a sanidade do processo orçamentário.

O que foi feito no âmbito do Estado para a reestimativa orçamentária deu-se em função dos artigos 12, 16 e 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois como elemento de ordenação jurídica e institucional obrigam aqueles atores que elaboram e discutem o orçamento que o façam consoante normas técnicas e legais para a elaboração das previsões e estimativas de receitas e despesas.

⁶² *Curso de responsabilidade fiscal – Direito, Orçamento e Finanças Públicas*, Belo Horizonte: ed. Fórum, p. 385.

O equilbriro orçamentário é um norte a ser buscado quando da elaboração da proposta orçamentária, bem como o controle da execução, pode ser entendido como um dos meios para se evitar o endividamento ou o comprometimento das receitas públicas tão escassas em tempos de recessão econômica. Contudo, quando o orçamento já é aprovado em desequilbriro, este ideal fiscal deve ser mitigado de modo a se amoldar à realidade factual do cenário econômico.

Poder-se-ia trazer a lume o dever inserto no art. 9º da LRF, que trata do contingenciamento das despesas para que seja mantido o equilbriro entre aquilo que se arrecada e a realização das despesas. Mas tal previsão normativa não pode ser vista isoladamente, pois ao se analisar o Anexo II - Metas Bimestrais de Arrecadação de Receitas Estaduais até o 6º Bimestre de 2015, fls. 564-565, fica evidente que a receita prevista para cada bimestre, mesmo após a reestimativa aprovada pela ALMG, não se concretizou, ficando o Estado em todos os Bimestres do exercício com saldo negativo ao se comparar a receita prevista com a arrecadada e no acumulado anual perfiz o total negativo de R\$ 3,015 bilhões.

Ainda com o mesmo intuito do art. 9 da LRF, estão os artigos 47 a 50 da Lei 4.320/1964, que também visam ao alcance do equilbriro orçamentário.

Porém, repiso, o equilbriro orçamentário desde o início não estava presente, tendo em vista que as condições macroeconômicas e conjunturais do Estado não o permitiam. A consequência desse fato deve lastrear toda a análise da execução orçamentária, mesmo nos casos em que deva se sopesar a obrigatoriedade da aplicação do mínimo constitucional em face de outros princípios constitucionais.

Entram em xeque os conceitos de orçamento autorizativo *versus* orçamento impositivo, o que em linhas gerais seria a possibilidade ou não do Poder Executivo de cumprir com os programas autorizados na peça orçamentária, mas nosso modelo constitucional elencou alguns programas que são obrigatórios o que não permite tal discricionariedade administrativo-governamental.

A deficiência financeira sofrida pelo Estado faz com que todo esse arcabouço jurídico constitucional se curve frente à realidade fática. Assim, o Orçamento Fiscal do Estado para o exercício de 2015, estimou a receita em R\$ 81,383 bilhões e fixou a despesa em R\$ 88,656 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias em R\$ 13,034 bilhões, diferença que representa um déficit orçamentário de R\$ 7,273 bilhões.

Não se pode desconsiderar este déficit orçamentário, que por sua vez, no plano financeiro também se confirmou, como se comprova do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa publicado pelo Poder Executivo, o qual atingiu a monta de R\$ 7,534 bilhões⁶³ no final do exercício.

O modelo constitucional adotado pela Constituição da República de 1988 prevê desde o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual a participação ativa do Poder Legislativo, após a elaboração dos projetos de lei de origem no Poder Executivo, *v.g.*, a ALMG tem o poder de emendar o PPA, a LDO e a LOA, e neste caso específico, poderia excluir ou incluir programações para reduzir ou aumentar créditos. Isso se chama de corresponsabilidade e é um verdadeiro concerto entre os Poderes na condução do acervo orçamentário, mesmo que se trate do orçamento autorizativo que deixa ao executivo a prerrogativa de escolher quais programas dar cumprimento.

Faz-se necessário a partir de agora trazer à baila o não atingimento dos mínimos constitucionais em Saúde e Educação e suas consequências.

⁶³ Fonte: Siafi/MG, SEF/STE/SCCG/D CPA, 20/jan/2016, 16h32.

Na seção que trata da aferição dos índices constitucionais neste voto ficou demonstrado que por falta de disponibilidade financeira o Estado não conseguiu dar cumprimento na íntegra ao mandamento inserto na Carta Republicana.

Na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2015, a aplicação total representou 22,90% da base de cálculo, não tendo sido atingido o patamar exigido no art. 212 da Constituição da República. Quanto às Ações e Serviços Públicos de Saúde, o percentual atingido foi de 9,16% da receita vinculável, o que também implicou no não cumprimento do exigido pelo inciso II, art. 77 do ADCT da Constituição da República (art. 198, § 3º, CR/88 regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012). Noutros termos, feita a análise com os valores faltantes, tem-se que para a Educação (25%) = R\$9.775.529.304,87, foi considerada aplicação do valor de R\$8.953.953.670,23 (22,90%), faltando para atingir o índice o valor de R\$821.575.634,64 (2,10%). A Saúde o mínimo é R\$4.691.799.537,77 (12%), foi apurada aplicação de R\$3.580.391.670,72 (9,16%), faltando o valor de R\$1.111.407.867,05 (2,84%) para atingir o mínimo.

A ausência de disponibilidade financeira que implicou na não consideração dos restos a pagar não processados – sem disponibilidade financeira – no caso da MDE e também nas ASPS é oriunda dessa retração econômica e, por conseguinte, do resultado negativo das receitas estimadas em face dos valores efetivamente arrecadados, mesmo que estes números tenham sido fruto da análise percuciente dos Poderes corresponsáveis envolvidos na elaboração da peça orçamentária, Poderes Legislativo e Executivo.

Faz-se importante considerar que esta diferença representada pelo déficit orçamentário, sobretudo no que se refere à relação entre despesas e receitas, fixadas e estimadas, respectivamente, acrescido do não atingimento das metas bimestrais de arrecadação ao longo de todo o exercício, refletiram sobremaneira na disponibilidade de caixa do governo estadual.

O montante necessário para o atingimento dos índices constitucionais no plano financeiro é inferior ao déficit orçamentário previsto na LOA, bem como ao déficit financeiro concretizado ao final do exercício de 2015. Ao se considerar que os valores faltantes para a complementação do índice se referem a ausência de disponibilidade financeira, aliada à alegação do Governo de que se estão envidando todos os esforços para que seu pagamento seja realizado no exercício presente, 2016, vejo que as consequências para o não cumprimento dos índices neste caso particular devam ser diferentes daquelas em que a situação é posta por meio de orçamento equilibrado e superávit financeiro ao final do exercício.

Não se pode concluir de plano pela ineficiência administrativa do Governo Estadual ao não cumprir os índices constitucionais diante da total impossibilidade financeira de honrar seus compromissos inadiáveis. Veja-se, por exemplo, a folha de pagamento do Poder Executivo, que tem sido objeto de parcelamento em decorrência da insuficiência de caixa vivenciada pela Administração. Esta Corte de Contas deve ser sensível ao momento pelo qual passa os entes federados e a União e, neste contexto, cabe observar que o poder influenciador dos Estados na condução da economia nacional é em muito mitigado pela concentração de poderes na órbita federal.

Ademais, a prévia aprovação de orçamento deficitário, a receita arrecada inferior em muito aquela estimada, são fatores que frontalmente se inter-relacionam ao atingimento dos índices constitucionais, pois estes dependem primordialmente da existência de recursos financeiros, não bastando a vontade política para serem alcançados.

Cabe ainda ressaltar que a gestão do exercício de 2015 não é composta apenas pelo atingimento dos índices constitucionais, mas sim de todos os aspectos abordados no parecer prévio, v.g.,

planejamento governamental, execução orçamentária, gestão fiscal, estratégias de desenvolvimento da ação estatal e demonstrações contábeis. Assim, como assentado no voto divergente do Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior, na análise das contas governamentais de 2015 do Estado de Santa Catarina⁶⁴, o órgão de controle externo deve realizar a análise global do exercício, e não meramente pontual sobre cada um dos itens em apreço.

Logo, percebe-se do decidido no Estado de Santa Catarina que, malgrado o descumprimento do índice mínimo constitucional em MDE, por ter sido aplicado 22,23% ao invés de 25%, como ordena o comando constitucional inserto no art. 212 da CR/88, o Tribunal de Contas daquele estado da federação aprovou as contas governamentais com ressalvas e determinações.

Portanto, entendo, nobres Conselheiros, que o não atingimento dos índices constitucionais, por ausência de disponibilidade financeira do Governo Estadual no patamar de R\$ 1,932 bilhão impede a contabilização dos RPNP no cômputo da MDE e ASPS. Esta insuficiência financeira é inferior ao montante reconhecido na LOA/2015 como sendo déficit orçamentário (R\$ 7,273 bilhões); e, por conseguinte, também inferior ao déficit financeiro de R\$ 7,534 bilhões concretizado no plano fático ao longo do exercício ao se comparar a despesa realizada e a receita arrecada. Logo, a insuficiência de caixa vivenciada pelo Governo e que impede a contabilização dos RPNP é em muito inferior aos valores de déficits orçamentários e financeiros de 2015, razão que nos leva a mitigar a consequência jurídica do descumprimento dos mínimos em Educação e Saúde em sede de parecer prévio.

Mitigar, porém, não implica acatamento dos percentuais apurados sem imposição de outra providência. Não. Minimiza-se, aqui, a consequência que, abstratamente, daí adviria; a obrigação, que é de natureza constitucional, essa não pode ser afastada, apenas diferido o seu implemento. Assim, o montante contabilizado dos RPNP deverá ser aplicado em exercício seguinte, somado ao montante que então for estabelecido para o cumprimento dos índices. Tal é o que fica acrescido às determinações ao Poder Executivo estadual já apresentadas neste voto, cabendo ao Tribunal verificar essa aplicação.

III – VOTO

Pelo exposto, voto pela emissão de Parecer Prévio pela **aprovação** das contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2015, com fundamento no inciso I do art. 45 da Lei Complementar Estadual n.º 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, com as **recomendações e determinações** constantes do meu voto, especialmente aquela atinente ao não cumprimento dos índices constitucionais de Ações e Serviços Públicos de Saúde e de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino, a cujas diferenças de percentual permanece o Estado com a obrigação de aplicar em exercício seguinte.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Agradecemos ao Conselheiro Wanderley Ávila.

Com a palavra a Conselheira Revisora Adriene Andrade.

⁶⁴ Consulta em 05/08/2016 <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php> Processo n.º PCG 16/0015148, Rel. Cons. Wilson Rogério Wan-Dall, sessão de 02/06/2016, aprovação com ressalvas e determinações.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Senhor Presidente, Senhor Relator, Senhora Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Senhores Conselheiros, servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfange, servidores do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, representantes da Administração Pública – Executivo Estadual, que estiveram e estão conosco neste Tribunal, os quais homenageio na pessoa do doutor Marco Antônio Rezende – Secretário de Estado da Casa Civil e Relações Institucionais, do doutor Onofre Álvares – Advogado-Geral do Estado, do doutor Eduardo Fagundes – Auditor-Geral da Controladoria do Estado, e do doutor Caio de Carvalho Pereira – Procurador do Estado de Minas Gerais, que esteve entre nós e que nos honrou e nos honra atuando também nesta Corte de Contas.

1. RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Executivo Estadual referente ao exercício de 2015, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador Fernando Damata Pimentel, submetida, nos termos regimentais, à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado - Cfange, que realizou o exame inicial e registrou os apontamentos às fls. 09 a 575.

Cumpra destacar que o exame realizado pela Cfange contém a análise detalhada das contas, as informações sobre os resultados do acompanhamento efetuado durante o exercício, a avaliação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, bem como do cumprimento das metas estabelecidas e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado. O trabalho foi dividido em partes: introdução; análise econômica; planejamento governamental e orçamento; execução orçamentária; gestão fiscal; recursos vinculados por determinação constitucional ou legal; estratégia de desenvolvimento do Estado; análise das demonstrações contábeis; avaliação do cumprimento das recomendações do ano anterior e conclusão.

Em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, o Governador e o Controlador-Geral do Estado foram citados e apresentaram justificativas e documentos acerca dos apontamentos do relatório inicial da Cfange, juntados às fls. 584 a 730.

A Unidade Técnica competente analisou a documentação e emitiu o relatório às fls.733 a 800.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou, às fls. 807 a 865, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com apoio nos seguintes fundamentos: o total da Dívida Consolidada Líquida correspondeu ao percentual de 219,36% da Receita Corrente Líquida, em descumprimento do disposto no art. 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal; os recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino corresponderam ao percentual de 22,90% da receita corrente líquida, em descumprimento ao índice mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição da República; os recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde corresponderam ao percentual de 9,16% da receita corrente líquida, em descumprimento ao índice mínimo de aplicação estabelecido no inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 29/2000.

Opinou também o Ministério Público junto ao Tribunal por expedição de determinação ao Governo estadual para que, até o final do exercício de 2016, aplique em ações e serviços públicos de saúde, em cumprimento ao disposto nos §§ 1º e 2º da Lei Complementar n. 141/2012, com o devido acompanhamento pelo Tribunal de Contas, o montante de R\$1,111 bilhão – diferença entre o valor executado em 2015 (9,16%) e o limite mínimo constitucionalmente fixado (12%), acrescido dos montantes de R\$288,247 milhões e de R\$73,906 milhões, relativos aos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2014 e 2015.

Nos termos do § 5º do art. 233 da Resolução n. 12/2008, Regimento Interno deste Tribunal, os autos vieram-me conclusos para revisão (fl. 866).

Na sequência, o Governador, com fundamento no princípio da verdade material, protocolizou o OF.GAB.GOV 409/16, por meio do qual apresentou complementação da defesa, trazendo uma visão contextualizada dos fatos que concorreram para a execução orçamentária e os resultados do exercício de 2015 (fls. 869 a 882).

Em observância ao princípio da ampla defesa e do contraditório, o Relator determinou à fl. 868 (f/v) a juntada da documentação e o encaminhamento dos autos à Cfange e ao Ministério Público para exame.

A Cfange analisou as informações trazidas pelo gestor, relacionadas ao orçamento, ao contexto econômico e tributário, aos índices constitucionais de aplicação de recursos na saúde e na educação, e, concluindo que os aspectos apresentados não foram capazes de modificar seu posicionamento, ratificou seus exames anteriores (fls. 884 a 892).

Os autos seguiram para o Ministério Público junto ao Tribunal que, às fls. 894 a 897v, considerando que os argumentos trazidos pelo Governo do Estado não trouxeram informações e/ou fatos novos que pudessem modificar seu entendimento anterior, ratificou a conclusão do seu parecer às fls. 807 a 865, opinando pela rejeição das contas, com as determinações e recomendações ali indicadas.

Em despacho à fl. 898 (f/v), o Relator encaminhou os autos à revisão, com a ratificação do relatório de fl. 867 (f/v) e solicitação de inclusão do processo em pauta para deliberação.

Com base nessas informações e no correto trabalho apresentado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado, pelo Ministério Público junto ao Tribunal e pelo Conselheiro Relator, apresentarei minhas considerações, restringindo-me às questões que entendo merecedoras de destaque, quais sejam, a situação econômica que o país e Minas Gerais vivenciam, e consequentes impactos em nosso Estado, um dos quais a aprovação de uma Lei Orçamentária Anual deficitária; a gestão fiscal, incluindo aí os recursos advindos de depósitos judiciais, os restos a pagar inscritos sem disponibilidade financeira, os resultados primários e nominais, as despesas com pessoal e aportes para cobertura do déficit do regime próprio de previdência do servidor e, finalmente, a aplicação de recursos em educação e saúde.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Análise Econômica – Conjuntura Nacional e Mineira

Em 2015, o PIB brasileiro totalizou R\$5,904 trilhões, o que significou uma queda expressiva de 3,8% em relação ao ano anterior. O PIB *per capita* foi de R\$28,876 mil, num recuo de 4,6% em relação a 2014.

A análise do PIB por trimestre evidenciou resultados negativos nos quatro trimestres de 2015, configurando um quadro de recessão que contrasta com o desempenho, mesmo que modesto, das demais economias.

Em relação à política fiscal, cabe ressaltar que pela LDO de 2015 o superávit primário do setor público consolidado não financeiro seria de R\$66,3 bilhões, já deduzido o PAC de R\$28,7 bilhões, e, assim, caberia ao Governo Federal a meta de R\$55,3 bilhões e aos Estados e Municípios, a meta de R\$11,05 bilhões. No entanto, em julho, o Governo Federal informou no Relatório Bimestral de Despesas e Receitas Primárias – 3º Bimestre de 2015 que não atingiria a

meta e encaminhou projeto de lei ao Congresso Nacional – PLN n. 5/2015 –, com proposta de redução da meta nacional, de R\$66,3 bilhões para R\$8,747 bilhões, de forma que a meta do Governo Federal cairia de R\$55,3 bilhões para R\$5,8 bilhões. Em dezembro, com a aprovação do projeto de lei, o Governo Federal ficou autorizado a ter um déficit de até R\$119,887 bilhões, enquanto Estados e Municípios teriam a meta de superávit primário de R\$2,916 bilhões. Assim, a meta de déficit primário do Setor Público Consolidado Não Financeiro passou a ser de R\$116,971 bilhões.

Em 2015, o Setor Público Consolidado apresentou um déficit primário de R\$111,249 bilhões; o Governo Central, um déficit primário de R\$116,656 bilhões. Os juros nominais atingiram R\$501,786 bilhões (8,46% do PIB) em 2015, e R\$311,380 bilhões (5,48% do PIB) em 2014. O resultado nominal, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados por competência, foi deficitário em R\$613,035 bilhões (10,34% do PIB) em 2015, e R\$343,916 bilhões (6,05% do PIB) em 2014.

A Dívida Líquida do Setor Público alcançou R\$2,137 trilhões em dezembro, o que representa uma elevação de 2,9 pontos percentuais do PIB em relação a 2014.

A dívida bruta do Governo Geral (Governo Federal, INSS, Governos Estaduais e Governos Municipais) alcançou R\$3,928 trilhões em dezembro, 66,2% do PIB, elevando-se 9 pontos percentuais do PIB em relação a 2014.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, em 2015 o PIB mineiro acumulou uma queda expressiva de 4,9%. Esse desempenho foi inferior ao brasileiro, uma vez que o PIB do Brasil registrou recuo de 3,8%. Houve uma redução do nível de atividade econômica em todos os setores. Agropecuária, Indústria e Serviços tiveram retração de 2,3%, 9,1% e 2,8%, respectivamente.

De acordo com a publicação do IBGE denominada “As contas regionais do Brasil”, no último posicionamento da geração de riqueza no país, dados de 2013, Minas Gerais continuou com o terceiro maior PIB, perdendo apenas para o Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente no segundo e no primeiro lugares. Na participação por setores, a Agropecuária responde por 5,6% no valor adicionado a preços básicos da economia mineira, a Indústria, por 30,7%; e os serviços, por 63,7%.

