

**BALANÇO GERAL DO ESTADO N. 1007713**

Procedência:	Estado de Minas Gerais
Exercício:	2016
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
RELATORA:	CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE
REVISOR:	CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

EMENTA

BALANÇO GERAL DO ESTADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL, DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2016. Análise Econômica – Conjuntura Nacional e Mineira. Lei Orçamentária Anual. Gestão Fiscal. Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS. Despesas com Publicidade. Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM. Demonstrações Contábeis. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

O **TRIBUNAL PLENO**, na 1ª Sessão Extraordinária, realizada no dia 11/07/2017, sob a presidência do Conselheiro Cláudio Couto Terrão, por maioria de votos, nos termos do voto da Conselheira Relatora e das Notas Taquigráficas, **DELIBERA** pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas** de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Fernando Damata Pimentel, relativas ao exercício financeiro de 2016, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Orgânica deste Tribunal, e do art. 240, inciso I, do Regimento Interno desta Corte, sem prejuízo das seguintes determinações e recomendações: **Determinações ao Governo:** **1-** determinar que envide esforços para cumprir as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais; **2-** determinar que o Poder Executivo e a Secretaria de Estado da Fazenda - SEF, nos próximos exercícios, observem a legislação no que tange aos aportes para cobertura de déficit atuarial e/ou déficit financeiro do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS; **3-** determinar que processe o ciclo das despesas públicas por completo, ou seja, que efetue a liquidação e o pagamento dessas despesas até o exercício de 2018 ou que cumpra o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, por ocasião do final do seu mandato, quanto à disponibilidade financeira, tendo em vista a inclusão dos valores dos Restos a Pagar Não Processados no percentual de gastos com Educação; **4-** determinar que, se forem cancelados os Restos a Pagar incluídos no percentual da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE no exercício de 2016, sejam aplicados como um *plus* aos exercícios de 2017 e 2018, sob pena de não cumprimento da aplicação mínima de 25% em educação anuais; **5-** determinar que, no exercício de 2017, processe todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados) incluídos, que totalizaram R\$5,302 bilhões, sem prejuízo da aplicação do percentual mínimo do ano de 2017, uma vez que no percentual de 2016 foram computados os restos a pagar sem disponibilidade financeira; **6-** determinar que, se forem cancelados, no decorrer de 2017, os Restos a Pagar que foram incluídos

no percentual das Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS de 2016, sejam aplicados no exercício de 2018 ou que se cumpra o disposto no art. 42 da LRF, por ocasião do final do seu mandato, quanto à disponibilidade financeira, sob pena de não cumprimento da aplicação mínima de 12% em saúde; **7-** determinar que apresente, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data desta sessão, um Plano de Ação com as medidas e estratégias que pretende implementar para sanar o desequilíbrio das contas públicas, mais precisamente as direcionadas à diminuição das despesas de pessoal, readequação dos contratos gerados pela dívida do Estado junto à União, ao atingimento dos resultados fiscais e dos índices mínimos de aplicação na Saúde e Educação e das medidas de redução do déficit orçamentário; **8-** determinar que providencie a criação de conta própria para gerenciamento e controle dos recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM; **9-** determinar que apresente a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar da data desta sessão, um Plano de Ação com as medidas que pretende adotar para quitar os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados, em especial os valores que compuseram os índices constitucionais de aplicação na Saúde e na Educação, nos exercícios de 2015 e 2016, em atendimento ao princípio da anualidade orçamentária, previsto no art. 165, III, da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei Federal n. 4.320/1964 e ao princípio da gestão fiscal responsável, previsto no art. 1º da LRF, **advertindo-se** ao Sr. Governador do Estado de que o não cumprimento dessas determinações poderá acarretar reflexos nas prestações de contas dos exercícios seguintes, sem prejuízo das sanções cominadas em lei. **Reiteração de determinação ao Governo** para que aplique os valores relativos aos cancelamentos dos restos a pagar ocorridos em 2014 (R\$288,247 milhões) e em 2015 (R\$73,906 milhões), a partir do exercício de 2017, e ainda, também a partir de 2017, processe todo o ciclo da despesa referente aos RPNP sem disponibilidade financeira computados no percentual de aplicação da Saúde de 2015, no valor de R\$1,227 milhão. **Determinações a unidades internas do Tribunal:** **1-** determinar o fiel cumprimento ao preceituado no § 1º, inciso II, do artigo 59 da LRF, quanto aos alertas aos Poderes e Órgãos; **2-** determinar à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE que promova, nos termos dos arts. 290 e 291, II, do Regimento Interno deste Tribunal, o monitoramento da execução do Plano de Ação apresentado pelo Governo do Estado, com as medidas que este pretende adotar para quitar os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados, em especial os valores que compuseram os índices constitucionais de aplicação na Saúde e na Educação, nos exercícios de 2015 e 2016, devendo, ainda, a CFAMGE elaborar relatório trimestral, contendo os resultados obtidos pelo Governo, documento este que deverá ser apresentado ao Relator das contas do Governo do Estado de cada exercício financeiro, para que tome as medidas que julgar necessárias; **3-** determinar a realização de auditoria operacional objetivando a avaliação dos resultados obtidos advindos das Renúncias de Receita efetivadas pelo governo estadual, dando cumprimento ao disposto na Diretriz 15, letra “q”, observados os pontos de controle estabelecidos pela Diretriz 16, ambas constantes do Anexo que integra a Resolução n. 06/16 da Atricon. **Recomendações ao Governo:** **1-** recomendar que fique atento aos apontamentos da CFAMGE, considerando os aspectos gerenciais e o planejamento das finanças públicas; **2-** recomendar que, nos próximos exercícios, atente para as alterações promovidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, isto é, que contabilize o elemento de despesa 34 no Grupo de Natureza de Despesa 3, adotando as regras dos Manuais vigentes à época dos registros contábeis; **3-** recomendar que observe rigorosamente as orientações constantes do Manual da STN para elaboração do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida – RCL de não inclusão de receitas de caráter extraordinário no cálculo da RCL; **4-** recomendar que, nos próximos exercícios, na medida do possível, siga as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais quanto à indicação das compensações das novas renúncias no Demonstrativo da

Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e que, por ocasião da prestação de contas a este Tribunal, informe o valor efetivado, visando dar uma maior transparência ao fato; **5-** recomendar prudência na adoção de medidas que impliquem renúncia de receitas, bem como o acompanhamento da tramitação do Projeto de Lei n. 312/2013, atentando ao prazo estabelecido na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, considerando o impacto de tais renúncias na situação econômica e financeira do Estado; **6-** recomendar à SEF que inclua nos relatórios informativos sobre os Regimes Especiais – RE e Regimes Especiais de Tributação – RET os valores e seus reflexos, para que seja possível avaliar o impacto da adoção dos regimes especiais na economia mineira; **7-** recomendar ao Governo e à SEF que envidem esforços para contabilizar todos os atos e fatos relacionados com a Administração Pública, seguindo as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, específicas para o registro da renúncia de receita, objetivando uma maior transparência para a sociedade e convalidando os preceitos do art. 83 da Lei n. 4.320/1964; **8-** recomendar que envide esforços para contingenciar gastos, sob pena de, ao final do seu mandato, não conseguir cumprir o determinado na LRF; **9-** recomendar que envide esforços para que os valores inscritos em Dívida Ativa sejam cobrados administrativamente e/ou judicialmente, de forma que se transformem em receitas efetivas; **10-** recomendar que acompanhe a regularização dos registros contábeis junto ao Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM, em face da efetivação de receita pelo aludido Instituto, sem a devida apropriação do seu direito; **11-** recomendar que proceda aos registros dos valores relativos aos Créditos Tributários a Inscrever em Dívida Ativa, em fase administrativa e em controle de legalidade, ainda no exercício de 2017; **12-** recomendar ao Governo, ao Departamento de Edificações e Estradas de Rodagem – DEER e ao Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG que envidem esforços para evidenciar contabilmente, ainda no exercício de 2017, os créditos submetidos apenas a controles gerenciais; **13-** recomendar que envide esforços para adequar-se aos limites legais de gastos com pessoal; **14-** recomendar que implemente mecanismos de controle, por parte da Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, a fim de verificar a correta separação das despesas relacionadas à Saúde e à Segurança Pública; **15-** recomendar, quanto à padronização, para o exercício de 2017, que todos os demonstrativos referentes à despesa com publicidade da Administração Direta e Indireta, incluindo as empresas, contenham, no mínimo, as informações exigidas no art. 7º da Lei n. 13.768/2000, quais sejam, órgão executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculação, visando a uma maior transparência nos gastos realizados com publicidade; **16-** recomendar que envide esforços para o cumprimento da Constituição Mineira, no que tange à normatização do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, bem como de conta própria para gerenciamento e controle dos recursos da CFEM; **17-** recomendar que priorize a adoção do mecanismo de controle das disponibilidades por fonte/procedência; **18-** recomendar especial atenção quanto ao monitoramento diuturno da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações simultaneamente à execução da despesa, eis que o próximo exercício será o último desta gestão; **19-** recomendar maior empenho na produção e na manutenção dos indicadores de gestão, conferindo mais transparência e eficiência na condução de suas políticas públicas; **20-** recomendar que, no orçamento de 2018, destaque o valor previsto para a despesa com as ações judiciais na área da saúde, a fim de que este Tribunal possa acompanhar e realizar o controle; **21-** recomendar que envide esforços para manter apoio a grupo composto por médicos, farmacêuticos, enfermeiros e outros profissionais de saúde para orientação aos juízes sobre os tratamentos e os auxiliarem em suas decisões. **Reiteração de recomendação ao Governo** para que envide esforços para a evidenciação da suficiência financeira vinculada à Saúde, mediante a criação de conta bancária escritural específica para o Fundo Estadual de Saúde – FES. **Recomendação ao Ministério**