As exportações e as importações mineiras no exercício de 2015 atingiram US\$22,009 bilhões e US\$8,777 bilhões, evidenciando uma queda de 24,94% e de 20,27% em relação ao exercício anterior, respectivamente, e gerando um superávit de US\$13,232 bilhões na balança comercial, que caiu 27,74%.

Na complementação de informações, que procurou analisar o contexto econômico e tributário, foi destacado o encaminhamento de “três ajustes” fundamentais ao reequilíbrio da economia – setor externo, inflação e contas públicas –, que têm apresentado resultados heterogêneos. Também se destacou que desde que a economia entrou em recessão, no segundo trimestre de 2014, a queda acumulada do PIB já se aproxima de 6,0%, o que é um recorde dos últimos 20 anos; que os ajustes vem se dando em um contexto internacional bastante desfavorável, com baixo crescimento do comércio mundial e queda expressiva dos preços das *commodities*; que o mercado de trabalho vem sendo duramente afetado pelo desaquecimento econômico. Por fim, abordou-se a questão fiscal, que ocupa o lugar central do debate, ressaltando-se que o país chegou ao final do ano com um déficit primário e carecendo de medidas capazes de garantir resultados positivos no médio prazo; que no acumulado em doze meses, até outubro, as receitas federais primárias tiveram uma queda real de quase 6%, enquanto a redução real das despesas chegou a quase 2%, e, assim, a queda da arrecadação federal afetou negativamente os repasses

realizados aos Estados e aos Municípios. Foi relatado também que, diante do cenário econômico nacional, o Estado de Minas Gerais seguiu a tendência de queda e acabou apresentando um resultado econômico negativo até mais intenso que o resultado nacional; que o PIB mineiro sofreu uma retração de 4,9% em 2015; que a arrecadação geral do Estado apresentou uma variação negativa real de 11,20% em relação ao exercício de 2014, considerando o IPCA.

Informou o Governador, que, diante desse quadro, uma das formas de se evitar a paralisação dos serviços públicos essenciais foi a aprovação pela Assembleia Legislativa da Lei Estadual n. 21.720/2015, que permitiu que parcela dos depósitos judiciais realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais fosse utilizada para custeio da previdência social, pagamento de precatórios, assistência judiciária e amortização da dívida com a União. Tal norma resultou da articulação do Legislativo, do Judiciário e do Executivo em prol do Estado e permitiu o ingresso de R\$4,875 bilhões, que foram utilizados em sua maior parte para custeio da previdência social, para cobertura da folha de inativos de todos os poderes. Foi esclarecido que na ausência de regulamentação nacional para a apropriação de tais recursos, o governo classificou-os como “Outras Receitas Correntes” compondo a Receita Corrente Líquida.

Pelas informações complementares apresentadas pelo Governador, conclui-se que o Estado de Minas Gerais enfrentou em 2015 dificuldades que há muito não eram vividas e que foram necessárias medidas para garantir condições de governabilidade no que tange aos aspectos econômicos e financeiros.

2.2. Reflexos da Situação Econômica no Orçamento

Esse quadro econômico recessivo resultou num orçamento deficitário já em sua origem, situação inédita no setor público.

A LOA de 2015 estimou um déficit de R\$7,273 bilhões, uma vez que a receita estimada foi de R\$81,383 bilhões e a despesa fixada foi de R\$88,656 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias, de R\$13,034 bilhões. Também foi fixado o valor de R\$7,661 bilhões no Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado.

Os valores mencionados decorrem da reestimativa das receitas e despesas fiscais realizada no orçamento original, o que resultou numa variação no total da receita fiscal, de 2,37% de queda, e no total da despesa fiscal, de 6,36% de aumento. O déficit projetado de R\$7,273 bilhões tem como origem a queda nas receitas, no montante de R\$4,079 bilhões, e o aumento nas despesas, no montante de R\$3,195 bilhões.

Diante dessa última informação, o Relator solicitou à SEPLAG que se manifestasse quanto às ações ou medidas implementadas para se evitar o desequilíbrio na execução do orçamento. Em resposta, foram indicadas ações voltadas para a prevenção do desequilíbrio na execução orçamentária de 2015, que só foram possíveis com a reestruturação das Instâncias de Governança, nas esferas de coordenação do planejamento e de gestão do Governo do Estado.

Ressalto, que apesar das ações e/ou medidas implementadas para se evitar o desequilíbrio na execução orçamentária de 2015, ocorreu um expressivo déficit de R\$8,964 bilhões.

Examinada a questão, recomendo ao Governador e demais gestores públicos estaduais que fiquem atentos ao equilíbrio das receitas e despesas, para fins de contingenciamento dos gastos, se necessário, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Registro que ao longo do exercício em análise, foi observada a legislação quanto às alterações no Orçamento Fiscal, expedindo-se, para tanto, 177 decretos de abertura de créditos suplementares, num total de R\$7,236 bilhões, cuja fonte principal foi o excesso de arrecadação proveniente de

nova fonte criada pelo Estado sob o número 81 – Depósitos Judiciais (Lei n. 21.720/2015). Tal procedimento resultou numa dotação autorizada de R\$95,892 bilhões, com aumento de 8,16% em relação ao previsto na LOA. Não houve, nesse período, alterações por créditos especiais e extraordinários.

2.3. Gestão Fiscal

Com relação às metas fiscais da receita tributária, comparando-se as projeções com as arrecadações desde o ano de 2010, observa-se que 2015 foi o primeiro exercício em que o governo não cumpriu a meta de arrecadação tributária e chegou, mesmo, a registrar uma leve retração de 0,74%, o que mostra o impacto da recessão econômica sobre a arrecadação tributária do Estado.

Especificamente quanto ao ICMS, o governo havia projetado uma arrecadação de R\$41,109 milhões e arrecadou R\$37,156 milhões, cerca de 9,62% aquém da meta.

Relativamente às metas bimestrais de arrecadação das receitas estaduais, constata-se que em 2015 houve uma queda da arrecadação em relação à previsão, no montante de R\$3,016 bilhões. Analiticamente, as receitas com o ICMS, Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia, Taxas pela Prestação de Serviços e Multas e Juros de Mora dos Tributos ficaram abaixo das metas projetadas.

No que tange à programação trimestral e à execução das despesas, constata-se que em 2015 a despesa total ficou R\$1,399 bilhão acima do programado, não significando que houve execução superior aos créditos autorizados.

Na averiguação das prescrições da LRF, verificou-se que as receitas e as despesas fiscais tiveram um descompasso entre o planejado e o executado em 2015, uma vez que as receitas ficaram frustradas em R\$3,016 bilhões e as despesas foram superiores ao programado em R\$1,399 bilhão. Assim, no que diz respeito aos resultados primário e nominal, não foram cumpridas as metas estipuladas na LDO/2015.

Solicitado ao Estado que se manifestasse quanto ao não contingenciamento de despesas, ou seja, quanto à inobservância do disposto no art. 9º da LRF e do art. 42 da LDO/2015, a defesa alegou que, em 2015, a SEF implementou diversas ações de contingenciamento de despesas com custeio, investimentos e inversões financeiras, por meio do Decreto n. 46.751/2015, que perfizeram o total de R\$982,2 milhões de cortes em relação à LOA 2015.

A Cfange apurou que o mencionado Decreto reduziu R\$959,783 milhões do crédito programado na LOA, mas que, ao final do exercício, as despesas ficaram 13,15% superiores à programação, o que representou o valor de R\$1,399 bilhão.

Na tabela apresentada pela defesa, encontra-se indicado um contingenciamento de despesas no valor de R\$1,635 bilhão. Registre-se que tal contingenciamento não foi suficiente para reverter a situação de descumprimento das metas estipuladas na LDO, de resultados primário e nominal, e, ainda, que em 2015 não houve alteração de programação sobre contingenciamento de despesas.

A Receita Corrente Líquida – RCL de 2015 totalizou R\$51,643 bilhões, atingindo a cifra de 94,69% da previsão atualizada, que era de R\$54,539 bilhões, e apresentando um crescimento real de 1,41% em relação ao ano anterior.

A Cfange identificou uma variação expressiva na conta Outras Receitas Correntes, principalmente nos quatro últimos meses do exercício, que refletiu positivamente na RCL, e, assim, solicitou esclarecimentos.

A SEF/MG informou que tal variação ocorreu em função dos registros dos Depósitos Judiciais decorrentes da Lei n. 21.720/2015, que dispõe sobre a utilização dos depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao TJMG, para custeio da previdência social, pagamento de precatórios e assistência judiciária e amortização da dívida com a União.

A Cfange informou que o montante dos depósitos judiciais de R\$4,875 bilhões lançado em Outras Receitas Correntes aumentou substancialmente o resultado da RCL, que serve de parâmetro para diversos indicadores da LRF e, assim, concluiu que, sendo recursos atípicos, que caracterizam receita de caráter extraordinário, que podem dar margem à criação de despesas de caráter continuado a serem custeadas pelo Estado, não deveriam compor o cálculo da RCL de 2015. Assim entendendo, solicitou maiores esclarecimentos sobre a inclusão dos recursos de depósitos judiciais no cálculo da RCL de 2015.

A defesa alegou que os recursos oriundos de Depósitos Judiciais foram classificados como Outras Receitas Correntes e entraram, conseqüentemente, no cômputo da RCL, em virtude das seguintes considerações: ausência de norma específica para a contabilização dos recursos judiciais; despesas executadas em 2015 com os recursos dos depósitos judiciais e que têm natureza corrente; e outras receitas extraordinárias, que, de forma análoga, foram classificadas como Outras Receitas Correntes.

A Cfange analisou as justificativas, mas manteve o entendimento de que tais receitas deveriam ser classificadas como Receitas de Capital, pois caracterizam receitas atípicas que se assemelham a operações de crédito, uma vez que são recursos de terceiros, passíveis de devolução.

Considerando que não há normas regulamentadoras dessa matéria, recomendo ao Governo prudência, ou seja, que não crie despesas obrigatórias de caráter continuado que sejam lastreadas pelas Receitas de Depósitos Judiciais. Confirmando o exposto, que não havia decisão jurídica e regulamentação à época que impedisse que o governo mineiro realizasse tais procedimentos, cabe citar que a decisão do Supremo Tribunal Federal – STF que analisou a ação de constitucionalidade movida pela Procuradoria Geral da República sobre esse tema proibindo o uso de recursos de depósitos judiciais para cobrir despesas com previdência social, quitar precatórios e dívidas com a União, ocorreu somente em 28 de setembro de 2016, não cabendo assim retroagir seus efeitos ao exercício de 2015, uma vez que a referida decisão se processou com efeitos “*ex nunc*”.

Cumprir destacar que o montante das renúncias de receitas ocorridas em 2015, de R\$10,876 bilhões, foi superior ao exercício anterior em 6,56%.

Diante desses números, recomendo ao Governo que envide esforços para o cumprimento do estabelecido no art. 4º, § 2º, inciso V, e no art. 14 da LRF, indicando as compensações das renúncias no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

A receita primária realizada foi de R\$75,027 bilhões. Já a despesa primária realizada atingiu R\$78,270 bilhões. Assim, o resultado primário, no exercício de 2015, correspondeu a um déficit de R\$3,244 bilhões, R\$4,127 bilhões abaixo da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o ano, que era de R\$883,465 milhões.

O resultado nominal alcançado no exercício em análise foi de R\$17,693 bilhões, montante que ultrapassou o valor máximo projetado na LDO para o crescimento da dívida em 2015, que era de R\$11,165 bilhões, revelando que o Estado não cumpriu a meta da LDO 2015.

Diante dos resultados fiscal e nominal, solicitou-se a manifestação do Estado quanto ao não cumprimento das metas estabelecidas na LDO 2015.

A defesa alegou que a conjuntura econômica de 2015 influenciou negativamente a arrecadação tributária e que, mesmo com o pagamento de R\$3,6 bilhões de amortização e com a inscrição de apenas R\$27,4 milhões em novas dívidas, o saldo da dívida aumentou no período, principalmente em razão da correção dos saldos dos contratos com a União, que são atualizados pelo índice geral de preços.

Não foram apresentadas informações sobre ações implementadas que pudessem refletir positivamente no alcance das metas da LDO.

Assim, recomendo ao Governo que envide esforços para aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento dos resultados primários e nominais, para que seja possível a limitação de empenho, visando ao cumprimento das metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais.

A dívida de Restos a Pagar do Estado em 31/12/2015 totalizou R\$11,035 bilhões, representando 92,32% do Passivo Circulante, sendo R\$6,157 bilhões processados e R\$4,878 bilhões não processados. É importante destacar que 13,17% do total dos Restos a Pagar são provenientes dos exercícios de 1997 a 2014 e que 86,83% são do próprio exercício de 2015. De acordo com o art. 50, inciso V, da LRF, as inscrições em Restos a Pagar deverão ser escrituradas de forma a demonstrar, pelo menos, a natureza e o tipo de credor. Pelo Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, a rubrica Obrigações Liquidadas a Pagar, que representa os Restos a Pagar Processados, encontram-se registrados conforme a exigência legal. Todavia, os Restos a Pagar Não Processados, que não são mais registrados no patrimônio como passivo, pois são controlados em contas orçamentárias, não estão registrados com o detalhamento exigido pela legislação. Analisando as inscrições em Restos a Pagar Não Processados, constata-se que o Executivo apresentava uma insuficiência financeira da ordem de R\$3,381 bilhões, mas inscreveu o montante de R\$4,153 bilhões em Restos a Pagar Não Processados, resultando numa insuficiência de R\$7,531 bilhões, o que contraria o estabelecido nos arts. 1º, § 1º, e 55, inciso II, alínea “b”, n. 3, ambos da LRF, que trata da responsabilidade na gestão e do equilíbrio das contas. Foi solicitado ao Estado que se manifestasse quanto às constatações mencionadas, que contrariam a LRF.

A defesa alegou que as inscrições em Restos a Pagar Não Processados, mesmo com déficit, ocorreram devido aos seguintes fatos: a situação financeira do país e do Estado impactou na arrecadação de 2015; a Lei Orçamentária previa um déficit de R\$7,2 bilhões, tendo ficado reconhecida, portanto, a possibilidade de haver insuficiência de receita para as despesas autorizadas; a vedação de inscrição de Restos a Pagar sem capacidade financeira é válida somente nos dois últimos quadrimestres da gestão do titular do Poder ou órgão; no contexto da transparência da gestão pública, a Contabilidade tem o dever de evidenciar os atos e fatos ocorridos no patrimônio do ente.

Segundo a Cfamge, quando a situação econômica não se encontra favorável, os gastos devem ser contingenciados. Reconheço, como a Cfamge, que a conjuntura econômica mostrou-se muito desfavorável e, em virtude desse panorama, entendo que se deve reconhecer que o governo mineiro enfrentou graves problemas, que impactaram no equilíbrio das contas durante o exercício de 2015.

Desta forma, recomendo ao gestor que envide esforços para o contingenciamento dos gastos, sob pena de, ao final do seu mandato, não conseguir cumprir o determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal, principalmente porque, segundo se notícia, a recuperação da economia só começará a ocorrer após 2017.

No que tange às Despesas Totais com Pessoal, é importante registrar que para fins de verificação dos limites legais estabelecidos nos arts. 19 e 20 da LRF, no âmbito de Minas Gerais, há duas

metodologias: uma que observa as regras da Portaria STN n. 553/2014 e outra que segue as Instruções Normativas n. 1 e n. 5/2001 deste Tribunal. O total das Despesas com Pessoal atingiu R\$29,604 bilhões e R\$24,235 bilhões, o que correspondeu a 57,3234% e 46,9286 % da RCL, de acordo, respectivamente, com a Portaria STN n. 553/2014 e com as Instruções Normativas TCEMG n. 1 e n. 5/2001. Em ambas as metodologias, foi atendido o limite máximo (60%) calculado sobre a RCL. Já o limite prudencial (57%) calculado sobre a RCL foi atendido pela metodologia do TCEMG, mas não o foi pela metodologia da STN, que apontou parcela excedente de 0,32%. Cabe registrar que de acordo com o art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, cabe ao Tribunal de Contas dar o alerta aos Poderes ou órgãos referidos no art. 20 da mencionada norma quando for constatado que o montante da despesa com pessoal ultrapassou 90% do limite estabelecido para cada Poder ou órgão. Assim, no segundo quadrimestre de 2015, foram emitidos alertas ao Executivo, ao Ministério Público, ao Tribunal de Justiça e ao próprio Tribunal de Contas, por terem ultrapassado o limite prudencial. No terceiro quadrimestre, constatou-se que esses órgãos adequaram suas despesas, obedecendo aos limites estabelecidos na LRF.

No que tange aos aportes para a cobertura do déficit atuarial do RPPS – o Elemento de Despesa 97 –, por não serem contribuição, não devem ser incluídos no total da despesa bruta com pessoal nem utilizados para imediato pagamento de inativos e pensionistas, conforme entendimento expresso na Nota Técnica n. 633/2011 da STN. Tais aportes, no exercício de 2015, totalizaram R\$5,130 bilhões, tendo sido repassado ao FUNFIP, por meio da Fonte de Recursos 58, o valor de R\$4,844 bilhões, que foi contabilizado como receita intraorçamentária e passou a compor o montante de recursos destinados ao pagamento de benefícios de aposentadoria e pensões, reforma e reserva remuneradas. Consoante a Portaria do Ministério da Previdência Social n. 746/2011, esses aportes deveriam ficar sob a responsabilidade da unidade gestora, controlados separadamente dos demais recursos, de forma a evidenciar a vinculação para o qual foram instituídos, bem como permanecer aplicados com observância das normas por, no mínimo, 5 anos.

Não foi observado o prazo em que os aportes deveriam permanecer aplicados financeiramente, ou seja, em que não poderiam ser utilizados para pagamento de pessoal, visto que tais recursos cobriram insuficiências financeiras do FUNFIP. Além do exposto, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN (6ª edição), os repasses efetuados para cobertura do déficit financeiro e utilizados para pagamento de benefícios pelo RPPS devem ser considerados como despesa de pessoal do ente. Assim, se excluídas as despesas realizadas na Fonte de Recursos 58 do rol das Despesas Não Computadas, o percentual da Despesa Total com Pessoal do Executivo, apurado em relação à RCL, subiria de 47,91% para 56,29%, extrapolando o limite máximo, que é de 49%. Já no Poder Judiciário, o TJMG incluiu no campo das Despesas não Computadas o valor de R\$140,716 milhões, oriundo da Fonte de Recursos 58 – Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS, mas mesmo excluindo-se tal valor do cálculo da despesa líquida com pessoal, o percentual apurado em relação à RCL manteve-se dentro do limite legal.