Público Estadual para que fique atento ao limite de gastos com pessoal. **Recomendação a unidades internas do Tribunal** a fim de que sejam incluídas, no Plano de inspeções e/ou auditorias a serem realizadas pelo Tribunal, as matérias alusivas à dívida ativa, aos recursos de depósitos judiciais e ao contrato de consultoria celebrado com a Fundação de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis – IPEAD. Aprovado, por maioria, o voto da Conselheira Relatora, com as recomendações e determinações apresentadas na fundamentação de seu voto, bem como todas as demais trazidas pelos Conselheiros que votaram em sequência e que foram encampadas pela Relatora, ficando vencidos, quanto à parte dispositiva do voto, o Conselheiro Gilberto Diniz, que votou pela rejeição das contas, e o Conselheiro Wanderley Ávila, que votou pela aprovação das contas, com ressalvas.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno – 11/07/2017

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Bom dia a todos!

Verificado o *quorum*, declaro aberta a 1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno no exercício de 2017 para apreciação do Processo n. 1.007.713 – Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, exercício de 2016.

Passo a palavra à Relatora, Conselheira Adriene Andrade.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Muito obrigada, Senhor Presidente.

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente desta Corte, Cláudio Couto Terrão;

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Revisor, José Alves Viana;

Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Dr. Daniel de Carvalho Guimarães;

Excelentíssimos Senhores Conselheiros, meus pares;

Excelentíssimos Senhores Procuradores;

Senhor Secretário do Pleno;

Senhores servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE;

Senhores servidores Gustavo Vidigal Costa e Márcia Prímola de Faria;

Demais servidores desta Casa;

Senhores representantes do Estado de Minas Gerais;

Senhoras e senhores.

Inicialmente, eu gostaria de manifestar meu agradecimento aos integrantes da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE, que se empenharam com competência, responsabilidade e zelo para o cumprimento de uma das mais importantes atribuições outorgadas a este Tribunal: a emissão do parecer sobre as contas do Governador do Estado de Minas Gerais.

Dirijo, em especial, meu agradecimento aos servidores do meu gabinete e aos servidores Gustavo Vidigal Costa e Márcia Prímola de Faria, cuja capacidade e dedicação resultaram no parecer que hoje trago à apreciação deste nobre Colegiado.

1. RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas do Executivo Estadual referente ao exercício de 2016, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador Fernando Damata Pimentel, submetida, nos termos regimentais, à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado - CFAMGE, que realizou o exame inicial e registrou os apontamentos às fls. 66 a 661.

Cumprir destacar que o exame realizado pela CFAMGE 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; função educação/eixo de educação e cultura; função saúde/eixo saúde e proteção social; função segurança pública/eixo segurança pública; análise das demonstrações contábeis e conclusão. Além desses pontos, foram analisados o Decreto de Calamidade Financeira (Decreto n. 47.101/2016) e os efeitos legais do papel impositivo dos instrumentos orçamentários e de planejamento e da Lei de Responsabilidade, numa conjuntura de desempenho negativo do produto interno bruto.

A CFAMGE destacou em seu relatório que ficou prejudicada a avaliação do cumprimento das recomendações do exercício de 2015, uma vez que o parecer prévio emitido pelo Plenário desta Corte na Sessão Extraordinária de 21/11/2016 foi publicado em 26/04/2017.

Em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, foi concedida vista dos autos ao Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, e ao Senhor Paulo de Souza Duarte, Secretário Adjunto de Fazenda. Os esclarecimentos, justificativas e documentos acerca dos apontamentos do relatório inicial da CFAMGE foram juntados às fls. 667 a 757v.

A Unidade Técnica competente analisou a documentação e emitiu o relatório às fls. 761 a 845.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou, às fls. 846 a 927, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, com apoio nos seguintes fundamentos: o total da Dívida Consolidada Líquida correspondeu ao percentual de 208,48% da Receita Corrente Líquida, em descumprimento ao 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 22,84%, 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 8,71%, 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, ainda, por expedição ao Governo estadual de diversas recomendações e de determinação relativa às aplicações na manutenção e no desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, bem como pela adoção, no âmbito desta Casa, de algumas providências. Por fim, anexou aos autos o Parecer PGFN/CAF/n. 385/2017, às fls. 928 a 931, relacionado à manutenção dos efeitos das garantias prestadas pela União em contratos de

financiamento celebrados entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e entes estaduais em situação de calamidade pública financeira.

Nos termos do § 5º do art. 233 da Resolução n. 12/2008, Regimento Interno deste Tribunal, encaminhei os autos ao Conselheiro Revisor (fl. 932).

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 Revisor, 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, a gestão fiscal, os resultados primários e nominais, as despesas com pessoal, os aportes para cobertura do déficit do regime próprio de previdência do servidor, as aplicações de recursos em educação e saúde, as despesas com publicidade, as despesas relativas à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM e as demonstrações contábeis.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. ANÁLISE ECONÔMICA – CONJUNTURA NACIONAL E MINEIRA

Em 2016, o PIB brasileiro totalizou R\$ 6,267 trilhões, o que significou uma queda expressiva de 3,6% em relação ao ano anterior. O PIB *per capita* foi de R\$30,407 mil, recuando 4,4% em relação a 2015.

A análise do PIB por trimestre evidenciou resultados negativos nos quatro trimestres de 2016, 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 o superávit primário do setor público consolidado não financeiro seria de R\$30,554 bilhões, cabendo ao Governo Central a meta de R\$24 bilhões e, aos Estados e Municípios a meta de R\$6,554 bilhões. No entanto, em maio, o Congresso Nacional comunicou a aprovação do PLN n. 1/2016, que autorizou o Governo Central a fechar o Orçamento de 2016 com um déficit de até R\$170,5 bilhões, enquanto Estados e Municípios continuariam com a meta de superávit primário de R\$6,554 bilhões. Assim, a meta de déficit primário do Setor Público Consolidado Não Financeiro passou a ser de R\$163,9 bilhões.

Em 2016, o Setor Público Consolidado apresentou um déficit primário de R\$155,791 bilhões; o Governo Central, um déficit primário de R\$159,473 bilhões; os governos regionais, superávit de R\$4,666 bilhões e as empresas estatais, déficit de R\$4,278 bilhões. Os juros nominais atingiram R\$407,024 (6,46% do PIB) em 2016 e R\$501,786 bilhões (8,36% do PIB) em 2015. O resultado nominal, que inclui o resultado primário e os juros nominais apropriados por competência, foi deficitário em R\$562,815 bilhões (8,93% do PIB) em 2016, comparativamente a R\$613,035 bilhões (10,22% do PIB) em 2015.

A Dívida Líquida do Setor Público alcançou R\$2,893 trilhões em dezembro, o que representa uma elevação de 10,3 pontos percentuais do PIB em relação a 2015.

A Dívida Bruta do Governo Geral (Governo Federal, INSS, Governos Estaduais e Governos Municipais) alcançou R\$4,379 trilhões em dezembro (69,5% do PIB), o que significa um aumento de 4 pontos percentuais do PIB em relação a 2015.

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, o PIB mineiro, em 2016, acumulou uma queda expressiva de 2,6%. Esse desempenho foi melhor que a média nacional, uma vez que o PIB do Brasil registrou recuo de 3,6%. Houve uma redução do nível de atividade econômica mineira nos

setores da Indústria (-6%) e de Serviços (-2,1%). Apenas a Agricultura mineira registrou um resultado positivo de 6,6%, em razão da expansão da safra do café e da soja.

De acordo com a publicação do IBGE denominada “As contas regionais do Brasil”, no último levantamento, dados de 2014, 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 28,8%; e os serviços, por 65,5%.

As exportações e as importações mineiras no exercício de 2016 atingiram US\$21,921 bilhões e US\$6,555 bilhões, evidenciando uma queda de 0,4% e de 25,32%, respectivamente, em relação ao exercício anterior e gerando um superávit de US\$15,366 bilhões na balança comercial, que aumentou 16,13%.

Analisando o contexto econômico e tributário, precisa ser destacado o desempenho baixo ou negativo do PIB, que teve uma queda histórica de 3,8% e 3,6% em 2015 e 2016, respectivamente, acumulando oito trimestres consecutivos de deterioração da atividade econômica.

Foi editado o Decreto de Situação de Calamidade Financeira, Decreto n. 47.101, de 05 de dezembro de 2016, em razão do crescente déficit financeiro ocasionado pela dificuldade de arrecadação de receitas originárias, derivadas e transferidas. Tal norma foi ratificada pela Assembleia Legislativa, que, através da Resolução n. 5.513, de 12 de dezembro de 2016, reconheceu a situação de calamidade pública de ordem financeira.

A CFAMGE entende que não há consonância entre o instrumento normativo utilizado para decretar situação de calamidade pública de ordem financeira e o estabelecido no art. 65 da LRF. No entendimento da CFAMGE, não é razoável o elastecimento interpretativo do art. 65 da LRF para abranger situações de precariedade econômica e financeira de qualquer ente federativo, uma vez que o significado de calamidade pública está relacionado a desastres naturais. Destacou que, ainda que prevaleça o entendimento acerca da possibilidade de decretação de calamidade financeira, tal situação não exime o Estado da observância obrigatória dos limites constitucionais.

Sobre essa questão, a Advocacia Geral do Estado – AGE afirmou que calamidade pública é conceito jurídico indeterminado e, por isso, sua interpretação deve ser realizada de acordo com o contexto normativo em que esteja inserido e sendo utilizado. Assim, a decretação pelo Estado de situação de calamidade financeira, enquanto espécie de calamidade, não implica a possibilidade de extensão do estado de calamidade para toda e qualquer situação jurídica que se baseia na existência de calamidade pública. O alcance do Decreto Estadual n. 47.101/2016 está limitado às situações orçamentárias e financeiras e tem sustentação na crise financeira que atinge o Poder Público, sem um horizonte acreditável de recuperação. Aliás, mantida a atual estrutura de repartição de riquezas entre os entes da Federação, com concentração da arrecadação na União, e permanecendo as obrigações de custeios pelos Estados da maior parte dos serviços públicos de cunho prestacional, não há por que cogitar qualquer melhoria no quadro das finanças públicas mineiras. Além disso, ressaltou a AGE que o estado de calamidade pública de ordem financeira foi referendado, no âmbito do sistema normativo mineiro, pela Assembleia Legislativa Estadual, nos termos da Resolução n. 5.513/2016.

A CFAMGE ratificou seu entendimento inicial.

Conclui-se que está em discussão a espécie de situação em que a calamidade pode ser decretada: uns entendem que só é possível decretá-la em crises decorrentes de desastre natural; outros entendem que qualquer situação emergencial que afete gravemente a capacidade do ente público justifica o decreto de estado de calamidade. Foi em razão desse segundo entendimento que

outros entes da federação, além do Estado de Minas Gerais, decretaram estado de calamidade devido à crise financeira. O efeito legal mais importante dessa medida é a flexibilização de algumas regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente as contidas no art. 65, que prevê que, em caso de estado de calamidade pública, o ente federado fica temporariamente livre de cumprir prazos de controle de despesas de pessoal e de limites de endividamento, atingir as metas fiscais e utilizar o mecanismo da limitação de empenho. Entretanto, para que essa regra passe a valer, é necessário que o Congresso Nacional, no caso da União, e que as Assembleias Legislativas, no caso dos Estados e dos Municípios, aprovem o decreto do Executivo.

Diante do exposto, analisando o caso concreto, ou seja, o Decreto Estadual n. 47.101/2016, que “reconheceu o estado de calamidade pública de ordem financeira no Estado de Minas Gerais”, entendo que foram observadas as formalidades legais, uma vez que a Assembleia Legislativa de Minas Gerais constatou a situação de colapso financeiro vivenciado pelo Estado e a ratificou por meio da Resolução n. 5.513/2016, “em razão do crescente déficit financeiro decorrente do crescimento histórico de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes, dado o severo momento econômico mundial e nacional, que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos”.

2.2. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Diante do quadro econômico recessivo vivenciado pelo país há uns dois anos, foi aprovado para o exercício em análise um orçamento deficitário já em sua origem.

A LOA de 2016, Lei n. 21.971, de 18 de janeiro de 2016, estimou um déficit de R\$8,921 bilhões, uma vez que a receita estimada foi de R\$ 3,100 bilhões e a despesa fixada foi de R\$92,021 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias, de R\$13,847 bilhões. Também foi fixado o valor de R\$5,825 bilhões no Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado.

O orçamento fiscal inicial foi incrementado pela abertura de créditos suplementares no montante de R\$14,103 bilhões. Mas como R\$9,181 bilhões tiveram como fonte a anulação de dotações, o total efetivamente acrescido foi de R\$4,922 bilhões e o total de créditos autorizados foi de R\$96,943 bilhões. Não houve, em 2016, alterações orçamentárias por créditos especiais ou extraordinários.

A LOA autorizava o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 40% da despesa fixada no orçamento fiscal, ou seja, até R\$36,808 bilhões. Assim, ao longo do exercício em análise, expedidos 170 decretos de abertura de créditos suplementares, foi observada a legislação quanto às alterações no Orçamento Fiscal.

Relativamente à transposição, transferência e remanejamento de dotações orçamentárias em 2016, houve a transposição para várias unidades do Poder Executivo, no montante de R\$341,170 milhões, tendo a CFAMGE destacado que foi observada a recomendação desta Casa quanto à realização desses procedimentos por lei específica.

No que tange à previsão e execução da receita fiscal no exercício em análise, ressalto que a receita prevista inicialmente foi de R\$83,100 bilhões, valor atualizado para R\$84,676 bilhões e efetivamente arrecado R\$83,966 bilhões. Do valor efetivamente arrecadado, cabe registrar que R\$12,894 bilhões referem-se à distribuição constitucional ou legal de receitas, registrada pela EMG/Administração Direta: cota-parte devida aos Municípios, relativa à arrecadação das receitas tributárias, dívida ativa, multas de ICMS e IPVA. As transferências constitucionais recebidas da União referem-se à cota-parte do IPI e da Cide, devida aos Municípios. Assim, ao

final, a receita fiscal líquida perfaz o montante de R\$71,072 bilhões para aplicação nas ações públicas do Estado.

Quanto à fixação e execução da despesa fiscal, registro que a despesa fixada inicialmente foi de R\$92,021 bilhões, tendo sido esse montante alterado pelos créditos adicionais abertos e, assim, foram autorizados R\$96,943 bilhões e realizadas despesas no total de R\$88,129 bilhões. Nesse total das despesas realizadas, estão computadas as despesas liquidadas de R\$83,365 bilhões e os Restos a Pagar Não Processados de R\$4,764 bilhões. A inclusão dos Restos a Pagar Não Processados como gastos realizados decorre da orientação do Manual Técnico de Demonstrativos Fiscais – MDF, 6ª edição, da STN, de que, no encerramento do exercício, as despesas empenhadas, não liquidadas, e inscritas em Restos a Pagar Não Processados, por constituírem obrigações preexistentes, deverão compor, em função do empenho legal, o total das despesas executadas.

Comparando a receita arrecadada (R\$83,966 bilhões) com a despesa realizada (R\$88,129 bilhões), encontramos o resultado orçamentário do exercício de 2016, ou seja, o déficit de R\$4,163 bilhões. Assim, durante a execução, apesar de os números não serem favoráveis, o déficit orçamentário do período atingiu 46,67% do projetado, que era de R\$8,921 bilhões.

Diante desse resultado orçamentário, a CFAMGE, por meio do Ofício 17, solicitou ao Governo que se manifestasse sobre as ações e medidas que estariam sendo implementadas para se evitar o desequilíbrio na execução orçamentária de 2016. Em resposta foram encaminhados dois ofícios.

O OF/SER/GAB/SADJ n. 152/17 destacou as seguintes medidas: esforço na ampliação de receitas, apesar da crise no país; reforma administrativa do Estado; custos do Tesouro Estadual com a previdência; medidas tomadas visando ao equacionamento da dívida com a União, como o Mandado de Segurança n. 34.122/2016 impetrado pelo Governo, objetivando a capitalização dos juros; e a assinatura do Governo, em dezembro de 2016, do 8º Termo Aditivo ao contrato da dívida pública com a União, que reduzirá o estoque da dívida com a União, da ordem de R\$9,7 bilhões, aditivo este pendente de formalização por parte da União.