Registre-se que para a verificação do cumprimento dos limites legais em relação à RCL os percentuais só se alteram quando calculados com base na Portaria da STN, uma vez que são desconsiderados os valores dos benefícios de aposentadorias e reformas pagos com recursos da Fonte 58, Procedência 5, deduzidos da Receita Bruta com Pessoal. Efetuando-se tais cálculos pelas Instruções Normativas n.1 e n. 5 do TCEMG, os percentuais legais foram respeitados pelo Poder Executivo. Foram solicitados esclarecimentos sobre essa questão.

A defesa apresentou suas justificativas diferenciando plano previdenciário e financeiro e esclarecendo que a Portaria do MPS n. 746/2011 trata do plano previdenciário, mas é omissa

quanto ao plano financeiro. Informou que em 2015 o plano que acolhia as contribuições e encargos dos segurados ativos, inativos e pensionistas era o FUNFIP, que é considerado um plano financeiro nos termos da Portaria MPS n. 403/2008, em função da segregação de massa estabelecida pela Lei Complementar Estadual n. 131/2013.

A Cfamge ressaltou que compete ao FUNFIP prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários de aposentadorias e pensões; que o Relatório Técnico da Atest Consultoria Atuarial, contratada pelo Tribunal de Contas para analisar as avaliações atuariais do RPPS, indicou que o plano financeiro, por ser custeado no regime de repartição simples, não apresenta déficit atuarial; que se as receitas são inferiores às despesas a insuficiência que deve ser coberta pelo ente federativo; e que, de fato, a Portaria MPS n. 746/2011 trata somente do Plano Previdenciário. Assim, concluiu que os aportes feitos destinaram-se à cobertura do déficit financeiro de fundo custeado por regime de repartição simples, que deveriam ter sido formalmente registrados e não poderiam ter sido deduzido do cálculo da despesa com pessoal e, como foi registrado (aporte para cobertura de déficit atuarial), deveriam permanecer aplicados, nos termos da legislação, por 5 anos, o que não ocorreu.

Quanto a essa questão, recomendo ao Executivo que, nos próximos exercícios, observe a legislação no que tange aos aportes para cobertura de déficit atuarial e/ou déficit financeiro do RPPS.

2.4. Recursos Vinculados Por Determinação Constitucional ou Legal

2.4.1. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

Nos termos do art. 212 da Constituição da República de 1988, os Estados devem destinar, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da cota-parte do Estado na arrecadação de impostos – IPVA; ITCD; ICMS; IRRF (sobre rendimentos pagos pelos Estados, suas autarquias e fundações) – acrescida das cotas-partes do FPE; as Transferência Financeira – Lei Complementar n. 87/1996; e demais transferências constitucionais, desconsideradas as transferências feitas aos municípios.

No Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO - referente ao 6º bimestre de 2015, elaborado pela Superintendência Central de Contadoria Geral da Secretaria do Estado da Fazenda – SCCG/SEF, conforme publicado no Diário Oficial do Estado em 29/01/2016, o Governo do Estado demonstrou o valor das receitas de impostos arrecadadas e transferidas, bem como os gastos realizados com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

De acordo com o Anexo 8 do mencionado RREO, as receitas que compõem a base de cálculo do índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino somaram R\$ 39.098.329.558,05. O total dos gastos destinados ao ensino, por sua vez, informado pelo Governo Estadual, totalizaram R\$ 9.774.582.389,51, atingindo, portanto, o mínimo exigido pela norma constitucional.

A Cfamge apurou que o Estado de Minas Gerais aplicou em MDE 22,77% da receita base de cálculo, abaixo, portanto, 2,23% do percentual estabelecido no art. 212 da Constituição da República de 1988. Já a Controladoria-Geral do Estado – CGE apurou uma aplicação em MDE de 22,90%, considerando apenas os Restos a Pagar Não Processados vinculados ao Fundeb.

Assim, a diferença entre o cálculo da Controladoria e o da Cfamge foi de apenas 0,13 pontos percentuais, e se deve às despesas com assistência social, no montante de R\$51.907.497,86 – frente à Receita Líquida de Impostos e Transferências, no valor de R\$39.098.329.558,05 –, que a Controladoria não retirou do montante das despesas com MDE.

Em virtude do exposto, foram solicitados esclarecimentos e/ou justificativas. A defesa não contrapôs argumentos diretos ao percentual apurado pela Cfange, mas teceu considerações sobre os projetos Plugminas e Poupança Jovem, ambos do Programa 023, Jovens Mineiros Protagonistas, argumentando que o Ministério Público junto ao Tribunal e o Conselheiro Gilberto Diniz foram favoráveis ao cômputo de tais valores em MDE quando da apreciação das contas de 2014.

Quanto à inscrição em Restos a Pagar Não Processados mesmo com déficit apurado, alegaram que tal medida foi imperiosa devido aos problemas de ordem econômica enfrentados pelo país e por Minas Gerais e seu consequente impacto na arrecadação do Estado em 2015; que foi sancionada 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 futura insuficiência de receita para as despesas autorizadas para 2015; que a vedação para inscrição em Restos a Pagar sem capacidade financeira só é válida no último ano de mandato do titular do Poder ou órgão, nos termos do art. 42 da LRF; e que a Contabilidade deve evidenciar os atos e fatos ocorridos no patrimônio do ente, tendo o governo mineiro se pautado na transparência, espelhando seus registros em Restos a Pagar apesar da indisponibilidade financeira.

A Cfange, ao analisar a questão dos projetos Plugminas e Poupança Jovem, entendeu, embora reconhecendo a relevância do aspecto social de tais projetos, que a intenção do legislador foi delimitar os gastos com MDE, visando evitar um alargamento do seu conceito.

Com relação aos Restos a Pagar Não Processados incluídos nos gastos com MDE sem a correspondente disponibilidade de caixa, a Cfange asseverou que a questão é de suma importância para que o entendimento deste Tribunal possa contribuir para o equilíbrio das contas públicas e informou que o art. 55, inciso III, alínea b, n. 3, determina a inscrição em Restos a Pagar até o limite do saldo da disponibilidade de caixa e que a Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, com as alterações introduzidas pela Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012, permite o cômputo dos Restos a Pagar Não Processados nos gastos com o ensino, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício. Afirmou que o Estado de Minas Gerais não possui mecanismos que evidenciem a vinculação da destinação dos recursos disponíveis, só é possível identificar os recursos oriundos do FUNDEB, que este Tribunal vem aceitando, na composição do índice do ensino, o cômputo de todas as inscrições em Restos a Pagar Não Processados, independentemente da vinculação da destinação dos recursos, considerando apenas a disponibilidade de caixa, comportando as inscrições em Restos a Pagar. Analisando o caso concreto do Estado em 2015, afirmou que não houve disponibilidade de caixa, conforme o Relatório de Gestão Fiscal publicado, uma vez que as disponibilidades somaram R\$2,286 bilhões e as obrigações somaram R\$5,667 bilhões, o que resultou numa insuficiência financeira de R\$3,381 bilhões; mas que foram inscritos R\$4,153 bilhões em Restos a Pagar Não Processados, dos quais R\$855,753 milhões referem-se aos gastos com a MDE, gerando uma insuficiência total, após as inscrições, de R\$7,534 bilhões. Afirmou que dos R\$855,753 milhões, o montante de R\$34,178 milhões está vinculado ao FUNDEB, podendo ser considerado na apuração do índice constitucional. Haveria, então, R\$821,576 milhões a serem expurgados dos gastos com Educação, por não serem vinculados a qualquer despesa obrigatória e por estarem sem disponibilidade financeira a garantir suas liquidações e pagamentos futuros. Com esse embasamento, concluiu a Cfange que as alegações da defesa não devem prosperar e ratificou o percentual de 22,77% apurado com MDE.

É importante salientar que o Ministério Público junto ao Tribunal e o Plenário desta Casa já proferiram entendimento favorável ao cômputo dos valores aplicados nos programas Poupança

Jovem, Plugminas e Assistência à Criança e ao Adolescente nos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, nas contas do governo estadual, referente ao exercício de 2014.

Mantenho o entendimento proferido no Plenário desta Corte, em 09/07/2015, nas contas governamentais de 2014 e acolho as razões da defesa, tendo em vista que as atividades desenvolvidas no âmbito desses programas, e também seus objetivos, são voltados à educação de jovens profissionais. Dessa forma, as aplicações realizadas nos programas Poupança Jovem (R\$44.197.983,71), Plugminas (R\$7.699.999,99) e Assistência à Criança e ao Adolescente (R\$9.514,16) devem ser computadas para fins de apuração do índice. Assim, o percentual aplicado pelo Estado na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 22,90%.

Ante a situação apresentada, consultei a jurisprudência e compartilho com meus pares o que pude constatar.

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, ao analisar as contas governamentais de 2015⁶⁵, enfrentou situação similar, visto que foi apurado o percentual de 22,23% na manutenção e desenvolvimento do ensino quando glosados os gastos com inativos. A declaração de voto do Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior⁶⁶ se deu nos seguintes termos:

[...] as contas de governo abrangem o exame de leis orçamentárias, planos de governo, programas governamentais e demonstram, dentre outros aspectos contábeis, financeiros e patrimoniais, os níveis de endividamento e atendimento de limites mínimo e máximo previstos para ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino e pessoal, dando ensejo, portanto, a uma análise global pelo órgão de controle, e não meramente pontual sobre cada um desses itens.

Portanto, o descumprimento verificado quanto ao limite mínimo de gastos com manutenção e desenvolvimento com ensino não pode ser isoladamente considerado por ocasião da emissão do parecer prévio, na esteira do que vem sendo feito por este Tribunal de Contas, inclusive ponderando a dificuldade histórica do Estado em excluir do cômputo o valor das despesas com inativos.

Além disso, pertinente destacar que a Decisão Normativa TC-06/2008, [...] prevê, [...] que “pode” levar à rejeição das contas, e não que necessariamente “deve” dar ensejo à rejeição. [...]

[...], a inobservância do limite mínimo previsto pelo art. 212 da CF também não constituiu fator para a rejeição, tendo sido considerados outros elementos da gestão com base em uma análise mais ampla das contas.

O contexto das presentes contas do Governador de 2015 demonstra um ambiente de gestão fiscal responsável, preocupado com a manutenção do equilíbrio financeiro das contas públicas, com esforço para minimizar o natural impacto negativo gerado pela retração econômica na arrecadação e no equilíbrio orçamentário, com observância dos limites de endividamento e de gastos com pessoal e com saúde, mesmo diante da grave crise financeira pela qual atravessa o País e o Estado de Santa Catarina.

⁶⁵ Processo PCG 16/00145148, disponível em: <<http://consulta.tce.sc.gov.br/RelatoriosDecisao/Voto/4388494.pdf>>. Acesso em: 19 jul.2016.

⁶⁶ Processo PCG 16/00145148, Voto divergente disponível em: <<http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php>>. Acesso em: 19 jul.2016.

Também como um dos exemplos dessa preocupação, eu destaco a demanda judicial proposta junto ao Supremo Tribunal Federal para discutir a forma de cálculo dos juros, a fim de reduzir o endividamento público do Estado, mesmo que eventualmente não venha a obter o êxito almejado, na pior das hipóteses, teve o mérito de colocar o tema na agenda política nacional.

Por tudo isso, acompanho o parecer do Procurador-Geral do MPTC, Aderson Flores, e o voto do Relator, Conselheiro Wilson Rogério Wan-Dall, nas conclusões quanto ao encaminhamento de parecer prévio recomendando a APROVAÇÃO das contas do Governador relativas ao exercício financeiro de 2015, com as presentes considerações, as quais anexo como declaração de voto. (Grifos nossos.)

Ainda, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ao enfrentar o tema da não aplicação do percentual constitucional no ensino assim decidiu⁶⁷:

Número do processo:	1.0000.00.032491-3/000 (1)
Relator:	JOSÉ DOMINGUES FERREIRA ESTEVES
Relator do Acórdão:	JOSÉ DOMINGUES FERREIRA ESTEVES
Data do Julgamento:	07/08/2007
Data da Publicação:	18/09/2007

EMENTA: MÉRITO. VERBA PÚBLICA. ENSINO. NÃO-APLICAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO. COMPENSAÇÃO. HONORÁRIOS.

- Inexistindo norma legal que estabeleça a forma da compensação dos percentuais aplicados em desacordo com o mínimo constitucionalmente previsto, correta a sentença que, sopesando os interesses públicos, determinou a aplicação fracionada do saldo residual nos exercícios seguintes, de modo a se evitar a desestabilização das contas públicas.

- A lei que rege a ação civil pública não veda a condenação do réu em honorários advocatícios. (Grifos nossos.)

Nesse mesmo sentido, é ainda oportuno citar a Instrução Normativa TCEMG n.13/2008 alterada pela Instrução Normativa TCEMG n. 09/2011, que contém as normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição da República:

Art. 18-A O Tribunal poderá estabelecer prazo para o jurisdicionado adequar, gradualmente, a aplicação dos recursos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, observando-se o disposto nesta Instrução Normativa e na legislação aplicável (Grifos nossos).

Considerando os aspectos trazidos pela defesa, relativos ao difícil contexto econômico enfrentado pelo país e pelo Estado de Minas Gerais em 2015, a jurisprudência acerca da não aplicação da totalidade do percentual de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, a

⁶⁷ Disponível em:< <http://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/5934737/100000003249130001-mg-1000000032491-3-000-1/inteiro-teor-12069267>>. Acesso em: 19 jul. 2016.

própria Instrução Normativa deste Tribunal vigente sobre o assunto e, ainda, que a análise das contas governamentais engloba múltiplos aspectos, com repercussões para o ente governamental envolvido, entendendo que o descumprimento do art. 212 da Constituição da República não deve ensejar a rejeição das contas, mas, sim, determinação ao governo mineiro, pois, ao estipular o mínimo a ser aplicado, o objetivo da norma não foi punir o governante, mas garantir à sociedade a aplicação pelo gestor do percentual mínimo indispensável a uma área prioritária como é a da educação.

Assim, determino ao governo mineiro que aplique o resíduo faltante, isto é, 2,1% da Receita Base de Cálculo do ano de 2015, nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, com o devido acompanhamento deste Tribunal.

2.4.2. Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

De acordo com o que dispõe o art. 198, § 2º, II, § 3º, I, da Constituição da República c/c o art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012, os Estados devem aplicar, no mínimo, 12% (doze por cento) do produto da arrecadação dos impostos e transferências constitucionais em ações e serviços públicos de saúde.

Conforme consta do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, publicado em 29/01/2016, em cumprimento ao art. 35 da Lei Complementar n. 141/2012, o Governo Estadual evidenciou despesas executadas da ordem de R\$ 4,808 bilhões, diante de uma receita vinculável de R\$ 39,098 bilhões, ou seja, aplicou o percentual de 12,30% da receita base de cálculo.

Ressalta-se que o art. 24, inciso II, da Lei Complementar n. 141/2012 estabelece que para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados em ASPS devem ser 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.

A Cfange apurou, após os ajustes relativos aos Restos a Pagar não Processados, que o Estado de Minas Gerais aplicou em ASPS 9,16% da receita base de cálculo, evidenciando o não cumprimento do percentual exigido no inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República.

A Controladoria-Geral do Estado apurou e apresentou percentual idêntico ao da Cfange, conforme Relatório de Controle Interno.

Cabe destacar que o Estado observou o determinado no art. 158, § 1º, da Constituição Estadual, quanto às aplicações em programas de saúde e aos investimentos em transporte e sistema viário, uma vez que o orçamento fixou a relação em 6,92 e a despesa realizada atingiu a relação de 14,74.

Solicitados esclarecimentos e/ou justificativas ao gestor, a defesa alegou inicialmente que o Relatório da Cfange afirma que o Estado deveria aplicar em Saúde, até o término 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 constitucionalmente, mas que, no entendimento da SEPLAG, esse cálculo não encontra amparo nos §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012. Citou um exemplo de forma a evidenciar seu posicionamento e apresentou uma tabela de apuração da margem de cancelamento de restos a pagar ocorridos nos exercícios de 2006 a 2015, ressaltando que as despesas computadas em cada ano como ASPS devem seguir a regulamentação vigente à época, mesmo que tenham sido alterados posteriormente pela Lei Complementar n. 141/2012. Aduziu que em 2012 foi celebrado

o Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, por meio do qual foi pactuada a aplicação gradual até o exercício de 2014, sendo 9,68% em 2012, 10,84% em 2013 e 12% em 2014. Argumentou, ainda, que após, a identificação das margens de cancelamento de Restos a Pagar,  necessária a comparação, ano a ano, dos valores efetivamente cancelados, considerando as respectivas margens, sempre com uma perspectiva de acumulação. Assim, apresentou tabelas de controle dos restos a pagar cancelados nos exercícios de 2012, 2013, 2014 e 2015 para fins de aplicação até o encerramento dos exercícios de 2013, 2014, 2015 e 2016, respectivamente, concluindo que o Estado não possuía obrigação de aplicação em ASPS decorrente de Restos a Pagar cancelados ou prescritos para fins de aplicação da Disponibilidade de Caixa, conforme previsto no art. 24, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 141/2012.

Em relação às despesas realizadas nas aes 4214 e 2055, computadas como ASPS, informou a defesa que,  época da elaboração dos atributos qualitativos inerentes às respectivas aes pela SEDS, registrou-se no SIGPlan a ao 4214 (Unidades de Saúde do Sistema Prisional) e 2055 (Remuneração de Pessoal Ativo e Encargos para Atendimento  Saúde do Sistema de Defesa Social), que guardam aparente relação com as despesas listadas e o conceito de gasto tpico de saúde, mas que, ante a dificuldade de segregar os valores tpicos de saúde e segurança, acolhe o posicionamento da equipe técnica de que aes de fiscalização devem ser empreendidas para que a dificuldade seja superada. Nesse sentido, informou que solicitou à SEDS esclarecimentos a respeito da segregação dos valores.

A Cfámge informou que o Executivo Estadual e o Controlador-Geral do Estado abordaram em sua defesa apenas dois aspectos atinentes à saúde: as aplicaes das disponibilidades financeiras decorrentes dos cancelamentos de Restos a Pagar e as Despesas executadas pela SEDS nas aes 2055 e 4214, não apresentando impugnaes quanto ao percentual apurado de 9,16% em Saúde. Segundo a Cfámge, caso fossem recalculados os percentuais mínimos de aplicação em ASPS com cancelamentos de Restos a Pagar no período de 2001 a 2012, certamente seriam constatados severos descumprimentos do mandato constitucional. Acrescentou que em razão da inexistência de regras na Lei Complementar n. 141/2012 que permitam a utilização de eventuais valores que tenham excedido o mínimo constitucional, para compensar cancelamentos de Restos a Pagar nos exercícios subsequentes, fica afastada a pretensão da SEPLAG. Quanto às despesas realizadas pela SEDS, a Cfámge, considerando o valor expressivo das despesas executadas na ao 2055, recentemente incluída no orçamento estadual e computada como ASPS (R\$58,821 milhões); considerando a realização de gastos atípicos com saúde e, ainda, a dificuldade de segregar valores específicos da Saúde e da Segurança, entendeu que aes de fiscalização devem ser empreendidas pelo Tribunal ou, no caso de impossibilidade de tal fiscalização, que tais despesas devem ser expurgadas, em sua totalidade, do cálculo das aplicaes, em vista do estabelecido no art. 2º, inciso I, da Lei Complementar n. 141/2012, que determina a universalidade de acesso às aes e serviços públicos de saúde. Apesar de a Cfámge concordar com as informaes da SEPLAG, persistem as dificuldades para atestar quais despesas são da Saúde e quais dizem respeito  Segurança.