O OF.GAB.SEC. n. 75/2017 trouxe a Nota Técnica SCPPO n. 007/2017, que destaca a arrecadação de receitas de caráter extraordinário, como, por exemplo, a “venda” da folha de pagamento do funcionalismo público; restrição da execução das despesas em R\$2 bilhões, por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira; contenção das despesas com a folha de pessoal por meio da racionalização das nomeações e contratações, redução da realização de concursos e concessão de novos reajustes no último ano; e o processo ainda vigente de renegociação da dívida, formalizado entre os Estados e a União, tendo sido concedida pelo STF, em 1º/07/16, no Mandado de Segurança n. 34.122, liminar suspendendo o pagamento das parcelas das dívidas por seis meses e posterior redução dos valores mensais até julho de 2018.

Após analisar os esclarecimentos, a CFAMGE concluiu que, embora tenha havido uma redução no desequilíbrio da execução orçamentária de 2016, ainda persistiu o registro de expressivo déficit. Diante desse quadro, e considerando que o Decreto n. 47.101/2016 havia instaurado situação de calamidade financeira no âmbito do Estado, a CFAMGE solicitou que o Governo se manifestasse 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 receitas e despesas.

A Secretaria de Fazenda esclareceu que o Estado priorizou alguns pagamentos, tais como os repasses constitucionais, folha de pessoal, serviço da dívida e impostos, o que alongou obrigatoriamente os pagamentos das demais despesas, ou seja, restaram obrigações registradas no passivo circulante na condição de restos a pagar processados. Ressaltou, ainda, que o Estado

vem adotando outras ações para enfrentar o desequilíbrio orçamentário, tais como os Projetos de Lei n. 4.135 e 4.136, em tramitação na Assembleia Legislativa, que, se aprovados, contribuirão sobremaneira para reduzir e/ou equacionar o déficit fiscal do Estado.

A CFAMGE considerou os esclarecimentos satisfatórios, mas destacou que os chamados Restos a Pagar vão se avolumando na dívida a curto prazo, acarretando o aumento do déficit financeiro ou o endividamento a curto prazo, devendo o Governo manter-se atento a essa questão.

Complementando o questionamento, a defesa reiterou as informações sobre as medidas adotadas pelo Governo para a redução do déficit previsto na LOA 2016, que foram encaminhadas por ocasião da elaboração do relatório técnico inicial.

Analisando os esclarecimentos, a CFAMGE informou reconhecer as medidas e ações tomadas pelo Estado para evitar o desequilíbrio orçamentário, bem como, na apuração do resultado da execução orçamentária, a redução ocorrida no déficit em relação ao previsto na LOA, mas enfatizou a relevância das normas de finanças da LRF voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Lembrou, ainda, que para garantir o equilíbrio, a programação das despesas deverá ter o efetivo suporte financeiro decorrente do fluxo de receitas previstas e da limitação dos gastos por meio de contingenciamentos dos empenhos, sendo igualmente importante para a elaboração e o controle dos orçamentos e balanços a observância das regras contidas nos arts. 47 a 50 da Lei n. 4.320/1964, que tratam da programação da despesa.

Considerando a decretação e a ratificação do estado de calamidade pública de ordem financeira estadual, entendo que essa situação está atenuada, diante do estabelecido no inciso II do art. 65 da LRF. No entanto, como a situação de calamidade é transitória, considerando os aspectos gerenciais e do planejamento das finanças públicas, recomendo ao Estado que fique atento aos apontamentos da CFAMGE.

As Receitas Correntes arrecadadas em 2016, incluídas as intraorçamentárias, totalizaram R\$82,068 bilhões, dos quais 77,04% referem-se às Receitas Tributárias, que atingiram R\$52,977 bilhões. Dentre as Receitas Tributárias, R\$41,986 bilhões provieram do ICMS, o que representa, em comparação com o exercício anterior, um acréscimo nominal e real de 10,52% e 0,33%, respectivamente, isto é, de R\$3,909 bilhões, crescimento decorrente da edição da Lei n. 21.781, de 01/10/2015, que aprovou novas alíquotas, aumentando o imposto para diversos produtos.

As Receitas de Capital arrecadadas em 2016 atingiram o valor de R\$1,898 bilhão, do qual 60,80% corresponderam às Operações de Crédito Internas, que somaram R\$1,154 bilhão, em que sobressaíram as derivadas de operação com o Banco do Brasil (R\$625,454 milhões) referentes ao Programa de Infraestrutura Rodoviária – PROIR, seguidas das efetivadas para o Programa de Desenvolvimento de Minas Gerais – PDMG (R\$453,733 milhões).

As Despesas Correntes realizadas em 2016, incluídas as intraorçamentárias, totalizaram R\$83,560 bilhões, dos quais 51,20% referem-se às despesas de Pessoal e Encargos Sociais, que atingiram R\$42,785 bilhões.

As Despesas de Capital realizadas em 2016 atingiram o montante de R\$4,569 bilhões, 60,60% dos quais relativos aos Investimentos, que representaram R\$2,769 bilhões.

As despesas totais realizadas (R\$88,129 bilhões) podem ser analisadas de diversas formas.

Analisando Por Administração e Poder, a distribuição foi a seguinte: Poder Executivo - 74,63%; Poder Legislativo - 1,40%; Poder Judiciário - 5,56%; Ministério Público - 1,87%; Tribunal de Contas - 0,67%; Defensoria Pública - 0,37%; e Despesas Intraorçamentárias - 15,51%.

Analisando por Funções, os principais gastos ficaram com Encargos Especiais - 26,91%; Segurança Pública - 18%; Previdência Social - 16,42%; Educação - 11,95%; e Saúde - 11,67%.

Analisando por Categoria Econômica, constata-se, na distribuição dos gastos, que 79,31% ficaram com as Despesas Correntes, 5,18% com as Despesas de Capital e 15,51% com as Despesas Intraorçamentárias.

Especificamente quanto às Despesas de Custeio por Elemento, a CFAMGE registrou que chama a atenção o aumento expressivo da complementação do Estado para a Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social, equivalente a 38%, isto é, R\$1,950 bilhão.

Ainda em relação às Despesas Correntes, a CFAMGE informou que as despesas com mão de obra relativas aos 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, elemento de despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização, continuam sendo classificadas, no exercício de 2016, no grupo Natureza de Despesa 1 – Pessoal e Encargos Sociais, apesar de recomendação desta Casa quando da análise das contas do exercício de 2013, Processo n. 912.324.

Diante do exposto, recomendo ao Governo mineiro que, nos próximos exercícios, atente para as alterações promovidas pela STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, isto é, que contabilize o elemento de despesa 34 no Grupo de Natureza de Despesa 3, adotando as regras dos Manuais vigentes à época dos registros contábeis.

Com relação ao orçamento de investimento das empresas controladas, o valor inicialmente previsto foi R\$5,825 bilhões, o autorizado foi de R\$13,823 bilhões, e foram realizadas despesas de R\$11,795 bilhões. As empresas controladas forneceram informações durante o exercício, permitindo que a CFAMGE construísse um banco de dados das despesas realizadas e concluísse que a execução observou o autorizado no Orçamento de Investimentos. As empresas com maiores realizações foram a Cemig Geração e a Cemig Distribuição, com 5,611 bilhões e 3,825 bilhões, respectivamente.

2.3. GESTÃO FISCAL

As receitas fiscais totais foram estimadas em R\$ 83,100 bilhões, valor que foi atualizado em 1,90%, passando para R\$84,676 bilhões. No entanto, a receita fiscal líquida efetivada, após deduções, atingiu o montante de R\$ 83,966 bilhões, ficando cerca de 1,04% acima do valor inicialmente previsto na LOA. Dentre as Receitas Correntes, a Receita Tributária é a de maior expressão, representando, no ano em análise, 77,04% do total bruto arrecadado, exceto Intraorçamentária, e 63,09% da arrecadação líquida total do Estado.

Especificamente quanto ao ICMS, foram arrecadados 41,059 bilhões. Comparando com a arrecadação do exercício de 2015, houve um acréscimo de 10,52%, decorrente da entrada em vigor da Lei n. 21.781/2015, que aprovou novas alíquotas para diversos produtos.

Relativamente às metas bimestrais de arrecadação das receitas, verifica-se que no geral os valores totais arrecadados foram superiores às respectivas previsões, apesar de algumas receitas terem apresentado, no encerramento do exercício, valores abaixo dos previstos, como, por exemplo, Taxa de Segurança Pública (R\$52,817 milhões), Taxa pela Prestação de Serviços (R\$88,470 milhões) e Multas e Juros de Mora de Tributos e da Dívida Ativa de Outras Receitas (R\$87,909 milhões). Especificamente quanto às metas bimestrais de arrecadação de receita

tributária, multa, juros de mora dos tributos e de dívida ativa tributária, constata-se que em 2016 houve um incremento nominal de 10,58% em comparação ao ano anterior.

Na averiguação das prescrições da LRF, verificou-se, quanto às receitas e despesas fiscais, um descompasso entre o planejado e o executado em 2016. Atendendo aos ditames da LRF e com vistas ao atingimento das metas fiscais, o art. 43 da LDO de 2016 estabeleceu critérios para a limitação de empenho das dotações orçamentárias e da movimentação financeira, caso necessário. O Poder Executivo, em observância ao art. 8º da LRF, editou os Decretos n. 46.949 e n. 46.958, ambos de 2016, que alteraram a programação orçamentária e financeira do Estado, abrangendo os órgãos e as entidades do Poder Executivo, programação estabelecida com base no orçamento aprovado pela Lei n. 21.971/16 (LOA) e nas projeções anuais das disponibilidades financeiras do Tesouro Estadual, o que constituiu limitação à aprovação de cotas orçamentária e financeira.

A CFAMGE realizou consultas no Armazém de Informações – SIAFI, a fim de averiguar o comportamento da despesa realizada, e concluiu, no que tange à programação trimestral e à execução das despesas, que em 2016 a despesa total ficou R\$224,710 milhões acima do programado, não significando que houve execução superior aos créditos autorizados.

Sobre tais divergências, a SEF informou, por meio do MEMO SEF.GAB.SRE 94/2017, que anualmente são elaboradas duas previsões anuais de Receitas Tributárias, em cumprimento a normas constitucionais vigentes: uma, para atender a LDO, que é elaborada em abril e contempla os três exercícios subsequentes, utiliza séries históricas para a previsão (tributos e indicadores econômicos diversos) em bases mensais, até o mês de fevereiro. Outra, para atender a LOA, é elaborada em agosto e contempla apenas o exercício seguinte, funcionando como revisão das previsões realizadas em abril para a LDO, de forma a verificar possíveis mudanças no cenário econômico.

Informou, ainda, que na realização das projeções para LDO, a plataforma analítica disponível até o exercício 2011 possibilitava somente modelagens estatísticas envolvendo a construção de modelos de modo manual e individual (Eviews). A partir de 2012, com a implantação de nova plataforma tecnológica (SAS), foi possível a construção dos modelos de previsão, que permitiram a exploração de várias funcionalidades. Assim, o Governo do Estado elaborou e o Poder Legislativo aprovou a LDO, Lei n. 21.736 de 04/08/2015, e a LOA, Lei n. 21.971 de 18/01/2016 para o exercício de 2016.

A SEF abordou os questionamentos da CFAMGE, referentes à previsão das receitas tributárias, inclusive sobre o ICMS e o IPVA, bem como aos valores efetivamente arrecadados, com seus respectivos erros; traçou um comparativo do cenário econômico no início e no fim do ano de 2015, período em que foram elaboradas as peças orçamentárias (LDO e LOA); apresentou as previsões do Governo e do TCE, comparando-as com a receita efetivamente arrecadada e asseverou que tanto as análises quanto as conclusões do Relatório do TCE sobre as previsões para o ano de 2016 estão comprometidas.

Ao analisar a argumentação da defesa, a CFAMGE informou que é de se esperar que haja diferenças de projeção como as encontradas, em vista dos procedimentos distintos de previsão utilizados pelo Tribunal e pelo Governo, haja vista que as projeções da LDO 2016 do Governo não permitem tempo hábil para incorporar arrecadações de períodos posteriores à publicação da lei, que se deu em 4/8/15, com posterior alteração em 14/01/16, enquanto a CFAMGE incorporou os resultados de arrecadação até o encerramento do exercício de 2016. Destacou, ainda, que as divergências encontradas entre as projeções feitas pelo Governo e as arrecadações referentes ao exercício em análise tiveram erro de -9,31% para as receitas tributárias, o que pode

ser explicado por um cenário irrealista traçado pela LDO/2015, que sofreu significativas alterações na LDO/2016, conforme apontado nas Contas Governamentais de 2015.

Concluiu este item, afirmando que, de toda maneira, as informações prestadas pela SEF foram importantes para alinhar os dados coletados pela CFAMGE na análise das projeções e das arrecadações do Estado de Minas Gerais.

A Receita Corrente Líquida – RCL ainda sofreu, durante o exercício de 2016, o impacto dos recursos de depósitos judiciais que haviam sido registrados em dezembro de 2015, uma vez que para o seu cálculo são apuradas as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze meses anteriores.

Cabe ressaltar que à época, embora não houvesse normas regulamentadoras da matéria, esta Corte recomendou prudência ao Governo, ou seja, que não criasse despesas obrigatórias de caráter continuado a serem lastreadas pelas Receitas de Depósitos Judiciais. Somente em 28 de setembro de 2016 o Supremo Tribunal Federal – STF proferiu decisão liminar na ação de constitucionalidade movida pela Procuradoria Geral da República sobre esse tema (ADI 5353, de 29/10/2015) e proibiu o uso de recursos de depósitos judiciais para cobrir despesas com previdência social e quitar precatórios e dívidas com a União. No encerramento do exercício em análise, considerando somente os meses de 2016, não foram identificados registros de recursos decorrentes de depósitos judiciais, no cálculo da RCL.

A Receita Corrente Líquida – RCL de 2016 totalizou R\$53,731 bilhões, atingindo a cifra de 103,47% da previsão atualizada, que era de R\$51,930 bilhões, embora tenha apresentado um decréscimo real de 5,5%, na série histórica analisada de 2003 a 2016.

Cumprir destacar que a RCL voltou a registrar uma expressiva variação no mês de dezembro, porém em outra subcategoria de receita, a Patrimonial, o que refletiu imediatamente no seu total. Tal variação decorreu do registro, na classificação de receita 1361.01.01.00.00 – Receita de Cessão de Direitos de Operacionalização da Folha de Pagamento do Servidor, do recebimento de 80% (oitenta por cento) do valor do contrato de Prestação de Serviços Financeiros e outras Avenças n. 001/2016, celebrado entre o Estado de Minas Gerais e o Banco do Brasil, cujo montante foi de R\$1,387 bilhão. A CFAMGE salientou que o fato de o Estado ter considerado esse montante no cálculo da RCL de 2016 causou impacto/aumento sobre o resultado da RCL, que passou de R\$52,344 bilhões para 53,731 bilhões, e que a entrada desses recursos podem dar margem à criação de despesas de caráter obrigatório e continuado a serem custeadas pelo Estado.

Quanto à Receita de Cessão de Direitos de Operacionalização da Folha de Pagamento do Servidor na RCL, a defesa informou que foi firmado, no exercício de 2016, o Contrato de Prestação de Serviços Financeiros e outras Avenças n. 001/2016 entre o Estado de Minas Gerais e o Banco do Brasil S/A, no valor de R\$1,850 bilhão, cujo objeto compreende, em caráter de exclusividade, a prestação de serviços referentes à centralização e ao processamento da totalidade dos créditos provenientes da folha de pagamento gerada pelo Estado; a centralização, rateios e repasses dos recursos originários das arrecadações estaduais; pagamento a fornecedores de bens e serviços aos órgãos e entidades do Poder Executivo; centralização e processamento de todas as movimentações financeiras dos Fundos do Estado, dentre outras atividades, com vigência de 60 meses. Informou que, inicialmente, foi repassada ao Governo do Estado a parcela de R\$1,387 bilhão, registrada como receita patrimonial, de acordo com o estabelecido no Manual de Demonstrativos Fiscais. Também informou que, de acordo com o mencionado Manual, a composição da RCL contempla as receitas patrimoniais, não se referindo a qualquer exceção de arrecadação em função de sua frequência ou sazonalidade e que, assim sendo, o entendimento do TCE quanto à exclusão de tal receita no cálculo da RCL não procede, pois, ainda que seja uma

receita extraordinária de caráter atípico, não haveria fundamentação legal para sua eliminação. No intuito de reforçar suas argumentações, a defesa citou o Parecer AJ/SEF n. 322/2016, de 16/12/2016, cuja interpretação é de que as receitas arrecadadas pela contratação dos serviços do Banco do Brasil compõem o orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais e, por isso, não devem ser excluídas para fins de cálculo da receita corrente líquida.