Assim, a Cfámge confirmou o percentual anteriormente apurado de 9,16% e concluiu que 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 Constituição da República de 1988.

Entendo que o Estado de Minas Gerais aplicou em ASPS 9,16% da receita base de cálculo, descumprindo o art. 198, § 2º, II, § 3º, I, da Constituição da República c/c o art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012.

Ressalto que a Lei Complementar n. 141/2012, em seu art. 25, traz que eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos deverá ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência.

No entanto, como o governo só tomará conhecimento da decisão do Plenário desta Casa já no final do exercício de 2016, com base no princípio da razoabilidade, entendo que o cumprimento da parcela não aplicada em 2015 em ASPS deve ser exigida somente a partir do exercício de 2017.

Considerando o exposto e visando ao cumprimento da Constituição da República e da Lei Complementar n. 141/2012, determino que a partir de 2017 o governo mineiro aplique em ASPS, além do mínimo de 12%, 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.

3. CONCLUSÃO

Pelo exposto, com fundamento no que estabelecem o art. 45, inciso I, da Lei Orgânica deste Tribunal e o art. 240, inciso I, do Regimento Interno desta Corte, acompanho o eminente relator, cumprimentando-o pelo brilhante e esmerado trabalho, votando pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas do Sr. Fernando Damata Pimentel, responsável pelo Governo do Estado de Minas Gerais no exercício de 2015, com as recomendações e determinações apresentadas em meu voto.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Com a palavra o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhora Procuradora representante do Ministério Público de Contas, Senhoras e Senhores.

Inicialmente, eu gostaria de parabenizar o Relator, Conselheiro Wanderley Ávila, a Revisora, Conselheira Adriene Andrade, e muito especialmente os integrantes da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfange, pela excelente análise técnica desenvolvida sobre as contas de governo do Estado.

De todos os pontos que foram minuciosamente apreciados pelos Conselheiros que me antecederam, gostaria de sublinhar, para maior reflexão dos Senhores, algumas questões que me parecem fundamentais à emissão de nosso parecer sobre o Balanço Geral do Estado, especialmente em virtude do atual cenário econômico, a exigir dos gestores observância redobrada quanto ao princípio da prudência administrativa.

Dessa forma, destacaremos dois tipos de obrigações do governo e suas eventuais disfunções administrativas nas contas sob análise. O primeiro tipo de obrigação a ser analisada será a que

sofre impacto direto da economia em função da variação do volume de receitas efetivamente arrecadadas – trata-se das chamadas obrigações de não fazer ou simplesmente de não ultrapassar os limites estabelecidos em lei –, a exemplo da observância dos índices de endividamento e dos limites de despesas com pessoal que têm como base de aferição a Receita Corrente Líquida – RCL e, por isso, podem flutuar de forma inversamente proporcional ao volume de receita apurado, caso o governo mantenha o montante dessas despesas. O segundo tipo de obrigação consiste nas que não sofrem necessário impacto direto, porquanto, embora tenham como base de aferição as receitas tributárias que, por sua vez, são logicamente dependentes da situação econômica, deveriam variar de forma diretamente proporcional ao montante efetivamente arrecadado, cujo ajuste para seu cumprimento, portanto, está – e aqui peço vênias aos Conselheiros que me antecederam – na estrita alçada administrativa do governo do Estado, porque se trata de obrigações de fazer, representadas por aplicar recursos para se cumprir o percentual mínimo constitucional de saúde e educação. Uma política heterônoma estabelecida pela Constituição Federal e com a qual não cabe tergiversar no âmbito dos outros entes federativos.

Nesse contexto, a primeira das questões que analisaremos relaciona-se à dimensão da própria receita corrente líquida e suas consequências para uma gestão fiscal responsável, relacionando-a com dois princípios essenciais à responsabilização do governo: o da prudência e o da segurança jurídica.

Da segurança jurídica da receita oriunda de depósitos judiciais e das consequências de sua inserção na Receita Corrente Líquida

Conforme ressaltou o Órgão Técnico deste Tribunal na parte inicial de seu relatório, a economia nacional passa por um grave momento de recessão, tendo o produto interno bruto nacional, em 2015, sofrido expressiva queda de 3,8%, o que representa o pior resultado em 25 anos. No caso específico de Minas Gerais, o produto interno bruto regional apurado no exercício em análise sofreu queda de 4,9%, configurando o pior desempenho da economia estadual desde que este indicador passou a ser calculado.

A retração da atividade econômica impacta, significativamente, o valor dos impostos a serem recolhidos para os cofres do Estado, uma vez que, em um cenário de desemprego crescente e altas taxas de inflação, a demanda tende, também, a retrair-se. Nesse contexto, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS, que representa mais de 75% da arrecadação tributária mineira, sofreu, no exercício de 2015, decréscimo real de 7,9% em relação à arrecadação verificada no exercício anterior.

Em função da quebra da expectativa na realização das receitas estimadas, e na tentativa de buscar alternativas compensatórias à baixa arrecadação, o Governo do Estado encaminhou à Assembleia Legislativa projeto de lei com o objetivo de autorizá-lo a utilizar os depósitos judiciais, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no custeio da previdência social e da assistência judiciária, no pagamento de precatórios, bem como na amortização da dívida com a União. Esse fato está devidamente registrado na mensagem encaminhada pelo Governador ao Poder Legislativo, juntamente com o projeto de lei, na qual se menciona que tal medida se fez necessária “em razão do alto déficit orçamentário verificado no corrente exercício financeiro” (Mensagem nº 43/15).

Nesse contexto, foi aprovada, sancionada e publicada a Lei nº 21.720/15, que conferiu ao Estado a seguinte prerrogativa:

Art. 1º Os depósitos judiciais em dinheiro, tributários e não tributários, realizados em processos vinculados ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG – poderão ser transferidos para conta específica do Poder Executivo, para o custeio da previdência social, o pagamento de precatórios e assistência judiciária e a amortização da dívida com a União.

Com fundamento neste dispositivo, o Poder Executivo estadual arrecadou R\$4.875.000.000,00 (quatro bilhões e oitocentos e setenta e cinco milhões de reais) decorrentes dos depósitos judiciais vinculados a processos de terceiros.

Convém destacar que não se trata da utilização de depósitos judiciais pelos entes federados, nos termos em que fora regulamentada, em âmbito nacional, por meio da Lei Complementar nº 151/15, a possibilidade de os Estados, o Distrito Federal e os Municípios levantarem 70% dos depósitos efetuados nos processos em que fossem partes.

No caso de Minas Gerais, a Lei nº 21.720/15 tratou de escopo diferente do da Lei Complementar nº 151/15. Enquanto a norma federal permitiu o levantamento de 70% dos depósitos efetuados nos processos em que os entes federados fossem parte, a Lei nº 21.720/15 autorizou o Estado a utilizar os recursos decorrentes dos depósitos realizados em processos nos quais ele também não é parte. Além disso, a lei estadual admitiu que o percentual a ser levantado pelo Estado, no primeiro ano de sua vigência, poderia atingir até 75% do valor total dos depósitos judiciais.

Portanto, diferentemente da Lei Complementar nº 151/15, na qual os recursos oriundos dos depósitos judiciais poderão ser revertidos definitivamente ao Caixa do ente federado em um momento futuro (com o trânsito em julgado da decisão que lhe for favorável), no caso da lei estadual, notadamente por se tratar de ações de terceiros sem nenhuma relação potencial e futura de crédito ou débito com o Estado, a receita transferida aos cofres estaduais nunca será definitiva, uma vez que o ente federado não é parte no processo judicial e, portanto, jamais fará jus definitivamente a tais receitas. Ou seja, a lei estadual autorizou a utilização (na verdade trata-se de apropriação) de patrimônio privado. Dessa forma, no caso da transferência autorizada pela lei estadual, a certeza que se tem, como efeito jurídico necessário da finalização dos processos aos quais os depósitos estão vinculados, é a da necessidade de devolução desses recursos e seus acréscimos legais.

Não por acaso, o procurador-geral da República ajuizou, no Supremo Tribunal Federal – STF, ação direta de inconstitucionalidade em face da lei estadual (ADI nº 5353/MG), por compreender – e no nosso entendimento acertadamente – que a norma estadual instituiria verdadeiro empréstimo compulsório sobre o patrimônio privado. Destaque-se ainda que, embora a referida ação ainda se encontre em andamento, não tendo havido, até o momento, manifestação definitiva do STF acerca da constitucionalidade da lei mineira, já houve decisão acautelatória referendada pelo pleno daquela Corte, para suspender sua eficácia (Vide referendo na medida cautelar ocorrido na sessão plenária do STF de 28/09/2016).

A esse respeito, quadra destacar que o Ministério Público de Contas, em parecer sobre as presentes contas, entendeu que “os recursos oriundos dos depósitos judiciais, sobretudo aqueles relativos a ações de terceiros, são atípicos e não compõem os cofres do Estado continuamente. Além disso, constitui receita proveniente de terceiros, que precisarão ser devolvidos futuramente pelo Estado de Minas Gerais”.

Com efeito, não temos a menor dúvida de que a utilização dos depósitos judiciais decorrentes de processos de terceiros constitui típico fato contábil permutativo, uma vez que, ao mesmo tempo em que gera um aumento nos ativos do Estado, cria, também, um passivo equivalente, representado por uma obrigação futura e certa de devolução destes recursos aos proprietários

originários. Todas essas características levam à conclusão de que tais recursos representam, materialmente, receitas financeiras derivadas do patrimônio privado, porém não definitivas.

Nesse quadro jurídico, teríamos um verdadeiro empréstimo compulsório (receita corrente de natureza tributária), uma vez que a apropriação do patrimônio privado decorreu de lei, e não da vontade das partes – mas nesse caso a lei mineira, como pretende o procurador-geral da República, seria formal e materialmente inconstitucional. Ou, quando muito, poderíamos dizer que são operações de crédito não consensuais (receita *lato sensu*), que têm características de verdadeiros créditos públicos, representados pelos antigos empréstimos compulsórios de natureza não tributária – como era sustentado por renomados tributaristas antes do atual sistema tributário nacional instituído pela Constituição Federal de 1988. Mas mesmos nesses casos seriam entradas financeiras não tributárias geradoras de dívida pública estadual e, portanto, impossíveis juridicamente de serem enquadradas como receita em sentido estrito⁶⁸, classificáveis, como entendeu o governo estadual, como outras receitas correntes.

Some-se a isso o fato de que o art. 2º da Lei nº 21.720/15 estipula um percentual de remuneração mensal dos valores transferidos ao Poder Executivo. Ou seja, além do principal, o governo do Estado tem que arcar com os acessórios decorrentes do levantamento dos depósitos, conforme estabelecido nos arts. 2º e 3º da norma estadual.

A essa conclusão também chegou o Ministério Público de Contas, no parecer da lavra do Dr. Daniel de Carvalho Guimarães, ao pontuar que:

Consoante o disposto na Lei Estadual nº 21.720/2015, o patrimônio de outrem, relativo aos recursos de depósitos judiciais de terceiros, será compulsoriamente transferido para o Tesouro do Estado, que possuirá plena propriedade do recurso para o pagamento de suas despesas orçamentárias, e, posteriormente, deverá ser restituído a quem de direito, após decisão judicial que determine a devolução.

O procedimento se encaixa perfeitamente no conceito de operação de crédito, estabelecido pela doutrina e pela LRF. Primeiro, porque gerará um passivo ao Estado, que irá integrar o cálculo da dívida consolidada. Segundo, porque haverá de ser necessariamente devolvido ao verdadeiro proprietário do recurso em momento posterior.

Com efeito, embora a Secretaria do Tesouro Nacional – STN – ainda não tenha uma posição oficial a respeito dessa prática, ela instituiu dois grupos técnicos com vistas a analisar a utilização dos depósitos judiciais pelos entes subnacionais. E, como fruto deste trabalho, o Grupo Técnico de Padronização de Procedimentos Contábeis (GTCON) e o Grupo Técnico de Padronização de Relatórios e Demonstrativos Fiscais (GTREL) elaboraram uma nota técnica em que, de forma pormenorizada, demonstram e concluem que o levantamento de depósitos judiciais de processos em que o ente federado não é parte litigante constitui, de fato, operação de crédito. Confira-se o seguinte destaque da nota técnica elaborada pelos grupos em questão:

Os depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros, por não se tratar de arrecadação de receitas próprias do ente federado e por haver, necessariamente, a devolução do total transferido, pressupõem a assunção de uma obrigação. Este caso, diferentemente do que ocorre nos casos previstos na Lei Complementar nº 151, de 2015, trata de recursos que, em nenhum momento, serão de titularidade do ente da Federação. Assim, entende-se tratar-se de uma operação de crédito nos termos do inciso III do art. 29 da Lei Complementar nº 101, de

⁶⁸ A esse respeito, a Secretaria do Tesouro Nacional afirma que, “em sentido restrito, nem todo ingresso constitui receita pública; o produto de uma operação de crédito, p. ex., é um ingresso, mas não é receita nessa concepção, porque em contraposição à entrada de recursos financeiros cria uma obrigação no passivo da entidade pública”. (fonte: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_r.asp)

2000, em que há utilização de recursos de terceiros que deverão ser necessariamente devolvidos em um momento futuro, devidamente atualizados por meio de juros e outras correções cabíveis.

Com base no exposto, entende-se que a utilização dos depósitos de terceiros pelos entes da Federação se encaixa no conceito de operação de crédito previsto no inciso III do artigo 29 da Lei complementar nº 101, de 2000, como operação assemelhada ao mútuo e à abertura de crédito⁶⁹.

Importante salientar que nas operações de crédito o elemento volitivo daquele que concede o empréstimo ao Estado deveria estar presente, porquanto são receitas decorrentes de contratos. No entanto, no caso da utilização dos depósitos judiciais, o tal “direito de uso de uma disponibilidade” – como sustentou o advogado-geral do Estado na tribuna – que pertence ao patrimônio privado é cedido compulsoriamente, ou seja, o particular não possui meios para resistir ou impedir o levantamento dos valores por ele depositados. Ressalte-se que nesse caso, especialmente por se tratar de bem fungível por excelência (dinheiro), não se poderia, sequer, falar juridicamente em uso do bem, mas em verdadeira expropriação temporária. Ou seja, o Estado apropria-se do patrimônio de um particular sem a necessidade de sua autorização ou anuência, gerando para si a obrigação de restituí-lo com juros em momento futuro. Daí decorrer, a meu juízo, menor semelhança com as operações de crédito (que têm natureza consensual) e maior semelhança com o empréstimo compulsório (porque imposto por lei), o qual, nos termos em que já expusemos seria inconstitucional, porque somente poderia ser instituído pela União, nunca pelos governos subnacionais, conforme dispõe o art. 148 da Constituição Federal.

É nítida, portanto, a maior similaridade entre a figura tributária do empréstimo compulsório com o tal “direito de uso de uma disponibilidade”, como tem sido chamada a utilização dos depósitos judiciais pelo Estado de Minas Gerais. A título de exemplo, veja-se a lição de Luciano Amaro sobre empréstimo compulsório:

O empréstimo compulsório é um ingresso de recursos temporário nos cofres do Estado, pois a arrecadação acarreta para o Estado a obrigação de restituir a importância que foi emprestada.

De toda sorte, ainda que não se trate de receita derivada inconstitucional, via empréstimo compulsório, mas materialmente de uma operação de crédito não consensual (e para isso precisamos considerá-la como um empréstimo anômalo e não tributário), deve ser salientado que essa tal operação de crédito não atenderia aos requisitos previstos nos arts. 31 a 37 da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 21 da Resolução nº 43/01 do Senado Federal⁷⁰. Isto é, se o governo pretendia valer-se de recursos financeiros de particulares para fazer face às suas despesas ou à insuficiência de caixa, deveria então, nos termos dos mencionados dispositivos normativos, seguir os trâmites necessários para a concretização dessas operações.

A esse respeito, confira-se, novamente, a manifestação dos grupos técnicos da STN:

Nos casos em que a utilização dos recursos de depósitos judiciais e extrajudiciais possuir características tais que permitam o seu enquadramento como uma operação de crédito, ela deverá ser submetida previamente ao rito de verificação de limites e condições relativos à realização de operações de crédito, conforme prevê o artigo 32 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

⁶⁹ http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/490901/Item_2_7a_Depositos_Judiciais.pdf/546e79a4-c962-4333-adb0-03666d6dc660

⁷⁰ Art. 21. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios encaminharão ao Ministério da Fazenda os pedidos de verificação de limites e condições para a realização das operações de crédito de que trata esta Resolução.

Portanto, para que uma operação dessa natureza venha a ser concretizada, o ente da federação deverá submeter previamente ao Ministério da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional (STN) pleito de verificação de limites e condições (PVL) para fins de contratação da referida operação de crédito. O pleito será analisado e, caso o ente esteja cumprindo os limites e condições previstos na RSF nº 43/2001, será deferido, o que torna o ente federativo apto a realizar a operação.

Vale dizer, mesmo que o Supremo Tribunal Federal considere constitucional a lei estadual, ainda assim os ingressos de recursos no caixa do Estado oriundos dos depósitos judiciais vinculados a processos de terceiros deverão ser considerados créditos públicos (ou empréstimos contraídos pelo Estado), e não receita em sentido estrito, o que demandaria a observância dos requisitos legais para a sua contratação.

Aliás, é curioso notar que há um contrato, uma espécie de *seguro insegurança jurídica*, firmado entre o Banco do Brasil e o Estado de Minas Gerais que garante, no caso de declaração de inconstitucionalidade da lei mineira, que o ente federado promova a restituição dos valores referentes aos depósitos judiciais em até 360 (trezentos e sessenta) dias da publicação da decisão, conforme noticiado pela Advocacia-Geral do Estado nos autos da ADI 5353/MG e também referido pelo ministro Teori Zavascki na decisão cautelar que foi posteriormente referendada pelo Pleno do STF.