A CFAMGE esclareceu, primeiramente, que não questionou a legislação e a classificação orçamentária das receitas, especialmente a ocorrida na Receita Patrimonial, referente à Cessão de Direitos da Operacionalização da Folha de Pagamento do Servidor, e, sim, que apontou o impacto da referida receita no cálculo da RCL, que é parâmetro para diversos indicadores da LRF, apontando também que essa entrada de recursos atípicos pode dar margem à criação de despesas de caráter obrigatório e continuado a serem custeadas pelo Estado. Informou que apesar da determinação da LRF, no art. 2º, de que a RCL é o somatório de diversas receitas, inclusive a patrimonial, e também ao mencionado Parecer AJ/SEF n. 322/2016, entende a CFAMGE que considerar o caráter permanente ou transitório das receitas é questão fundamental do planejamento e essencial à gestão fiscal responsável, conforme orientações constantes do Manual dos Demonstrativos Fiscais – RREO/ 6ª edição (Portaria n. 553/14) – Anexo 3 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida.

Diante do exposto, entendo que, devido ao caráter temporário e atípico da Receita de Cessão de Direitos de Operacionalização da Folha de Pagamento do Servidor, o Governo deve ter prudência, não criando, nos próximos exercícios, despesas obrigatórias de caráter continuado a serem lastreadas por essa receita. Assim, recomendo que observe rigorosamente as orientações constantes do Manual da STN para elaboração do Demonstrativo da RCL de não inclusão de receitas de caráter extraordinário no cálculo da RCL.

Cumprido destacar que o montante das renúncias de receitas ocorridas em 2016 foi de R\$10,983 bilhões, dos quais R\$4,396 bilhões de renúncias consolidadas, R\$29,208 milhões de novas renúncias e R\$6,558 bilhões de benefícios heterônomos.

A CFAMGE apontou que a LDO de 2016 apresentou o Anexo de Metas Fiscais com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido pela LRF em seu art. 4º, § 2º, V, mas sem a coluna própria para indicar as compensações, conforme instrui o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

A SEF, valendo-se do MEMO SEF.GAB.SRE n. 94/2017, informou que os benefícios caracterizados como renúncia de receita, ou seja, isenções e reduções de base de cálculo em caráter não geral no âmbito do ICMS, são concedidos mediante convênios aprovados por unanimidade pelo Confaz, nos termos da Lei Complementar n. 24/1975 e que, portanto, não são planejadas exclusivamente pelo Estado de Minas Gerais ou, mesmo, não chegam a ser planejadas pelo Estado de Minas Gerais, que é convidado a deliberar em decisão colegiada, em fase já avançada de propostas apresentadas por outras unidades federativas. Não obstante tal obstáculo à previsão de renúncias de receita ao longo do exercício, a SEF ressaltou que pode apontar as medidas de compensação às denominadas novas renúncias, por ocasião da prestação de contas ao TCE, e que, no exercício em análise, as novas renúncias totalizaram R\$29.208.018,00 e, ainda, como medida de compensação, foi apontado o montante de R\$248.196.140,00 relativo à diferença entre o valor arrecadado do Fundo de Erradicação da Miséria – FEM em 2016 em relação ao exercício de 2015.

Após analisar os esclarecimentos trazidos pela defesa, a CFAMGE informou que do valor de R\$248,196 milhões, relativo ao aumento da receita do FEM em 2016, ora apontado como compensação das novas renúncias, R\$29,208 milhões não constaram do

OF.SEF.GAB.SADJ.114/2017, que tratou da prestação de contas da renúncia fiscal de 2016, mas que entende ser plausível acatar os esclarecimentos e fazer uma recomendação sobre a questão.

Assim, recomendo ao Governo mineiro que, nos próximos exercícios, na medida do possível, siga as orientações do Manual de Demonstrativos Fiscais quanto à indicação das compensações das novas renúncias no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e que, por ocasião da prestação de contas a este Tribunal, informe o valor efetivado, visando dar uma maior transparência ao fato.

Registro que em situação de déficit orçamentário, em que as despesas evoluem de forma exponencial para atendimento das necessidades de manutenção da máquina pública e dos direitos sociais, econômicos e culturais (interesse público primário), e em que há queda (ou pequeno aumento) de arrecadação, a receita, bem como sua renúncia, devem ser objeto de atenção. Comparando o déficit orçamentário fiscal enfrentado por Minas Gerais em 2016, de R\$4,163 bilhões, conforme registrado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (4º bimestre/2016) com o total das renúncias de receitas efetivado de R\$ 10,983 bilhões, nota-se que esta superou aquele em 163%.

De acordo com a CFAMGE, excluindo-se os benefícios heterônomos, o total das renúncias efetivadas no âmbito estadual atingiu R\$4,425 bilhões. Diante desse fato, é oportuno comentar sobre a Lei Kandir, uma vez que no Balanço Geral do Estado de 2014, Processo n. 951.454, o Relator recomendou ao Poder Executivo a concentração de esforços, por meio da mobilização de lideranças políticas nos âmbitos estadual e federal, objetivando a efetiva alteração da Lei Kandir, a mais representativa dentre as modalidades dos benefícios considerados heterônomos, ou o aumento dos repasses de recursos compensatórios pela União.

Destaco que se encontra pronto para deliberação, desde 19/01/2015, o Projeto de Lei n. 312/13¹, que visa regulamentar o art. 91 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República e estabelecer critérios para calcular o valor dessa compensação. Por sua vez, conforme Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n. 25, o plenário do STF fixou prazo até novembro de 2017 para que o Congresso Nacional defina como a União deve ressarcir Estados exportadores pela não cobrança do ICMS, prevista na Lei Kandir, e deliberou que, se os parlamentares não cumprirem a determinação, caberá ao TCU fixar as regras de repasse e calcular as cotas de cada um dos interessados².

1 Fonte: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/113831> - Consulta realizada em 31/3/2017

2 STF. ADO 25. Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação para declarar a mora do Congresso Nacional quanto à edição da Lei Complementar prevista no art. 91 do ADCT, fixando o prazo de 12 meses para que seja sanada a omissão, vencido, no ponto, o Ministro Marco Aurélio. Na hipótese de transcorrer in albis o mencionado prazo, o Tribunal, por maioria, deliberou que caberá ao Tribunal de Contas da União: a) fixar o valor do montante total a ser transferido aos Estados-membros e ao DF, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT para fixação do montante a ser transferido anualmente, a saber, as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a, do texto constitucional; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ; e que se comunique ao Tribunal de Contas da União, ao Ministério da Fazenda, para os fins do disposto no § 4º do art. 91 do ADCT, e ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para adoção dos procedimentos orçamentários necessários para o cumprimento da presente decisão, notadamente no que se refere à oportuna inclusão dos montes definidos pelo TCU na proposta de lei orçamentária anual da União, vencidos os Ministros Marco Aurélio, Teori Zavascki e Cármen Lúcia (Presidente), que, no ponto, não acompanharam o Relator. Plenário, 30.11.2016.

Diante dos números apresentados, recomendo ao Governo prudência na adoção de medidas que impliquem renúncia de receitas, bem como o acompanhamento da tramitação do PL n. 312/13, atentando ao prazo estabelecido na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão, considerando o impacto de tais renúncias na situação econômica e financeira do Estado.

Cabe comentar que a SEF tem enviado a este Tribunal cópia dos expedientes encaminhados à Assembleia para cumprimento do art. 225, § 1º, e 225-A, da Lei Estadual n. 6.763/75, com relatórios informativos sobre os Regimes Especiais – RE e Regimes Especiais de Tributação – RET, concedidos ou alterados no exercício, passíveis de apreciação pela Casa Legislativa do Estado. De acordo com a CFAMGE, foram recebidos os relatórios do 1º ao 4º trimestre de 2016, os quais, em síntese, tratam de expor os motivos das concessões para sustentar a necessidade de proteção da economia mineira, evidenciando os setores afetados, as empresas, os percentuais aplicados e a legislação dos outros Estados que provocaram a concorrência de mercado, sem, contudo, apresentar os respectivos valores envolvidos e seus reflexos.

Diante do exposto, recomendo à SEF que inclua nesses relatórios os valores e seus reflexos, para que seja possível avaliar o impacto da adoção dos regimes especiais na economia mineira.

Segundo a CFAMGE, a documentação apresentada pela SEF demonstra que houve concessão de novos benefícios em 2016, atinentes a crédito presumido de ICMS, aos setores de fabricação de cal (virgem e hidratada); alimentos para animais; cigarros; e material hidráulico, exceto plástico.