De toda sorte, considerando, então, na melhor das hipóteses, que a lei mineira instituiu novo instituto jurídico assemelhado a um empréstimo compulsório não tributário e que, portanto, a utilização dos depósitos judiciais de terceiros constitui, materialmente, operações de crédito, ainda assim, esses valores não poderiam ser computados como receita corrente líquida do Estado. Isso porque, nos termos do art. 11, § 4º, da Lei nº 4.320/64, as operações de crédito enquadram-se como típicas receitas de capital, as quais não estão incluídas no conceito de receita corrente líquida, conforme previsto no art. 2º, inciso IV, da LRF.

E vale mais uma vez salientar que tanto o Órgão Técnico quanto o Ministério Público de Contas compartilham de entendimento semelhante, tendo o primeiro concluído que “a receita de depósitos judiciais não deveria fazer parte do cálculo da RCL” e o segundo afirmado que “o valor de R\$4.875.000.000,00 [quatro bilhões e oitocentos e setenta e cinco milhões de reais], relativo aos recursos oriundos de depósitos judiciais de ações de terceiros, não deve compor a Receita Corrente Líquida do Estado do exercício de 2015, por caracterizar-se como operação de crédito”.

Assim, na linha das manifestações supracitadas, deve-se proceder à exclusão do valor de R\$4.875.000.000,00 (quatro bilhões e oitocentos e setenta e cinco milhões de reais) da receita corrente líquida apurada pelo Estado.

Portanto, considerando a informação técnica de que a RCL inicialmente apurada foi de R\$51.643.235.767,49 (cinquenta e um bilhões seiscentos e quarenta e três milhões duzentos e trinta e cinco mil setecentos e sessenta e sete reais e quarenta e nove centavos) e efetuando a exclusão do montante correspondente aos depósitos judiciais, chega-se ao valor real da RCL referente ao exercício de 2015, qual seja: R\$46.768.235.767,49 (quarenta e seis bilhões setecentos e sessenta e oito milhões duzentos e trinta e cinco mil setecentos e sessenta e sete reais e quarenta e nove centavos).

Considerando que a RCL serve de base de cálculo para diversos limites, dentre os quais se destacam o de endividamento dos governos subnacionais, o de operações de crédito propriamente dito e o de gastos com pessoal é necessário verificar como esses limites serão afetados com a exclusão do valor dos depósitos judiciais.

1.1 Limite de operações de crédito

O art. 7º, inciso I, da Resolução nº 43/01, do Senado Federal, estabelece que o montante global das operações de crédito realizadas pelo Estado em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da sua receita corrente líquida.

Conforme apurou o Órgão Técnico, no exercício de 2015, as operações de crédito do Estado perfizeram o montante de R\$27.407.698,06 (vinte e sete milhões quatrocentos e sete mil seiscentos e noventa e oito reais e seis centavos).

Considerando que o valor da RCL informado, inicialmente, pelo Estado foi de R\$51.643.235.767,49 (cinquenta e um bilhões seiscentos e quarenta e três milhões duzentos e trinta e cinco mil setecentos e sessenta e sete reais e quarenta e nove centavos), o limite previsto no art. 7º, inciso I, da Resolução nº 43/01 do Senado Federal teria sido atendido, uma vez que a relação entre as operações de crédito e a RCL seria de 0,05%.

No entanto, ao excluir as receitas oriundas dos depósitos judiciais, no valor de R\$4.875.000.000,00 (quatro bilhões e oitocentos e setenta e cinco milhões de reais), a RCL passaria a ser de R\$46.768.235.767,49 (quarenta e seis bilhões setecentos e sessenta e oito milhões duzentos e trinta e cinco mil setecentos e sessenta e sete reais e quarenta e nove centavos). Além disso, tendo em vista que a utilização dos depósitos judiciais de terceiros configura materialmente uma operação de crédito, o valor dos depósitos judiciais, deduzido da RCL, deve ser incluído no demonstrativo das operações de créditos realizadas no exercício.

Adicionando-se, portanto, os R\$4.875.000.000,00 (quatro bilhões oitocentos e setenta e cinco milhões de reais) no demonstrativo em questão, chega-se ao montante correspondente às operações de crédito efetivamente realizadas pelo Estado no exercício de 2015, que seria de R\$4.902.407.698,06 (quatro bilhões novecentos e dois milhões quatrocentos e sete mil seiscentos e noventa e oito reais e seis centavos).

De toda sorte, mesmo com esses ajustes, verifica-se que a relação entre as operações de crédito e a RCL permanece dentro do limite de 16% autorizado pelo art. 7º, inciso I, da Resolução nº 43/01, do Senado Federal, uma vez que as operações de crédito efetivas ficariam em torno de 10% da receita corrente líquida do Estado, não havendo que se falar neste ponto em irregularidade.

1.2 Limite de endividamento do Estado

No caso do endividamento, o art. 3º, inciso I, da Resolução nº 40/01, do Senado Federal, estabelece que a dívida consolidada líquida – DCL – dos Estados não poderá exceder a duas vezes a sua receita corrente líquida.

Conforme apurou o Órgão Técnico, no exercício de 2015, a DCL do Estado perfêz o montante de R\$102.592.255.535,23 (cento e dois bilhões quinhentos e noventa e dois milhões duzentos e cinquenta e cinco mil quinhentos e trinta e cinco reais e vinte e três centavos).

Considerando que o valor da RCL informado, inicialmente, pelo Estado foi de R\$51.643.235.767,49 (cinquenta e um bilhões seiscentos e quarenta e três milhões duzentos e trinta e cinco mil setecentos e sessenta e sete reais e quarenta e nove centavos), o limite previsto no art. 3º, inciso I, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal teria sido atendido, uma vez que a relação entre a DCL e a RCL seria – como apontado pelos conselheiros que me antecederam – de 1,9866 (ou seja, 198,66%), abaixo, portanto, de 200%, que é o limite de endividamento.

No entanto, ao realizar os mesmos ajustes na RCL, uma vez que a utilização dos depósitos

judiciais configurou, materialmente, operação de crédito e gerou uma obrigação financeira para o Estado de devolução futura desses recursos, o montante de R\$4.875.000.000,00 (quatro bilhões e oitocentos e setenta e cinco milhões de reais) passa a compor a DCL. Isso porque, os incisos III e V do § 1º do art. 1º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal assim conceituam a dívida pública consolidada e a dívida consolidada líquida:

Art. 1º (...)

§ 1º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

(...)

III - dívida pública consolidada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento;

(...)

V - dívida consolidada líquida: dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Dessa forma, a DCL real, no exercício de 2015, chega a R\$107.467.255.535,23 (cento e sete bilhões quatrocentos e sessenta e sete milhões duzentos e cinquenta e cinco mil quinhentos e trinta e cinco reais e vinte e três centavos). Ou seja, a razão entre DCL/RCL passou de 1,9866 para 2,2979. Portanto, ultrapassou em 29,79 pontos percentuais o limite definido no art. 3º, inciso I, da Resolução nº 40/01, do Senado Federal, estando o Estado, portanto, acima do seu endividamento possível.

1.3 Limite de gastos com pessoal

A RCL serve, também, como base de cálculo para apurar o cumprimento dos limites globais e específicos de gastos com pessoal efetuados pelo Estado, como um todo, e pelos Poderes e demais órgãos autônomos em particular.

Nos termos do art. 19 da LRF, o limite global de gastos com pessoal dos Estados-membros foi fixado em 60% da RCL. O art. 20 do mesmo diploma legal, por sua vez, estabeleceu a seguinte subdivisão: 49% para o Poder Executivo, 6% para o Poder Judiciário, 3% para o Poder Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, e 2% para o Ministério Público.

Havendo ainda mais duas subdivisões. No caso do Judiciário mineiro, as despesas com pessoal do Tribunal de Justiça estão sujeitas ao limite de 5,55% da RCL, enquanto os gastos dessa natureza realizados pelo Tribunal de Justiça Militar devem obedecer ao limite de 0,05% dessa mesma base de cálculo. E no caso do Poder Legislativo, a divisão dos limites de gastos com pessoal está normatizada da seguinte forma: 2% para a Assembleia e 1% para o Tribunal de Contas.

Com efeito, considerando os ajustes necessários na RCL, conforme expusemos, e a metodologia de cálculo instituída pelas Instruções Normativas nº 01 e nº 05, de 2001, deste Tribunal, chega-se aos seguintes percentuais de gastos com pessoal no Estado:

ÓRGÃO	DESPESA EFETUADA	PERCENTUAL APURADO	LIMITE
EXECUTIVO	19.657.373.247,16	42,03%	49%
LEGISLATIVO	1.036.197.923,35	2,22%	3%
ALMG	608.603.054,21	1,30%	2%
TCE/MG	427.594.869,14	0,91%	1%
JUDICIÁRIO	2.623.518.848,68	5,61%	6%
TJMG	2.598.362.740,27	5,56%	5,91%
TJ MILITAR	25.156.108,41	0,05%	0,09%
MINISTÉRIO PÚBLICO	918.356.007,17	1,96%	2%
CONSOLIDADO	24.235.446.026,36	51,82%	60%

Da análise dos percentuais, constata-se que, mesmo após a redução da RCL, nenhum órgão extrapolaria o seu limite específico e nem o Estado ultrapassaria o limite global.

No entanto, verifica-se que alguns órgãos extrapolariam os limites de alerta (90%) e prudencial (95%) estabelecidos, respectivamente, nos arts. 59, § 1º, inciso II e 22, parágrafo único, ambos da LRF.

O Poder Judiciário, como um todo, por exemplo, realizou gastos com pessoal que chegariam a 5,61% da RCL, sendo que o percentual correspondente ao limite de alerta fixado para esse Poder é de 5,40%. As despesas com pessoal do Tribunal de Justiça, especificamente, equivaleriam a 5,56% da RCL, enquanto o percentual de alerta, nesse caso, é de 5,32%.

O Tribunal de Contas, também, efetuou gastos que equivaleriam a 0,91% da RCL, sendo que o percentual de alerta para este órgão é de 0,90%.

Por fim, o Ministério Público Estadual atingiria o limite prudencial previsto no art. 22, parágrafo único, da LRF. Isso, porque os seus gastos com pessoal corresponderiam a 1,96% da RCL, enquanto o percentual do limite prudencial foi fixado em 1,90% da receita corrente líquida.

Importante ressaltar que, caso os cálculos da despesa com pessoal do Estado fossem realizados de acordo com a metodologia definida pela Portaria nº 553 da STN e tomando como base a RCL sem o cômputo dos depósitos judiciais, os percentuais apurados passariam a ser os seguintes:

ÓRGÃO	DESPESA EFETUADA	PERCENTUAL APURADO	LIMITE
EXECUTIVO	24.740.131.048,10	52,90%	49%
LEGISLATIVO	1.252.858.238,43	2,68%	3%
ALMG	794.203.674,54	1,70%	2%
TCE/MG	458.654.563,89	0,98%	1%
JUDICIÁRIO	2.665.271.087,53	5,70%	6%
TJMG	2.635.630.944,64	5,64%	5,91%
TJ MILITAR	29.640.142,89	0,06%	0,09%
MINISTÉRIO PÚBLICO	945.404.330,18	2,02%	2%
CONSOLIDADO	29.603.664.704,24	63,30%	60%

Do exame da tabela acima constata-se que, se fosse utilizada a metodologia da STN, os gastos com pessoal do Poder Executivo e do Ministério Público excederiam os respectivos limites máximos específicos, bem como as despesas totais com pessoal do Estado ultrapassariam o limite global definido pelo art. 19, inciso II, da LRF.

Além disso, o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Contas extrapolariam os respectivos limites prudenciais, e o Poder Judiciário, como um todo, excederia o limite de alerta.

Tendo em vista que – diferentemente da forma de cálculo instituída pelas Instruções Normativas nº 01 e nº 05, de 2001, deste Tribunal – os gastos com aposentadorias e pensões também são considerados, pela STN, como despesas de pessoal, seria necessário, ainda, proceder à inclusão dos recursos utilizados pelo Estado para cobrir o déficit financeiro do FUNFIP. E se assim não for, haveria verdadeiro negligenciamento do controle quanto a importante função pública, que vem sofrendo sucessivos déficits financeiros e atuariais.

A esse respeito, após analisar a defesa apresentada pelo governo, a Cfamge teceu as seguintes considerações

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.

Desse modo, seguindo o entendimento da Unidade Técnica e a metodologia da STN, seria necessário adicionar à despesa com pessoal do Poder Executivo o valor de R\$4,329 bilhões, o qual foi indevidamente deduzido pelo Estado. Ao efetuar essa inclusão, o montante correspondente às despesas líquidas com pessoal realizadas por este Poder passaria a ser de R\$29.069.131.048,10 (vinte e nove bilhões sessenta e nove milhões cento e trinta e um mil quarenta e oito reais e dez centavos).

Tal quantia corresponderia a 62,16% da receita corrente líquida do Estado, ultrapassando, consideravelmente, o limite setorial de 49% estabelecido pela LRF para o Poder Executivo.

No caso do TJMG, adicionando o valor indevidamente excluído de R\$140,715 milhões, verifica-se que as suas despesas com pessoal passariam a ser de R\$2.776.345.944,64 (dois bilhões setecentos e setenta e seis milhões trezentos e quarenta e cinco mil novecentos e quarenta e quatro reais e sessenta e quatro centavos).

Este valor corresponderia a 5,94% da base de cálculo, extrapolando, também, o limite máximo de 5,91%. Com efeito, a inclusão dessa quantia também impactaria o percentual do Judiciário como um todo (incluindo o Tribunal de Justiça Militar), fazendo com que as despesas com pessoal desse Poder atingissem o limite prudencial e ficassem bem próximas do limite máximo estabelecido pelo art. 20, inciso II, alínea “b”, da LRF.

Por fim, caso fosse utilizada a metodologia da STN e incluídos os aportes para cobertura de déficit financeiro do FUNFIP, que não observaram as disposições legais, inclusive de forma reconhecida pelos conselheiros que me antecederam, o percentual consolidado real das despesas com pessoal do Estado passaria a corresponder a 72,86% da receita corrente líquida. Portanto, ultrapassando e muito o limite definido pelo art. 19, inciso II, da LRF.

Vale ressaltar mais uma vez que a metodologia utilizada pela STN para o cálculo das despesas com pessoal leva em conta interpretação teleológica e autêntica, porquanto o art. 18 da LRF,

regulamentando o art. 169 da CF/88, expressamente incluiu na despesa total com pessoal os gastos com inativos e pensionistas, excluindo quanto aos inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, as despesas custeadas com recursos provenientes da arrecadação de contribuição dos segurados, da compensação financeira de trata o § 9º do art. 201 da CF/88 e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como o seu superávit financeiro, que não é nenhum dos casos aqui abordados.

Quadra salientar, todavia, e apesar de todas essas considerações representarem, no nosso entendimento, uma gestão fiscal não responsável por ser incompatível com o princípio da prudência, que é possível invocar até aqui, por duas razões especialmente, o princípio da segurança jurídica. A primeira razão, porque, embora seja extremamente frágil a tese do Estado de que os depósitos judiciais compõem a RCL, ela ainda pende de estabilização jurídica. A segunda, porque foi o próprio Tribunal de Contas que definiu em suas instruções normativas, conforme já mencionamos, a metodologia adotada pelo governo do Estado para apuração irreal de suas despesas com pessoal. Ressalte-se que essa metodologia é diferente da adotada pela STN e, no nosso entendimento, flagrantemente ilegal por contrariar a literalidade daquilo que foi estabelecido pela LRF.

De toda sorte, superada a análise desses pontos, passamos a avaliar as obrigações do governo que não sofrem flutuação inversamente proporcional ao volume de recursos arrecadados, mas ao contrário dependem para seu cumprimento de ajustes de governo, ou seja, de decisão político-administrativa. E nesse ponto trataremos apenas dos mínimos constitucionais em educação e saúde, direitos fundamentais constitucionais para cuja consecução o constituinte originário estabeleceu maior cautela aos governos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

2. Cômputo dos restos a pagar não processados, sem disponibilidade financeira, nas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

A apuração do cumprimento do percentual mínimo de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino constitui um dos pontos mais importantes a ser analisado no âmbito das contas de governo. Nesse exame, o Tribunal de Contas verifica se o Estado destinou, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos e transferências constitucionais, conforme determina o art. 212 da Constituição Federal.

O Órgão Técnico, analisando as informações prestadas pelo governo do Estado de Minas Gerais, apontou, inicialmente, que a base de cálculo do índice de manutenção e desenvolvimento do ensino correspondeu, no exercício de 2015, a R\$39.098.329.558,05 (trinta e nove bilhões noventa e oito milhões trezentos e vinte e nove mil quinhentos e cinquenta e oito reais e cinco centavos).

Assim, o valor mínimo a ser aplicado pelo Estado, para os fins do art. 212 da Constituição Federal, deveria corresponder a R\$9.774.582.389,51 (nove bilhões setecentos e setenta e quatro milhões quinhentos e oitenta e dois mil trezentos e oitenta e nove reais e cinquenta e um centavos).

Embora o governo tenha informado que, no exercício, foi destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino a quantia de R\$9.775.529.304,87 (nove bilhões setecentos e setenta e cinco milhões quinhentos e vinte e nove mil trezentos e quatro reais e oitenta e sete centavos), a qual atenderia ao percentual mínimo estabelecido pela Constituição, a Unidade Técnica apurou inconsistências nas despesas incluídas pelo Estado para cumprimento do índice.

Quanto às inconsistências, importante destacar que o governo computou como manutenção e

desenvolvimento do ensino os restos a pagar não processados no montante de R\$855.753.141,85 (oitocentos e cinquenta e cinco milhões setecentos e cinquenta e três mil cento e quarenta e um reais e oitenta e cinco centavos). Da análise da Instrução Normativa nº 13/08, a qual estabelece as normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, verifica-se que o art. 5º, § 4º, inciso II (introduzido por meio da Instrução Normativa nº 05/12) previu, expressamente, que, “para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, serão consideradas as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício”.

Assim, se o Estado possuir disponibilidade financeira para arcar com os restos a pagar vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, esses valores poderão ser computados para os fins do art. 212 da Constituição Federal.

Conforme salientou o Órgão Técnico, historicamente, diante da inexistência de mecanismos que evidenciem a vinculação da destinação dos recursos disponíveis, o Tribunal “vem aceitando na composição do índice de MDE, o cômputo de todos os RPNP [restos a pagar não processados], independentemente 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 nem mesmo aritmeticamente disponibilidade de caixa no Estado de Minas Gerais suficiente para tal fim. Se, de um lado, as disponibilidades apuradas foram de R\$2.286.274.101,86 (dois bilhões duzentos e oitenta e seis milhões duzentos e setenta e quatro mil e cento e um reais e oitenta e seis centavos), de outro, as obrigações corresponderam a R\$5.667.421.543,38 (cinco bilhões seiscentos e sessenta e sete milhões quatrocentos e vinte e um mil quinhentos e quarenta e três reais e trinta e oito centavos).

Some-se a isso o fato de que o Estado inscreveu em restos a pagar não processados a quantia de R\$4.153.278.150,03 (quatro bilhões cento e cinquenta e três milhões duzentos e setenta e oito mil e cento e cinquenta reais e três centavos). Assim, constata-se a insuficiência financeira total, ao final do exercício de 2015, de R\$7.534.425.591,55 (sete bilhões quinhentos e trinta e quatro milhões quatrocentos e vinte e cinco mil quinhentos e noventa e um reais e cinquenta e cinco centavos).

Frise-se ainda que o conceito mencionado pelo governo em sede de defesa de “disponibilidade financeira bruta” contraria os mais elementares fundamentos orçamentário-financeiros e, portanto, não merece ser acolhido, uma vez que este pretensio conceito de disponibilidade (saldo financeiro real) desconsidera as obrigações financeiras assumidas e a totalidade dos restos a pagar inscritos ao final do exercício.

Dessa forma, diferentemente dos exercícios anteriores em que havia disponibilidade financeira, ao menos aritmeticamente falando, para fazer face aos restos a pagar, no exercício de 2015, verifica-se a existência de déficit de caixa, de modo que os restos a pagar não processados incluídos pelo Estado para os fins do art. 212 da Constituição Federal carecem do suporte financeiro necessário e, portanto, não atendem ao disposto no art. 5º, § 4º, inciso II, da Instrução Normativa nº 13/08 e não podem ser computados como despesas relacionadas a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Todavia, antes de realizar a exclusão dos restos a pagar não processados incluídos indevidamente pelo Poder Executivo no cômputo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, deve-se retirar do montante de R\$855.753.141,85 (oitocentos e cinquenta e cinco milhões setecentos e cinquenta e três mil cento e quarenta e um reais e oitenta e cinco centavos) a quantia de R\$34.177.507,21 (trinta e quatro milhões cento e setenta e cento mil quinhentos e sete reais e

vinte e um centavos) correspondente aos recursos vinculados ao FUNDEB, conforme descrito na análise técnica (fl. 247).

Assim, o valor a ser expurgado dos gastos com educação passa a ser de R\$821.575.634,64 (oitocentos e vinte e um milhões quinhentos e setenta e cinco mil seiscentos e trinta e quatro reais e sessenta e quatro centavos). Decotando esta quantia do total das despesas informadas pelo Poder Executivo como tendo sido realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino, chega-se ao montante de R\$8.953.953.670,23 (oito bilhões novecentos e cinquenta e três milhões novecentos e cinquenta e três mil seiscentos e setenta reais e vinte e três centavos), o qual corresponde a apenas 22,90% da base de cálculo, ficando aquém do limite de 25% definido no art. 212 da Constituição Federal.

3. Cômputo dos restos a pagar não processados, sem disponibilidade financeira, nas ações e serviços públicos de saúde

A Unidade Técnica apontou, inicialmente, que a base de cálculo do índice de ações e serviços públicos de saúde correspondeu a R\$39.098.329.481,41 (trinta e nove bilhões noventa e oito milhões trezentos e vinte e nove mil quatrocentos e oitenta e um reais e quarenta e um centavos).

Consoante dispõe o art. 77, inciso II, do ADCT, a fração mínima de 12% que deveria ter sido aplicada pelo Estado nas ações de saúde corresponderia a R\$4.691.799.537,77 (quatro bilhões seiscentos e noventa e um milhões setecentos e noventa e nove mil quinhentos e trinta e sete reais e setenta e sete centavos).

Importante destacar que, no exercício de 2014, foram cancelados restos a pagar de exercícios anteriores no valor total de R\$288.247.638,12 (duzentos e oitenta e oito milhões duzentos e quarenta e sete mil seiscentos e trinta e oito reais e doze centavos). Desse modo, nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 141/12, tal quantia deveria ser aplicada no exercício seguinte, ou seja, em 2015, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado neste ano.

Com efeito, somando-se a aplicação mínima a ser realizada em 2015 com o valor correspondente aos restos a pagar de exercícios anteriores cancelados em 2014, chega-se ao montante, aproximado, de R\$4.980.047.176,00 (quatro bilhões novecentos e oitenta milhões quarenta e sete mil cento e setenta e seis reais), o qual corresponde ao valor mínimo real que deveria ter sido aplicado em saúde pelo Estado de Minas Gerais no exercício de 2015.

Embora o governo tenha informado que, no exercício em questão, foi destinada às ações e serviços públicos de saúde a quantia de R\$4.807.712.214,00 (quatro bilhões oitocentos e sete milhões setecentos e doze mil duzentos e quatorze reais), a qual atenderia ao percentual mínimo estabelecido pela Constituição, o Órgão Técnico apurou inconsistências nas despesas incluídas pelo Estado para cumprimento do índice em questão.

A primeira dessas inconsistências assemelha-se à que foi analisada no tópico relativo ao cumprimento dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. É dizer: o Estado computou como despesa afeta às ações e serviços de saúde os restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira que somaram, aproximadamente, R\$1,227 bilhão de reais.

Ocorre que o art. 24, inciso II, da Lei Complementar nº 141/12, bem como o art. 4º, § 1º, inciso II, da Instrução Normativa nº 19/08 estabelecem que, para efeito de cálculo dos recursos mínimos destinados à saúde, somente deverão 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.

No mesmo sentido da argumentação tecida no tópico relativo à manutenção e desenvolvimento

do ensino, não é possível verificar se houve disponibilidade financeira vinculada à saúde, uma vez que, segundo o Órgão Técnico, o Estado não adota “codificação específica no Caixa Único, que permita segregar as receitas destinadas às ASPS” (fl. 226).

De todo modo, considerando que, ao final do exercício, apurou-se insuficiência financeira total da ordem de R\$7.534.425.591,55 (sete bilhões quinhentos e trinta e quatro milhões quatrocentos e vinte e cinco mil quinhentos e noventa e um reais e cinquenta e cinco centavos) – tal qual expusemos quanto às despesas em educação – também não é possível computar como ações e serviços públicos de saúde as despesas inscritas em restos a pagar não processados, uma vez que inexistia disponibilidade de caixa para cobri-las.

Na linha do entendimento da Unidade Técnica, faz-se necessário, então, excluir os gastos computados incorretamente pelo Estado de Minas Gerais para os fins do art. 77, inciso II, do ADCT. Assim, decotando a quantia de R\$1,227 bilhão de reais do total das despesas informadas pelo Poder Executivo como ações e serviços públicos de saúde, chega-se ao montante real de pouco mais de R\$3.580.391.671,00 (três bilhões quinhentos e oitenta milhões trezentos e noventa e um mil seiscentos e setenta e um reais), o qual corresponde a apenas 9,16% da base de cálculo, ficando, portanto, bem abaixo do limite de 12% estabelecido pelo art. 77, inciso II, do ADCT.

4. Considerações finais acerca do cômputo de restos a pagar não processados, sem disponibilidade financeira, nos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

O cômputo de restos a pagar não processados, sem disponibilidade financeira, como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde tem-se constituído em irregularidade frequente nas contas de governo prestadas, anualmente, pelos prefeitos municipais.

Quando se deparam com uma falha dessa natureza, as Câmaras deste Tribunal possuem entendimento pacífico de que tais valores, indevidamente computados, devem ser expurgados do cálculo de gastos com saúde e educação.

Assim, após a exclusão desses montantes e, caso o percentual de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino ou com ações e serviços públicos de saúde permaneça aquém do definido pela Constituição Federal, os órgãos fracionários desta Corte de Contas têm concluído que este motivo é suficiente para emissão de parecer prévio pela rejeição das contas dos chefes do Executivo municipal.

A título de exemplo, confirmam-se as decisões proferidas nos seguintes processos:

PROCESSO	RELATOR	DATA DA SESSÃO
709407	Sebastião Helvecio	18/11/14
886864	Wanderley Ávila	08/04/14
887066	Mauri Torres	27/02/14
886399	José Alves Viana	08/10/13
887177	Cláudio Terrão	27/02/14
749986	Adriene Andrade	13/11/12
913128	Gilberto Diniz	26/02/15

Além do mais, a existência de orçamento deficitário não está relacionada com a opção político-administrativa de priorizar, como determina a norma constitucional, as políticas de educação e saúde. O destaque de recursos e esforços administrativos para o atingimento desses índices mínimos está, ao contrário do que compreenderam o conselheiro relator e a conselheira revisora, exclusivamente na alçada do governo, uma vez que esses índices não estão vinculados ao montante orçado pelo Estado, mas ao efetivamente arrecadado, tanto que nossas instruções normativas acertadamente impõem a necessidade de haver disponibilidade financeira para que sejam considerados os restos a pagar não processados para fins de cômputo dessas despesas no montante real a ser considerado. Por isso que, neste caso, o impacto das eventuais dificuldades econômicas pelas quais passa o Brasil não atinge a necessária observância dos índices da educação e da saúde.

Diante do exposto, para manter coerência com o meu entendimento em casos pretéritos, com o posicionamento até então pacífico de ambas as Câmaras e do Pleno deste Tribunal, adotado até aqui por todos os conselheiros presentes, com o estabelecido em nossas instruções normativas, bem como pelo fato de tais despesas estarem vinculadas a valores efetivamente arrecadados, e não aos valores orçados, o que fulmina a tese de que um orçamento deficitário justificaria uma decisão político-administrativa contrária à Constituição Federal, considero que as irregularidades atinentes ao descumprimento dos mínimos constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, em virtude da inadequada contabilização de restos a pagar não processados, sem a necessária disponibilidade financeira que lhe dê suporte, contrariando normas regulamentadoras desta Casa, bem como o art. 24, II, da Lei Complementar 141/2012, ensejam a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo do Estado.

5. CONCLUSÃO

Pelos fundamentos técnicos expostos, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, notadamente à vista do descumprimento do art. 212 da Constituição Federal, bem como do art. 77, inciso II, do ADCT, voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo, referentes ao exercício de 2015, de responsabilidade do Senhor Fernando Damata Pimentel.

É como voto, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Concedo a palavra ao Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, Senhora Conselheira, Senhores Conselheiros, Senhora Procuradora, Senhoras e Senhores.

De início, registro meus cumprimentos a todos servidores e membros desta Corte que contribuíram para o exame da prestação de contas apresentada pelo governador do Estado, referente ao exercício de 2015, ressaltando o primoroso trabalho desenvolvido pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado.

Sem pretender me estender na apreciação dos pontos já expostos pelo conselheiro relator e pela conselheira revisora, gostaria de ressaltar que a análise das contas do governo do Estado de 2015 deve considerar todo o contexto fático que marcou aquele exercício, no qual sobressaíram

resultados negativos na esfera econômic do país. Conforme detidamente apontado no relatório técnico inicial, em 2015, foi observada uma retração expressiva do PIB brasileiro e do mineiro, além do crescimento da taxa de desemprego e da manutenção de uma taxa de inflação acima do teto da meta definida pelo governo federal.

Esse cenário desfavorável afetou sobremaneira a capacidade financeira do Estado e dos Municípios de Minas Gerais e demandou empenho dos jurisdicionados desta Corte para promover ajustes nas contas públicas sem descontinuar políticas sociais mais essenciais. Assim, apesar da deterioração do panorama econômico, o governo estadual envidou esforços para reformar e redimensionar a estrutura administrativa de Minas Gerais e, a partir disso, otimizar a gestão dos recursos estaduais para buscar amenizar os impactos da grave crise econômica na vida dos cidadãos mineiros.

Feita essa ponderação, que reputo relevante, acolho integralmente o posicionamento adotado nos votos do conselheiro relator e da conselheira revisora, **voto** pela emissão de parecer prévio favorável à **aprovação** das contas anuais prestadas pelo governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2015, com fundamento no inciso I do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, acolhendo as determinações e recomendações propostas pelo Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Com a palavra o Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Excelentíssimos Senhor Presidente; Conselheiro Relator, Wanderley Ávila; Conselheira Revisora, Adriene Andrade; ilustre Procurador-geral, Daniel de Carvalho Guimarães; Senhores Conselheiros; Senhoras e Senhores.

Primeiramente, quero parabenizar o Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator, Wanderley Ávila, pela eficiente condução dos trabalhos de acompanhamento da execução orçamentária, assim como a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado pela dedicação na elaboração do relatório técnico.

Detive-me atentamente à leitura da proposta de voto do Conselheiro Wanderley Ávila e concordo com todas as suas ponderações a respeito das diversas razões que exigem o lançamento de um renovado olhar sobre a abordagem acerca do limite mínimo de gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e com as Ações e Serviços Públicos de Saúde.

No caso em tela, é importante frisar que o próprio Orçamento Fiscal do Estado para o exercício de 2015 foi aprovado com um **déficit orçamentário da ordem de R\$7,27 bilhões**. Tal episódio, acrescido das diversas variáveis que impactaram negativamente as contas públicas, foram os fatores determinantes do **déficit financeiro de R\$7,53 bilhões** apresentado pelo Estado no final do exercício.

Nesse cenário desolador e excepcional – em especial por ser o primeiro ano do mandato – exige-se também uma análise excepcional, na medida em que poder-se-ia impor um ônus excessivo ao Estado, ao exigir, sob uma perspectiva estritamente literal e legalista, que este dispusesse, no encerramento do exercício de 2015, de disponibilidade financeira suficiente para quitar os Restos a Pagar Não Processados, que foram computados como gastos na Saúde e na Educação. De fato,

a dinâmica das relações econômico-sociais ultrapassa os apertados contornos semânticos das normas de regência e exige um operar hermenêutico distinto.

Diante disso, proponho que, **excepcionalmente**, sejam aceitos no cômputo das despesas efetuadas com o Ensino e com a Saúde, **os Restos a Pagar Não Processados que foram expurgados por falta de disponibilidade financeira**, nos valores de R\$821.575.634,64 e R\$1.227.320.543,17, respectivamente. Ressalto que, como abordado no voto do relator, **a soma destes valores é inferior ao déficit orçamentário reconhecido na Lei Orçamentária de 2015 e ao déficit financeiro concretizado ao longo do mesmo exercício.**

Feitas essas considerações, **apuro a aplicação de R\$9.775.519.790,71 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de R\$4.807.712.214,17 nas Ações e Serviços Públicos de Saúde representando, respectivamente, os percentuais de 25% e 12,29%, superiores aos mínimos constitucionais.**

Ressalto, no entanto, que o cômputo excepcional dos Restos a Pagar sem disponibilidade financeira não é um fim em si mesmo, na medida em que encerra uma exigência adicional de que esses valores relativos a Restos a Pagar Não Processados sejam liquidados e pagos. Isso porque a questão deve ser analisada sistemicamente, envolvendo um fechamento que tem como parâmetros a Constituição Federal, a LC 141/12, a LRF e os normativos do Tribunal de Regência.

Nesse contexto, vale dizer que o próprio legislador, ciente das dificuldades de se lidar com as turbulências macroeconômicas, já permitiu, no bojo das disposições da LC/141 e da LRF, mecanismos que incorporam um viés de flexibilização na forma de cômputo desses índices e que agora devem ser objeto de uma nova atividade hermenêutica.

Em suma, o que se defende é que sejam excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira para efeito de composição do índice, **desde que o Estado demonstre o montante liquidado e pago ainda no exercício de 2016 e pague o restante dos valores lançados a esse título em até o final do exercício seguinte ao da data da publicação da ementa deste parecer.**

Explico-me melhor: o modelo que se propõe ultrapassa uma interpretação meramente semântica das normas e conjuga a abertura dada pela LC 141/2012 de:

- a) permitir a contabilização dos Restos a Pagar, ainda que não processados (art. 24);
- b) reconhecimento de que os índices possam não ser atingidos, exigindo-se, para tanto, a devida compensação (art. 25) combinada com aquela dada pela LC 101/2000, a LRF, que autoriza a redução do percentual excedente de Gastos com Pessoal em período posterior (art. 23 c/c 66 da LRF).

Assim, para exigir o cumprimento de tal obrigação “em exercício seguinte ou subseqüente” como mencionado na própria LC 141/12 em diversos momentos, necessário se ter em mente que a contagem para o cumprimento de qualquer determinação exarada em função da atuação desta Corte deve valer a partir da publicação da ementa do parecer, que é o momento em que ocorre a materialização do exercício da atividade fiscalizadora do Tribunal, com força cogente sobre os jurisdicionados, e fixa um marco seguro de contagem dos prazos. Tal modelagem, mais flexível, a meu juízo, afigura-se consentânea com a atual situação de crise que assola diversos entes da federação brasileira, a exemplo do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, e do próprio Estado de Minas Gerais.

Informo ainda que tal raciocínio deve ser utilizado também no cômputo dos Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, uma vez que o próprio Tribunal, por meio da IN

05/12, estende para essas despesas a mesma lógica adotada para as Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Por fim, essa mesma sistemática do prazo deve ser observada no que diz respeito à disponibilidade de caixa resultante dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2014, que perfazem o total de R\$288.247.638,12 e que deveriam ter sido aplicados em despesas da mesma natureza até o final do exercício de 2015.

Isso posto, outro ponto que entendo de suma importância e sobre o qual gostaria de tecer algumas considerações refere-se à **Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais - Cfem**.

Conforme expressamente determinado nos arts. 252 e 253 da Constituição Estadual, a Cfem deve ser, **prioritariamente**, aplicada na assistência aos municípios mineradores, com fins de diversificação de sua economia e garantia de manutenção de seu desenvolvimento socioeconômico, sem prejuízo da aplicação de recursos na proteção do meio ambiente.

Sobre o tema, cumpre lembrar que desde 2011 esta Corte vem recomendando ao Estado de Minas Gerais que adote medidas cabíveis para dar o efetivo cumprimento ao mandamento constitucional, no sentido de aplicar os recursos da Cfem na 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 no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

No Parecer Prévio das contas relativas ao exercício de 2014, foram feitas as seguintes recomendações ao poder público estadual:

18 - Maximizar a utilização dos recursos da CFEM, e alinhar as ações com eles financiadas às finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição Mineira. 19 - Criar, a partir de 2015, mecanismos para evidenciar, de forma destacada, os fluxos financeiros dos recursos da CFEM, mormente em razão de ter sido aberta conta bancária específica no Banco do Brasil para receber tais recursos. 20 - Envidar esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira. 21 - Envidar esforços no sentido de aumentar a aplicação dos recursos da CFEM nos setores elencados na legislação e, ao mesmo tempo, fundamentar o ato que autorizar os gastos em setores diversos daqueles previstos.

Determinou-se às unidades do TCE que continuassem o acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos da Cfem, e, ainda, constou a ressalva de que se as recomendações não fossem efetivadas nos prazos fixados, sem justificativa, medidas mais severas poderiam ser adotadas por esta Corte.

Em relação ao exercício de 2015, nos termos do relatório técnico (fls. 284), constatou-se, na fonte de Recursos 32 (fonte referente aos recursos arrecadados à Cfem), a arrecadação do montante de R\$ 148,497 milhões. Desse montante foi autorizado o crédito de R\$ 24,750 milhões, tendo ocorrido a aplicação de apenas R\$ 14,121 milhões, demonstrados por programa de governo.