De acordo com Governo, o crédito presumido efetivado foi de, no mínimo, 1% na fabricação de cal virgem e cal hidratada, medida tomada porque as empresas desse ramo estavam sendo prejudicadas em sua competitividade ou impedidas de se instalar em Minas devido aos benefícios concedidos pelo Ceará e pela Bahia, sendo urgente a concessão do Regime Especial de Tributação, para desenvolvimento de uma política setorial de incentivo, fortalecimento do mercado interno e geração de novos empregos.

Já no caso do setor de fabricação de alimentos para animais, o crédito presumido de ICMS concedido foi de, no mínimo, 3%, sob os mesmos argumentos, não tendo sido apresentados os Estados competidores.

Pelas observações da Sutri/SEF, na LDO, não houve a concessão de benefícios ou incentivos que efetivamente correspondessem à renúncia de receitas no exercício de 2016, e os valores considerados como novas renúncias são concessões feitas a partir de 2015, aprovadas com a observância dos requisitos exigidos pelo art. 14, I e II, da LRF e alterados pelo Estado em defesa da economia mineira, conforme previsto no art. 225 da Lei n. 6.763/1975.

Quanto às renúncias efetivamente ocorridas, a CFAMGE informou que os dados utilizados na análise foram enviados por meio do OF.SEF.GAB.SADJ.114/2017, em atendimento a solicitação deste Tribunal, em vista da ausência de evidenciação contábil, já que, tanto a previsão quanto a arrecadação da receita tributária são registradas pelo valor líquido, ou seja, já descontadas as perdas decorrentes de benefícios fiscais. Informou, ainda, que nas contas governamentais de 2015, por ocasião da abertura de vista, o Governo justificou o fato com os entraves técnico-operacionais e que somente por ocasião da prestação de contas a este Tribunal fica consolidado o resultado preliminar da apuração do ICMS e sua renúncia no calendário fiscal.

A CFAMGE acatou os esclarecimentos, mas, considerando a representatividade das renúncias concedidas e da importância de se adotar os registros das renúncias, nas classificações orçamentárias e contábeis (no caso da renúncia que afeta créditos já inscritos em dívida ativa) e, ainda, que a ATRICON, por meio da Resolução n. 06/2016, vem destacando a necessidade de os Tribunais de Contas fomentarem a fiscalização das receitas, concluiu que a SEF deve criar

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

Ratifico o entendimento da Unidade Técnica e, assim, recomendo ao Governo e a SEF que envidem esforços para contabilizar todos os atos e fatos relacionados com a Administração Pública, seguindo as orientações do MCASP, específicas para o registro da renúncia de receita, objetivando uma maior transparência para a sociedade e convalidando os preceitos do art. 83 da Lei n. 4.320/1964.

A Dívida Consolidada Líquida – DCL atingiu, em 2016, R\$113,258 bilhões, valor superior em R\$7,441 bilhões ao previsto no Anexo de Metas Fiscais da LDO. As Resoluções do Senado Federal n. 40 e n. 43, ambas de 2001, impõem limites para a dívida pública e o endividamento do Estado.

De acordo com a legislação, a DCL, ao final do décimo quinto exercício financeiro, contado a partir de 2001, não poderá exceder em duas vezes a RCL. O ajuste do excedente apurado ao final daquele exercício deveria ser reduzido, no mínimo, à proporção de 1/15 (um quinze avos) a cada exercício financeiro. Dessa forma, após os cálculos, a DCL de Minas Gerais deveria ter um redutor anual de 2,30% até o exercício de 2016. Como o Estado alcançou o limite – antes do final do período de ajuste –, ficou impossibilitado de aumentar a relação DCL/RCL para além de 2 (duas) vezes o valor da RCL até 2016.

Para efeito de apuração da relação DCL/RCL, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, os valores relativos à dívida consolidada do regime previdenciário são demonstrados em destaque e separadamente, não compondo esse índice. Assim, o valor relativo à dívida consolidada previdenciária de R\$1,348 bilhão foi excluído.

Ao final do exercício de 2016, a DCL do Estado totalizou R\$109,124 bilhões, conforme o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida publicado em 30/1/17, e a RCL atingiu R\$53,731 bilhões, correspondendo, assim, a relação DCL/RCL a 2,0309 vezes (203,09%), o que demonstra que o Estado ultrapassou, no último quadrimestre de 2016, em 3,09 pontos percentuais, o limite estabelecido pela legislação em vigor.

No Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do 1º e 2º quadrimestres do exercício em análise, o Estado já havia ultrapassado o limite de alerta, haja vista a relação DCL/RCL apurada, de 1,8778 e 1,8463 vez, respectivamente, o que resultou na emissão de alerta por parte deste Tribunal ao Poder Executivo Estadual, nos termos do inciso III do § 1º do art. 59 da LRF, conforme publicação no Diário Oficial do TCEMG, em 12/1/17, cumprindo destacar que, se o Estado de Minas Gerais ultrapassar o limite ao final de um quadrimestre, estará incurso nas imposições previstas no art. 31 da LRF.

Tendo a CFAMGE solicitado ao Governo que se manifestasse a respeito e/ou apresentasse as medidas tomadas quanto aos números apurados pela relação DCL/RCL, a SEF informou, em 23/02/2017, por meio do OF/SEF/GAB/SADJ n. 099/2017, que, no decorrer de 2016, o Governo tomou medidas visando ao equacionamento da questão, tanto que impetrou o Mandado de Segurança n. 34.122/2016, consubstanciado no Decreto n. 8.616/2015. O objeto dos autos é a capitalização de juros nos contratos amparados pela Lei n. 9.496/1997; mas o julgamento do mérito do mandado encontra-se pendente, em razão de questão de ordem suscitada pelo Supremo Tribunal Federal no sentido de adaptar a liminar concedida aos termos do acordo firmado entre Estado e União em 20/06/2016, até o julgamento final do Mandado de Segurança.

A SEF informou, ainda, que, em dezembro de 2016, o Estado assinou o 8º Aditivo ao contrato da dívida pública com a União, amparado pela Lei Federal n. 9.496/1997 e pelas Leis

Complementares n. 148/2014 e n. 156/2016, mas a União não formalizou o referido aditamento em tempo hábil para impactar os registros contábeis de 2016, o que reduziria o estoque da dívida com a União na ordem de R\$9,7 bilhões, e faria a Dívida Consolidada Líquida passar, em 31/12/2016, para R\$99.394.040.349,74 e o índice da DCL comparado com a RCL, para 184,98%, fato retratado em Nota Explicativa anexa ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida publicado em janeiro de 2017.

Por ocasião da abertura de vista, foram reforçados esses esclarecimentos e destacou-se que, apesar de o indicador da Dívida Consolidada Líquida (DCL) ter ultrapassado o limite máximo em 31/12/16, o índice da razão DCL/RCL publicado no primeiro quadrimestre deste ano, em 27/05/17, foi de 178,30%, abaixo, portanto, do limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesta ocasião, a defesa também informou que, segundo metodologia de cálculo da Dívida Consolidada Líquida estabelecida em Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, consideram-se, para fins de apuração dos valores totais da dívida consolidada, as obrigações integrantes do passivo não circulante, bem como os Restos a Pagar Processados (RPP) no exercício de apuração. Com isso, ao final do exercício, em função principalmente da folha de pagamento do Poder Executivo quitada no mês subsequente, o passivo relativo aos Restos a Pagar Processados – RPP foi mais expressivo.

Analisando as razões apresentadas, a CFAMGE verificou que, no primeiro quadrimestre de 2017, segundo o Relatório de Gestão Fiscal publicado, a relação DCL/RCL foi de 178,30%, abaixo do limite de alerta (180%). Entretanto, considerou que as justificativas apresentadas demonstram que se faz necessário um planejamento mais eficiente e eficaz por parte do Estado de Minas Gerais e lembrou que ultrapassar os limites legais no final do quadrimestre sujeita o ente às imposições previstas no art. 31 da LRF.

A CFAMGE informou que o valor do Resultado Nominal de janeiro/fevereiro/2017 foi de R\$2,813 bilhões, ou seja, que o montante da dívida fiscal líquida do Estado em fevereiro de 2017 foi menor do que o total apresentado em dezembro de 16, conforme RREO publicado em 30/3/2017. Destacou que, por meio do Decreto n. 47.101/2016, foi decretada situação de calamidade financeira no âmbito do Estado, em razão do histórico crescimento de despesas que as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes para acobertar. Isso gera os chamados déficits financeiros, que acontecem geralmente em momentos de crise econômica mundial e nacional, comprometendo a capacidade de investimento e de custeio dos serviços públicos. Nesse quadro, a comprovada situação de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional por período igual ou superior a quatro trimestres repercute diretamente no prazo estabelecido no art. 31 da LRF, pois, de acordo com o art. 66 do mesmo diploma legal, será duplicado o prazo para recondução da dívida consolidada que ultrapassar o limite estabelecido.