É dizer, dos R\$ 148,497 milhões contabilizados em conta específica do grupo Bancos Conta Movimento, apenas R\$ 14,121 milhões foram contabilizados como despesas realizadas, representando uma utilização de apenas 9,51% da arrecadação efetiva desses recursos.

Assim, permaneceu na Conta Única do Estado o valor de R\$ 132,891 milhões não aplicados, sem qualquer indicação e controle de que serão utilizados para os fins constitucionalmente determinados, indicando uma baixa utilização dos recursos para os fins que deveriam o ser.

Lado outro, em relação à destinação dessas despesas, assim se posicionou a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental Estadual quanto aos programas financiados com recursos da Cfem (fl. 285):

Afora o financiamento com recursos da Cfem de programas não específicos para os municípios mineradores, **observa-se sua previsão em programas cujo objetivo é contrário ou incoerente com os propósitos constitucionais dessa fonte de recursos.**

Tendo em vista a conclusão da unidade técnica, pude observar, na tabela 171 (fl. 285 do relatório), que em diversos Programas financiados com recursos da Cfem há uma obscuridade em relação à pertinência com as finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição Mineira. Cite-se, como exemplo, o “Programa 701 - Apoio à Administração Pública”, no qual foi realizada uma das despesas mais significativas, no valor de R\$ 1.001.777,79 (hum milhão hum mil setecentos e setenta e sete reais e setenta e nove centavos), sem que se vislumbre a correlação do referido Programa com a finalidade de diversificação da economia dos municípios mineradores ou de manutenção de seu desenvolvimento socioeconômico e sem alegações plausíveis para se justificar tal desvio.

Em relação aos apontamentos elencados anteriormente, informou o governador de Minas Gerais em sua defesa, às fls. 586 do processo, que está em fase de planejamento o Plano Estadual de Mineração e Transformação Mineral, que tem 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”. Esclareceu ainda 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”.

Quanto às alegações da defesa, entendeu a unidade técnica que os argumentos expendidos apenas indicam que o Governo reconhece que deve ocorrer a destinação vinculada dos recursos da Cfem, mas **pouco foi feito para efetivar a aplicação correta dos recursos, como se depreende da análise dos gastos com recursos da Cfem no ano de 2015.**

Destarte, pode-se concluir que, além de ter sido aplicado um montante ínfimo, perto do que foi arrecadado, na finalidade precípua, não restou demonstrada a pertinência dos gastos com as finalidades estabelecidas na legislação vigente.

Tal fato vem demonstrar que, **enquanto não for elaborado um plano efetivo que preveja a utilização desses recursos a longo prazo, as recomendações feitas ano a ano por esta Corte de Contas permanecerão inócuas.**

Por todo o exposto, concluo que apuro a aplicação de R\$9.775.519.790,71 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de R\$4.807.712.214,17 nas Ações e Serviços Públicos de Saúde representando, respectivamente, os percentuais de **25% e 12,29%, superiores aos mínimos constitucionais.**

Determino que o Estado demostre, no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação da ementa deste Parecer Prévio, os valores liquidados e pagos no exercício de 2016 relativos aos Restos a Pagar Não Processados - RPNP que foram computados nos Gastos com Saúde e Educação do exercício de 2015, bem como que o restante dos RPNP ainda pendentes sejam liquidados e pagos até o final do exercício subsequente ao da publicação da ementa

do parecer. Determino, ainda, que, no mesmo prazo, seja aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde o montante referente à disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar de 2014 que foram cancelados.

Sugiro, ainda, seja incluída no Parecer Prévio das contas de 2015 determinação no sentido de se exigir do Estado de Minas Gerais que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente o referido Plano Estadual de Mineração e Transformação Mineral, no qual conste, de forma detalhada, o planejamento da aplicação dos recursos da Cfem nos setores elencados na legislação específica, nos próximos exercícios.

Adverta-se o senhor governador do Estado que o não cumprimento da determinação elencada anteriormente poderá acarretar reflexos nas prestações de contas dos exercícios seguintes.

Por todo o exposto, e considerando que as falhas apontadas, amplamente abordadas nesta oportunidade, são passíveis de regularização, **voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas relativas ao ano econômico de 2015**, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Com a palavra o Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Obrigado, Senhor Presidente.

Boa tarde a todos.

De início, parabeno o Relator, Conselheiro Wanderley Ávila, pela percuciente condução deste processo, como também a Revisora, Conselheira Adriene Andrade, o Procurador-Geral do Ministério Público Junto ao Tribunal, Daniel de Carvalho Guimarães, e os servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfange, cujas informações sobre as contas prestadas pelo Governador, relativas ao exercício financeiro de 2015, propiciaram a este Colegiado vasto detalhamento da execução orçamentária e financeira estadual.

Das informações constantes no relatório técnico e no laborioso parecer apresentado pelo Relator, ressaem como pontos controversos no exame das contas a inclusão, na Receita Corrente Líquida – RCL, do ingresso de dinheiro – no caixa único – advindo do levantamento de parcela dos depósitos judiciais, como também o não atingimento dos percentuais constitucionais mínimos de alocação de receita estadual nos segmentos da saúde e da educação.

Em relação ao descumprimento dos preceitos constitucionais que determinam a alocação de percentual mínimo de recursos públicos em saúde e educação, peço vênia para discordar da conclusão do Relator, que votou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas, pelas razões que passo a expor.

As informações apresentadas pelo Relator em seu parecer, que tiveram como base o minudente relatório elaborado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfange, aliadas às manifestações do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal e da Conselheira Revisora, bem como as alegações de defesa apresentadas pelo Governador do Estado, revelam a grave e preocupante condição financeira do Estado de Minas Gerais.

A situação desfavorável da economia brasileira atingiu sobremaneira as finanças dos entes federativos, refletindo, de forma aguda, no equilíbrio das contas governamentais mineiras. Diante dessa conjuntura adversa, a atual Administração reviu as projeções de receitas e despesas orçamentárias para o exercício financeiro de 2015, anteriormente encaminhadas à Assembleia Legislativa de Minas Gerais, o que resultou na perspectiva de déficit orçamentário de R\$7,273 bilhões, equivalente a 8,20% da despesa total fixada.

Portanto, essa situação já sinalizava – desde o início da atual gestão – o grau de dificuldade que o Poder Executivo enfrentaria para financiar os gastos públicos e mantê-los controlados, o que exigia – e continua a exigir – avanços institucionais para solução de déficits de difícil equacionamento, sobretudo em momentos, como os da atual quadra, em que as fontes de financiamento das despesas públicas são previsivelmente escassas.

Traduzindo tudo isso em termos orçamentários e financeiros, este é o cenário descortinado pela análise dos dados consubstanciados nas contas governamentais de 2015. Para as despesas fiscais ordinárias, no valor de R\$46,119 bilhões, foi prevista receita fiscal ordinária da ordem de R\$36,236 bilhões, culminando, assim, no déficit de R\$9,884 bilhões, correspondente a 21,43% das despesas fixadas no orçamento. Tais informações, a propósito, constam do “Demonstrativo Consolidado do Orçamento Fiscal”, que acompanhou o Projeto de Lei Orçamentária Anual. Nessas condições, em 9/4/2015, foi aprovada a Lei Orçamentária Anual nº 21.695, para o exercício financeiro de 2015, pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Ressalta-se, todavia, que, apesar de a citada Lei de Meios ter sido aprovada com déficit orçamentário, as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS e com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE foram fixadas com a observância dos percentuais mínimos constitucionalmente exigidos de 12% e 25%, respectivamente. E não poderia ter sido diferente, pois essas percentagens incidem sobre a receita efetivamente arrecadada no exercício financeiro, para quantificação do montante de recursos a ser alocado nessas políticas públicas.

E, conforme se constata das informações constantes nos autos, os resultados apresentados na execução desse orçamento evidenciam que a previsão de desequilíbrio das contas, exposta pelo Poder Executivo mineiro e aprovada pela Assembleia Legislativa, concretizou-se, porquanto as receitas arrecadadas não foram suficientes para fazer face aos gastos realizados, gerando déficit de R\$8,964 bilhões, o que representa 10,53% das despesas executadas. De igual modo, as receitas ordinárias arrecadadas foram insuficientes para acobertar as despesas executadas com essa fonte de recurso, apurando-se déficit de R\$9,734 bilhões, o que equivale a 22,03% das despesas.

Os recursos financeiros arrecadados, portanto, não se mostraram suficientes para cobrir as obrigações assumidas pelo Estado, ficando evidenciada, ao final do exercício, insuficiência financeira de R\$4,272 bilhões, considerando todos os Poderes, órgãos e entidades componentes do orçamento fiscal, conforme consta no relatório técnico, fl. 182.

Diante desse grave cenário, em que pese todo o esforço empreendido pelo Governo de Minas Gerais, as políticas públicas voltadas para as Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS e para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, setores da atuação estatal extremamente sensíveis e relevantes para a sociedade, ficaram, ainda mais, prejudicadas. Senão vejamos.

A Administração Estadual informou que, no exercício financeiro ora analisado, os valores aplicados em ASPS, R\$4,807 bilhões, e na MDE, R\$9,775 bilhões, representaram, respectivamente, 12,30% e 25,00% da receita vinculável de R\$39,098 bilhões, o que pode ser

verificado nos documentos que integram a prestação de contas, disponibilizados no Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP.

E, consoante o relatório técnico (fls. 260 a 273), das despesas consideradas pelo Estado para cálculo do percentual de recursos aplicados em ASPS (R\$4,807 bilhões), R\$3,580 bilhões referem-se a despesas que foram liquidadas no curso do exercício financeiro de 2015 e R\$1,227 bilhão a despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados – RPNP.

Dessa forma, por constatar que o Poder Executivo, ao final de 2015, apresentou insuficiência financeira total de R\$7,534 bilhões, e considerando que as receitas destinadas às ASPS ainda não foram segregadas do caixa único, a Cfange não considerou as despesas inscritas em RPNP por falta de disponibilidade financeira para fazer face a tais gastos, razão pela qual concluiu que a aplicação de recursos em ASPS foi de **9,16%**.

A Cfange, conforme se vê às fls. 242 a 250 do relatório técnico, dos R\$9,775 bilhões de recursos informados pela Administração Estadual como alocados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, decotou despesas que seriam de caráter assistencial e, portanto, vedadas pelo art. 71 da Lei nº 9.394, de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no total de R\$51,907 milhões, como também despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados no montante de R\$855,754 milhões, para as quais também não existia a correspondente disponibilidade financeira. No entanto, desses Restos a Pagar não Processados, a Unidade Técnica consignou que foi possível verificar a existência de disponibilidade financeira do FUNDEB, no valor de R\$34,178 milhões, os quais puderam ser computados como MDE.

O restante das despesas inscritas em RPNP, que soma R\$821,576 milhões, relativo a recursos ordinários, foi expurgado do montante das despesas consideradas pela Administração Estadual como MDE, pois, tal como ocorreu em relação aos gastos em ASPS, as receitas destinadas à Educação ainda não foram segregadas do caixa único e não existia suficiência financeira do Poder Executivo para acobertar esse somatório de despesa inscrito em RPNP.

Assim, pelo fato de ter excluído as despesas que supostamente seriam de caráter assistencial e aquelas inscritas em Restos a Pagar não Processados, no montante de R\$821,576 milhões, para as quais não havia disponibilidade financeira, a Cfange concluiu que a aplicação de recursos na MDE, no exercício financeiro de 2015, foi de **22,77%**.

Com vistas à comprovação da existência **de disponibilidade financeira** para suprir as despesas inscritas em RPNP computadas em ASPS e na MDE, o Governador, em sua **defesa**, consignou que a Disponibilidade Financeira Bruta do Poder Executivo (R\$2,286 bilhões) era suficiente para acobertar os restos a pagar processados e não processados da saúde e da educação (R\$2,778 bilhões), com o acréscimo da disponibilidade financeira comprometida com Despesas de Exercícios Anteriores – DEA (R\$787 milhões), restando, ainda, saldo de R\$295 milhões.

A seguir, demonstrativo do cálculo da disponibilidade financeira apresentado na defesa:

Disponibilidade Financeira Bruta do Poder Executivo (A)	2.286.274.101,86
(-) Restos a Pagar Processados e não Processados da Saúde (B)	(1.563.015.006,19)
Saldo (I) = (A-B)	723.259.095,67
(+) Disponibilidade Financeira comprometida com DEA – Despesas de Exercícios Anteriores (C)	787.532.253,73
Saldo (II) = (I+C)	1.510.791.349,40
(-) Restos a Pagar Processados e não Processados da Educação (D)	(1.214.936.850,82)
Saldo (III) = (II-D)	295.854.498,58

Infere-se das informações trazidas na defesa que o Estado pretende que se considere a **disponibilidade financeira bruta existente no Poder Executivo**, ao final do exercício, no valor de R\$2,286 bilhões, para cobertura dos **restos a pagar, processados e não processados**, computados como despesas **das áreas da Saúde e da Educação**, mas sem a dedução das demais obrigações financeiras desse Poder.

Ocorre que a sistemática sustentada pelo Estado diverge daquela adotada pelo Tribunal para aferição da disponibilidade financeira desses segmentos.

Como ficou assentado em decisões pretéritas, mormente na apreciação das contas governamentais do exercício financeiro de 2014, este Tribunal, até que os recursos vinculados à Saúde e à Educação sejam segregados do caixa único, **condicionou a inclusão dos respectivos restos a pagar, na apuração dos índices constitucionais, à existência de disponibilidade de caixa** do Poder Executivo, conforme “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa” – Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal.

A propósito, registro que, no parecer prévio emitido sobre as contas de 2014, o Tribunal determinou que tal segregação ocorresse **a partir do exercício financeiro de 2016**.

Assim, conforme o citado Demonstrativo, para verificar a suficiência ou insuficiência financeira, deve-se deduzir, da disponibilidade financeira bruta, todo o passivo financeiro, incluídos os Restos a Pagar não Processados inscritos pelo Poder Executivo.

Cabe registrar, que, consoante alínea “a” do inciso III do art. 55 da Lei Complementar nº 101, de 2000, no último quadrimestre de cada exercício, **independentemente de ser ou não o último ano do mandato**, deve-se demonstrar o montante das disponibilidades de caixa existente em 31 de dezembro, o qual deve ser apresentado em consonância com as orientações emanadas da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

E, diante da ausência de contas específicas para controle dos recursos financeiros vinculados à Saúde e à Educação, conforme já exposto, o Tribunal tem utilizado daquele Demonstrativo para verificar as disponibilidades financeiras desses segmentos.

Pelas razões expostas, a pretensão articulada na defesa apresentada pelo Governador do Estado não merece prosperar, porquanto, ao deixar de considerar todas as obrigações consignadas no Passivo Financeiro do Poder Executivo, seria criada disponibilidade financeira irreal ou fictícia.

Também não convence a alegação da defesa de que, se não existissem as mencionadas Despesas de Exercícios Anteriores – DEA, o Poder Executivo teria suficiência financeira para acobertar os RPNP relativos à Saúde e à Educação.

É cediço que o reconhecimento de dívida de exercícios anteriores é regulamentado pelas Leis de Finanças Públicas, de Diretrizes Orçamentárias e, ainda, por meio de Decretos editados pelo Poder Executivo.

E, consoante o art. 37 da Lei nº 4.320, de 1964, o Chefe do Poder Executivo pode reconhecer as despesas de competência de exercício anterior que não foram processadas no exercício próprio, na conta “Despesas de Exercícios Anteriores” (DEA), elemento de despesa 92, consignada no orçamento do exercício subsequente.

Eis a exata dicção do mencionado dispositivo legal, com destaques meus:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo **consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las**, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser

pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Como qualquer despesa pública, as Despesas de Exercícios Anteriores passam por todos os estágios (empenho, liquidação e pagamento) e, para concretização do gasto, serão utilizadas as receitas do exercício financeiro em que tais despesas forem reconhecidas e pagas.

Todavia, além de observar a legislação de regência, para o reconhecimento da obrigação e, conseqüentemente, para o pagamento da respectiva despesa de exercício anterior, faz-se necessário, ainda, que haja certeza, liquidez e exigibilidade do crédito que está sendo pago.

Dito isso, destaco que, na prestação de contas do exercício financeiro de 2014, Processo nº 951.454, a Cfange assinalou que a Controladoria-Geral do Estado consignou, em seu parecer, terem sido realizados cancelamentos de empenhos liquidados que somaram R\$1,140 bilhão.

E, acerca desse procedimento, à fl. 249-v do Relatório de Controle Interno, que acompanhou a prestação de contas de 2014 (Anexo 4), constou manifestação do então Controlador-Geral da atual Administração Estadual, subscrita em 1º/4/2015, com a seguinte informação:

Tendo em vista que as análises se basearam, exclusivamente, nos saldos contábeis e de execução orçamentária e financeira armazenados no Sistema de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais (SIAFI/MG), não se avaliou se as anulações das liquidações foram acompanhadas dos cancelamentos das respectivas obrigações junto aos credores, conforme prevê o art. 63 da Lei nº 4.320/64. (Destques meus).

Logo, o que se infere é que não existiam informações suficientes nos autos para avaliar a regularidade dos referidos cancelamentos.

Diante disso, o Tribunal, nos autos das contas de 2014, deliberou que o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, mormente em seu *caput* e §§ 1º e 2º, ao tratar da limitação de empenho e movimentação financeira, com vistas ao atingimento dos resultados primário e nominal, cria para o ente a obrigação de realizar avaliação periódica da subsistência dos empenhos realizados. No âmbito do Estado de Minas Gerais, os critérios para limitação de empenho e movimentação financeira foram fixados nos arts. 41 a 43 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, para o exercício financeiro de 2014.

Ademais, para o encerramento do referido exercício, foi editado o Decreto nº 46.638, de 29/10/2014, cujos arts. 5º e 6º abordam os procedimentos a serem adotados para inscrição dos restos a pagar. Das disposições ali contidas, destaco o estabelecido no § 3º do art. 5º, que, objetivando o equilíbrio das contas governamentais, atribuiu à Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF competência para propor cancelamentos, depois de avaliar a subsistência dos saldos de empenho e de restos a pagar inscritos.

Desse modo, à Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF competia fazer a avaliação da subsistência dos saldos de empenho e de restos a pagar inscritos para justificar cancelamentos realizados a esse título, sendo que a verificação da regularidade dos procedimentos adotados, naquele caso, somente poderia ser aferida mediante exame da documentação pertinente.

Assim, não existiam documentos suficientes para avaliar a regularidade de tal procedimento, até porque essa matéria caracteriza típico ato de gestão, que refoge ao escopo da análise empreendida nas contas de governo, consoante a sistemática adotada pelo Tribunal também nas contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais.

Por esse motivo, e considerando que, naquela ocasião, ficou constatada suficiência de R\$ R\$336 milhões, o Tribunal considerou cumpridas as determinações contidas no art. 42 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

Posto tudo isso, também não procede a pretensão da defesa de considerar como suficiência financeira o valor de R\$787 milhões despendido para o pagamento de despesas de exercícios anteriores, em razão do princípio da continuidade que deve reger as atividades desenvolvidas pela Administração Pública. Desprezar, como pretendido, as despesas de exercícios anteriores, significa desconsiderar o princípio da continuidade consubstanciado na Lei nº 4.320, de 1964.

A Cfãnge, portanto, agiu com acerto, ao não considerar, para cálculo dos percentuais mínimos de recursos aplicados em ASPS e na MDE, os RPNP, por não haver disponibilidade financeira suficiente para acobertar tais despesas.

A glosa efetuada pela Cfãnge, em relação às ASPS, tem amparo no inciso II do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012, na Instrução Normativa nº 13, de 2008, e suas alterações, bem como no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, e, quanto à MDE, nas disposições da Instrução Normativa nº 13, de 2008, e suas alterações, bem como do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

É que, segundo esses normativos, as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar, somente podem ser consideradas para cálculo do percentual mínimo de receitas alocadas em ASPS e na MDE, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.

Essa condicionante está em perfeita harmonia com o inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e o art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 2012, dispositivos que determinam a aplicação de, no mínimo, doze por cento do produto da arrecadação dos recursos que especificam, em ASPS, bem assim com o art. 212 da Constituição da República, que prescreve a alocação de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE.

É dizer, a Lei Maior determina que, no mínimo, os percentuais indicados da arrecadação dos Estados sejam gastos em ASPS e na MDE, daí por que é inadmissível o mero empenhamento de despesa para cumprimento desses mandamentos constitucionais. Com efeito, para esse fim, é necessário que a despesa tenha sido liquidada e paga, ou, se empenhada, não liquidada e inscrita em restos a pagar, que haja a correspondente disponibilidade financeira para pagar a despesa, quando se concluir o seu processamento.

Essa cautela contida na lei, no manual da STN e na instrução normativa deste Tribunal tem fundamento na Constituição da República e representa meio de garantir a concretude dos mandamentos constitucionais e, conseqüentemente, dos direitos fundamentais sociais que ela estabelece.

Por outro lado, entendo ser improcedente a glosa feita pela Cfãnge, relativamente às despesas realizadas com os projetos Poupança Jovem (R\$44,198 milhões) e PlugMinas (R\$7,700 milhões), da Secretaria de Educação.

Isso porque, na esteira do entendimento firmado pelo Tribunal Pleno, nos autos da prestação de contas relativas ao exercício financeiro de 2014, pelos fundamentos ali expostos, as despesas realizadas com os projetos Poupança Jovem e PlugMinas podem ser computadas para apuração do percentual de recursos públicos alocados na MDE.

Assim, na esteira desse entendimento e em consonância com a metodologia acatada por esta Corte de Contas no exercício financeiro de 2014, a aplicação de recursos próprios do Estado na MDE, em 2015, foi de 22,90%, conforme detalhado a seguir:

Receita Base de Cálculo (A)	R\$ 39.098.329.558,05
Despesas com MDE realizadas pelo Estado conforme Cfamge	R\$ 8.902.046.172,37
(+) Poupança Jovem	R\$ 44.197.983,71
(+) PlugMinas	R\$ 7.699.999,99
Total Apurado (B)	R\$ 8.953.944.156,07
Percentual Aplicado (B/A)	22,90%

De acordo com as razões retroexpendidas, portanto, o Estado de Minas Gerais não atingiu o percentual mínimo de aplicação de recursos próprios em ASPS (9,16%), descumprindo as disposições do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 2012, como também na MDE (22,90%), inobservando o comando inserto no art. 212 da Constituição da República.

A esse respeito, entendo que a decantada crise financeira enfrentada pelos entes federados brasileiros, incluído o Estado de Minas Gerais, não tem o condão de justificar o descumprimento desses mandamentos constitucionais. Ora, esses percentuais mínimos são vinculados à receita arrecadada, e não a outra variável que não se concretizou na execução orçamentária de 2015. É dizer, a Constituição Federal prescreve verdadeira reserva de parcela mínima de sua arrecadação para concretude dessas políticas públicas.

Competia ao Administrador – diante desse cenário de contração do ciclo econômico e, conseqüentemente, de previsível déficit orçamentário e financeiro –, bem assim desses mandamentos constitucionais irrenunciáveis, estabelecer prioridades, notadamente para cumprir essa parcela mínima prescrita na Constituição das políticas públicas voltadas para a Saúde e para a Educação.

Com efeito, o não atingimento dos percentuais constitucionais mínimos de aplicação de recursos em ASPS e na MDE não representa descumprimento de meras políticas de governo, e sim de legítimas e verdadeiras políticas públicas ou políticas de estado, porquanto ressaem diretamente do texto constitucional e têm como desiderato contribuir para a materialização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Prova disso é o arranjo dado pela Constituição para concretização dessas políticas públicas, o que pode ser constatado nas disposições contidas, sobretudo, nos arts. 34, VII, “e”, 196, 197, 205, 212, 227, 77 do ADCT.

Luís Roberto Barroso, ao discorrer sobre a concretização do direito constitucional, lembra que “a efetividade foi o rito de passagem do velho para o novo direito constitucional, fazendo com que a Constituição deixasse de ser uma miragem, com as honras de uma falsa supremacia, que não se traduzia em proveito para a cidadania”. (Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. *In*: Interesse Público, ano 9, n. 46, nov./dez. 2007. Belo Horizonte: Fórum, 2007 p. 34 e 34).

Evitando delongar-me acerca das questões pragmáticas que envolvem a inefetividade dos direitos à Saúde e à Educação – porque sobejamente conhecidos de todos –, cumpro-me apenas destacar a importância, na atividade de controle das contas públicas, de se voltar os olhos para o cotidiano da maioria da população brasileira, com vistas a contribuir para que a Constituição deixe de ser uma miragem e se concretize em ações e serviços públicos de qualidade para o cidadão.

Em suma, entendo que, além dos indicados mandamentos constitucionais, esse componente da sociedade repleta de seres humanos que dependem da efetivação dos direitos sociais para garantir a sua sobrevivência com dignidade necessita ser considerado, para que passe a constituir-se em estrela guia do exercício da atividade de controle das contas públicas.

O descumprimento dos comandos constitucionais destacados, portanto, constitui motivo, a meu ver, suficiente para a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas em análise, com fulcro nas disposições do inciso III do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008.

Por isso, Senhor Presidente, diante das razões expendidas, voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Sr. Fernando Damata Pimentel, relativas ao exercício financeiro de 2015, pelo não atingimento do percentual mínimo de aplicação de recursos próprios em ASPS (9,16%), descumprindo as disposições do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar nº 141, de 2012, como também na MDE (22,90%), inobservando o comando inserto no art. 212 da Constituição da República.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Completa a votação, vamos proclamar o resultado. Antes, porém, indago ao eminente Relator se deseja fazer algum comentário.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, acolho as recomendações e determinações constantes do voto do Conselheiro José Alves Viana, quanto à compensação financeira pela exploração dos recursos minerais – CFEM. No mais, mantenho meu voto na íntegra.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, eu gostaria de encampar a fundamentação apresentada pelo Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Senhor Presidente, diante das novas considerações trazidas pelo Conselheiro José Alves Viana, que, excepcionalmente, apurou a aplicação dos percentuais de 25% e 12,29%, respectivamente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, eu o acompanho.

Destaco que, nos termos do voto do Conselheiro José Alves Viana, “(...) o cômputo excepcional dos restos a pagar sem disponibilidade financeira não é um fim em si mesmo (...) desde que o Estado demonstre o montante liquidado e pago”.

Percebo que se assentou, por maioria, nos votos do Relator, do Conselheiro José Alves Viana, do Conselheiro Mauri Torres e no meu, que se mantenha a determinação para que o Governo mineiro aplique o resíduo de 2,1% da Receita Base de Cálculo do ano de 2015 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

E que, também por maioria, assentou-se que o Governo deverá aplicar em Ações e Serviços Públicos de Saúde, além do mínimo de 12%, o montante referente à diferença entre o valor executado de 2015 e o limite constitucional, acrescido dos montantes relativos aos cancelamentos de restos a pagar ocorridos em 2014 e 2015.

Então, Senhor Presidente, para evitar obscuridade na decisão, que poderia ensejar algum recurso, solicito a Vossa Excelência que determine que se vote em apartado a parte do meu voto em que determinei que o Governo mineiro “aplique o resíduo faltante, isto é, 2,1% da Receita Base de Cálculo do ano de 2015, nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, com o devido acompanhamento deste Tribunal”, no que diz respeito à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Como o governo mineiro só tomará conhecimento da decisão plenária de hoje no fim do exercício de 2016, entendo, com base no princípio da razoabilidade, que o cumprimento da parcela demonstrada como não aplicada em 2015 em Ações e Serviços Públicos de Saúde deverá ser exigida a partir do exercício de 2017, nos termos da Lei Complementar n. 141/2012.

Assim sendo, o Governo mineiro deverá aplicar, além do mínimo de 12%, o montante referente à diferença entre o valor executado em 2015 e o limite constitucional, acrescido dos montantes relativos aos cancelamentos de restos a pagar ocorridos em 2014 e 2015, nos valores de R\$288,247 milhões e R\$73,906 milhões, respectivamente.

Minha proposta objetiva tornar mais claro, evitar obscuridade, evitar recurso, porque cada um propôs uma data ou deixou em aberto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Vou proclamar o resultado e depois voltarei a palavra ao Relator para que possamos nos harmonizar com relação a essa sugestão sobre os prazos, feita pela Conselheira Revisora.

DECLARO APROVADAS AS CONTAS DO EXCELENTÍSSIMO SENHOR GOVERNADOR FERNANDO DAMATA PIMENTEL, RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2015, VENCIDOS OS CONSELHEIROS CLÁUDIO COUTO TERRÃO E GILBERTO DINIZ.

Com relação ao índice de aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, percebo que há empate. Então, neste caso, vou votar.

Eu considero o percentual apresentado... (interrompido)

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Peço a palavra, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Com a palavra, Excelência.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Não consegui compreender dessa forma. Eu gostaria que os respectivos Conselheiros, em relação a esses índices, expusessem, expressamente, quais são os índices que estão sendo considerados.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Pois não, Excelência.

Com a palavra a eminente Conselheira Adriene Andrade.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Eu considerei, excepcionalmente, o que foi apurado com os restos a pagar não liquidados, no caso, 25% na educação e 12,29% na saúde, com a determinação da liquidação desses restos a pagar nas datas que sugeri e da recomposição do que não foi usado dentro dos limites mínimos constitucionais.

E sugeri que o Presidente colha, depois, os votos relativamente aos prazos fixados para essa recomposição e liquidação.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

O empate se deu então entre a Conselheira Adriene Andrade, o Conselheiro Mauri Torres e o Conselheiro José Alves Viana. O Conselheiro Wanderley manteve seu voto.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Eu revi meu entendimento e acompanhei a fundamentação apresentada pelo Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Eu mantenho o percentual apresentado pelo Estado em 25%, em atendimento ao art. 212 da Constituição da República, levando em conta inclusive a necessária regulamentação por meio de lei, nos moldes da apuração dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, nos critérios para o cômputo de investimento mínimo em MDE, de acordo a assegurar a educação de qualidade e o caminho para a inclusão social.

E, no que concerne à saúde, considero a excepcional e inequívoca crise financeira que abala praticamente todos os Estados da federação e computo as despesas inscritas em restos a pagar não processados nos gastos destinados às ações e serviços públicos de saúde no exercício sob exame, acrescentando que, no exame técnico desta Casa, não se questionou a natureza das despesas e, sim, a capacidade financeira do Estado para o seu pagamento.

Considero, portanto, o percentual apresentado no voto do eminente Conselheiro José Alves Viana, de 12,29 %, em atendimento ao art. 77, II, do ADCT da Constituição da República.

É como voto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Só um instante, vou passar a palavra a Vossa Excelência.

Então, vamos agora colocar em votação. Precisamos harmonizar nossa posição quanto aos restos a pagar não processados.

O Conselheiro Wanderley Ávila propõe *no exercício de 2016*. A Conselheira Adriene Andrade propõe *a partir de 2017*.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Na saúde.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

E na educação, também?

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Não, na educação, eu proponho 2016, 2017 e 2018.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Então vamos votar por partes. Primeiro, a saúde.

Depois concedo a palavra a Vossa Excelência, Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Continuo pedindo pela ordem, Excelência, porque preciso ter acesso à Lei Complementar n. 141, que Vossa Excelência disse, expressamente, que não previu a metodologia para a aplicação desses recursos. E eu tenho dúvidas em relação a isso, porque me parece que está expressamente previsto, inclusive... (interrompido)

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Está certo. Depois vamos a esse assunto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Só um instantinho, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Vamos só continuar a votação.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Mas isso é importante!

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Sim, sei que é importante, mas vou terminar a votação acerca da sugestão da Conselheira Adriene Andrade, depois nós voltamos a tal ponto.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Continuo com a palavra. Estou ainda fazendo... (interrompido)

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Estou presidindo... (interrompido)

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu sei, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Estou presidindo. Depois, na hora da questão de ordem, assim que eu terminar essa votação, eu lhe concedo a palavra.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Embora Vossa Excelência esteja presidindo, estou querendo, na verdade, por uma questão de ordem, estou solicitando a Lei Complementar n. 141.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Eu vou lhe conceder a palavra assim que eu terminar de encaminhar essa votação. A questão de ordem será anotada. Será lido o artigo assim que terminarmos essa votação.

Conselheiro Mauri Torres, com relação ao prazo de 2016, 2017 e 2018 para a educação, Vossa Excelência está de acordo?

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Para fins de harmonização, acompanho a Conselheira Revisora.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Pela mesma forma: 2016, 2017 e 2018.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Conselheiro Wanderley Ávila, na questão do prazo, Vossa Excelência também acompanha?

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Não, apenas 2016.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Mais uma vez, há empate. Eu também desempato, votando com a Conselheira Revisora no prazo que Sua Excelência propôs para a educação.

Agora vamos deliberar sobre a questão do prazo para a saúde.

A Conselheira Adriene Andrade estipulou *a partir de 2017*. O Conselheiro Relator, 2016. Como vota o Conselheiro Mauri Torres?

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Acompanho a Conselheira Revisora: 2017 e 2018.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Também a partir de 2017.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Mais uma vez, há empate. Desempato, votando com a Conselheira Revisora.

Agora, com a questão de ordem, o Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu gostaria de chamar a atenção de Vossas Excelências que, primeiro, estamos desrespeitando a nossa própria Instrução Normativa e, mais do que isso, desrespeitando a LRF, e expressamente o que prevê o art. 24, § 1º, da Lei Complementar n. 141, que assim dispõe:

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

(...)

§ 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.

Então, estamos criando aqui, mais uma vez, uma decisão que revoga a Lei Complementar n. 141.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:
REGISTREM-SE AS PALAVRAS DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO.

PROCURADORA SARA MEINBERG:

Senhor Presidente, pela ordem.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Só um instante. Já passo a palavra a Vossa Excelência.

Agora vamos votar a sugestão do Conselheiro José Alves Viana com relação à CFEM, que já foi acolhida pelo Relator.

Indago à eminente Revisora se acolhe a proposição sobre a CFEM.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Já foi encampada pelo Relator. Então, estou de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com relação à CFEM, encampo as considerações feitas pelo Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

FICA INCORPORADA AO VOTO DO RELATOR A CONTRIBUIÇÃO DO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

Concedo a palavra à eminente Procuradora Sara Meinberg.

PROCURADORA SARA MEINBERG:

Presidente, com relação ao prazo para cumprimento dos percentuais de aplicação na educação, salvo engano, o Conselheiro Mauri Torres e a Conselheira Adriene Andrade acompanharam o Conselheiro José Alves Viana. Então, parece-me que não houve empate. Os três acompanharam o Conselheiro José Alves Viana, e o Conselheiro Relator ficou vencido.

Conselheira, com relação à educação, Vossa Excelência votou 2016, 2017 e 2018, não foi?

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Sim.

PROCURADORA SARA MEINBERG:

O Conselheiro José Alves Viana e o Conselheiro Mauri Torres também, não?

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Sim.

PROCURADORA SARA MEINBERG:

Então, não houve empate.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

O Conselheiro Cláudio Terrão e o Conselheiro Gilberto Diniz, eu entendi que votassem contra. Então, para não ter dúvidas, fiz o desempate.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Pela ordem, Excelência. Não consegui compreender a sua lógica. Nós ficamos vencidos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Vou explicar. A minha lógica é a seguinte: a questão do prazo foi apresentada pela Conselheira Adriene Andrade e acolhida pelos Conselheiros Mauri Torres e José Alves Viana.

Não acolheram – pelo menos, eu entendi assim – Vossa Excelência... (interrompido)

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Não. Eu fiquei vencido, porque propus a rejeição das contas, assim como o Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Exatamente. Então, Vossa Excelência não acolheu esse prazo.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Então, nesse ponto, só em relação aos que foram vencedores é que se deve avaliar se houve ou não empate. Isso é o voto médio, Excelência.

Com toda a razão, a Procuradora do Ministério Público, que está aqui como *custus legis* da Sessão.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Agradeço a contribuição, Excelência.

ENTÃO, ESTÁ PROCLAMADO O RESULTADO, NA FORMA ANUNCIADA AQUI NESTA SESSÃO, CONFORME PROPOSIÇÃO DO CONSELHEIRO RELATOR, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES NOS TERMOS DOS VOTOS DA CONSELHEIRA REVISORA ADRIENE ANDRADE E DOS CONSELHEIROS MAURI

TORRES E JOSÉ ALVES VIANA. VENCIDOS OS CONSELHEIROS CLÁUDIO COUTO TERRÃO E GILBERTO DINIZ E, EM PARTE, O CONSELHEIRO RELATOR QUANTO AOS PRAZOS PROPOSTOS PELA CONSELHEIRA REVISORA E QUANTO AO ATINGIMENTO DOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS PROPOSTOS PELO CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA.

A Procuradora deseja falar mais alguma coisa?

PROCURADORA SARA MEINBERG:

Não, Excelência. Obrigada.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Está encerrada a presente Sessão.

Plenário Governador Milton Campos, 21 de novembro de 2016.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente

WANDERLEY ÁVILA
Relator

ADRIENE ANDRADE
Revisora

rp/rrma/fg

CERTIDÃO

Certifico que a **Ementa** desse **Parecer Prévio** foi disponibilizada no Diário Oficial de Contas de ___/___/____, para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/____.

**Coord. Sistematização, Publicação das
Deliberações e Jurisprudência**