Quanto ao prazo estabelecido no art. 31 da LRF, entendo, diferentemente da CFAMGE, que, em razão do estado de calamidade pública de ordem financeira decretado pelo Chefe do Executivo e ratificado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nos termos do inciso I do art. 65 da LRF, ficam suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas no referido art. 31. Apesar de suspenso o prazo para a recondução da dívida consolidada, considerando que a situação de calamidade é transitória, entendo que o Governo deve continuar a se empenhar para cumprir os referidos limites legais, como demonstrou no Relatório de Gestão Fiscal publicado, referente ao primeiro quadrimestre de 2017, segundo o qual a relação DCL/RCL foi de 178,30%, abaixo do limite de alerta; pois isso demonstra comprometimento na busca de uma gestão fiscal responsável.

A receita primária realizada foi de R\$81,955 bilhões, e a despesa primária realizada atingiu R\$85,204 bilhões. Assim, o resultado primário, no exercício de 2016, correspondeu a um déficit de R\$3,249 bilhões, diferença de R\$1,645 bilhões da meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o ano, que era de déficit de R\$4,894 milhões. Portanto, o resultado primário ficou dentro da meta estabelecida.

O resultado nominal alcançado no exercício em análise foi de R\$6,640 bilhões, montante que ultrapassou a meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2016, que era de R\$4,772 bilhões e, assim, o crescimento da dívida para o ano ficou acima do teto máximo fixado, de R\$1,868 bilhão.

Em razão do resultado nominal, solicitou-se a manifestação do Estado quanto ao não cumprimento das metas estabelecidas na LDO 2016. Em resposta, a SEF informou que o Estado de Minas Gerais não teria excedido esses limites se a União tivesse assinado, ainda no exercício de 2016, o 8º termo aditivo ao contrato da dívida pública, amparado pela Lei Federal n. 9.496/97 e pelas Leis Complementares n.148/14 e n. 156/16. Caso tivesse se concretizado a assinatura do referido termo, o valor do resultado nominal seria de R\$3.090.668.859,80, inferior, portanto, à meta estabelecida.

Destaca-se que o descumprimento da meta do resultado nominal só ocorreu no 6º bimestre de 2016, visto que, até o 5º bimestre, o Estado vinha cumprindo as metas estabelecidas na LDO, o que impossibilitou a limitação de empenhos e a movimentação financeira dentro do próprio exercício, conforme exigência do art. 9º da LRF.

Por ocasião da abertura de vista, a SEF informou que os cálculos das projeções foram realizados considerando-se, principalmente, o cenário macroeconômico contido no Relatório Focus do Banco Central do Brasil de 23/10/2015, cujos parâmetros estão descritos na Tabela 1.1, página 4 do Anexo de Metas Fiscais integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2016, Lei n. 21.969. Ressaltou que os Restos a Pagar Processados, cuja previsão, na meta fiscal do resultado nominal, era de R\$1.207 milhão, alcançaram, no encerramento do exercício de 2016, R\$6.243 milhões. Por fim, a Secretaria mencionou os reflexos na dívida consolidada, principal composição do resultado nominal, afirmando que, se os aditivos de que tratam as Leis Complementares n. 148/2014 e n. 156/2016 tivessem sido assinados no exercício de 2016, o ganho no estoque seria de, aproximadamente, R\$9 bilhões, o que, conseqüentemente, impactaria, de forma positiva, não só o índice da dívida consolidada, como o resultado nominal, fato concretizado em 2017, conforme constatado na publicação dos demonstrativos integrantes do Relatório Resumido de Execução Orçamentária/LRF publicado em 27/05/2017, relativo ao primeiro quadrimestre de 2017.

A CFAMGE, ao analisar essa questão, afirmou que as justificativas apresentadas referem-se a questões, em parte, conjunturais e, em parte, decorrentes da falta de um planejamento mais eficaz, e, assim, manifestou-se no sentido de que o Estado deve adotar ações mais efetivas e eficazes, de forma a alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, dada a sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal.

Sobre essa questão, entendo que, uma vez decretado o estado de calamidade pública de ordem financeira pelo Chefe do Executivo, que foi ratificado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nos termos do inciso II do art. 65 da LRF, o Estado ficou dispensado do atingimento dos resultados fiscais. No entanto, visto que a situação de calamidade é transitória, e considerando o aspecto gerencial e de planejamento das finanças públicas, ratifico a manifestação da CFAMGE, de que o Governo deve envidar esforços para cumprir as metas constantes do Anexo de Metas Fiscais.

A dívida de Restos a Pagar do Estado em 31/12/2016 totalizou R\$14,632 bilhões, representando 90,85% do Passivo Circulante, sendo R\$8,870 bilhões processados e R\$5,762 bilhões não processados. É importante destacar que 19,24% do total dos Restos a Pagar são provenientes dos exercícios de 1997 a 2015 e que 80,76% são do próprio exercício de 2016.

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, demonstra que eles foram registrados conforme a exigência legal. Todavia, a conta Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores, que retrata os Restos a Pagar Não Processados – não mais registrados no patrimônio como passivo, pois são controlados em contas orçamentárias –, não estão registrados com o detalhamento exigido pela legislação. Analisadas as inscrições em Restos a Pagar Não Processados, constatou-se que o Executivo apresentava uma insuficiência financeira da ordem de R\$4,611 bilhões, mas inscreveu o montante de R\$4,530 bilhões em Restos a Pagar Não Processados, resultando numa insuficiência de R\$9,141 bilhões, valor 21,32% maior que a insuficiência atingida em 2015, 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, então, ao Estado que se manifestasse quanto aos citados apontamentos.

A SEF alegou que, ao se abordar a questão das inscrições em Restos a Pagar, frente à situação financeira estadual, é imperioso considerar os aspectos de ordem econômica do país e do Estado, bem como os fatores compulsórios do ponto de vista da despesa pública, uma vez que no contexto da transparência da gestão, a Contabilidade tem o dever de evidenciar os atos e fatos ocorridos no patrimônio do ente. Acrescentou que a insuficiência das arrecadações para custear os gastos já era esperada para o exercício de 2016, pois o Governo sancionou o orçamento com um déficit da ordem de R\$8,921 bilhões, o que se concretizou na execução, refletindo-se nas disponibilidades de caixa. Ressaltou o esforço do Governo em buscar soluções para contornar a grave crise que assola a economia mineira, haja vista que o déficit previsto foi de R\$8,921 bilhões e, no encerramento do exercício, o montante do déficit da execução orçamentária foi de R\$4,163 bilhões. Concluiu afirmando que o desequilíbrio ocorrido no exercício provém do cenário econômico crítico e que a inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira não fere as disposições da LRF, mas, ao contrário, espelha fielmente na contabilidade a real situação financeira do Estado.

A CFAMGE, após análise das justificativas, ratificou o entendimento que exarou no relatório inicial, de que os gastos deveriam ser contingenciados para promoção da equalização e atendimento da legislação.

À vista das razões trazidas pela defesa, de que a conjuntura econômica se mostrou muito desfavorável e, principalmente, da decretação e ratificação da situação de calamidade pública de ordem financeira estadual, entendo que o Governo ficou dispensado da limitação de empenhos, nos termos do inciso II do art. 65 da LRF. Não obstante, considerando os aspectos gerenciais e, ainda, que o estado de calamidade é uma situação transitória, recomendo ao Governo que envide esforços para contingenciar gastos, sob pena de, ao final do seu mandato, não conseguir cumprir o determinado na LRF.

A Dívida Ativa em 2016 atingiu o valor bruto de R\$52,919 bilhões, 13,72% maior que o do final do exercício anterior. Ressalta-se, no entanto, que 96,58% da dívida já atualizada estão sendo deduzidos pelas contas Ajuste para Perdas de Dívida Ativa e Cessão de Direitos Creditórios, fazendo com que o saldo contábil líquido caia para R\$1,809 bilhão. Os ajustes para perdas da dívida ativa representam as parcelas estimadas, cuja realização não ocorrerá, tendo em vista o

caráter de incerteza envolvido, a partir do estoque de créditos, das projeções futuras de recebimento, da qualificação quanto ao risco e da experiência das perdas históricas para créditos de perfil semelhante.

Embora essa situação de perdas seja histórica, é preciso ter em vista a questão da renúncia de receitas já abordada e a crise econômica por que passa o Estado Brasileiro e, conseqüentemente, nosso Estado, e, assim, recomendo ao Governo mineiro que envide esforços para que os valores inscritos em Dívida Ativa sejam cobrados administrativamente e/ou judicialmente, de forma que se transformem em receitas efetivas. Faço tais orientações, mas ressalto que, conforme destacado pela CFAMGE, foram tomadas, em 2016, diversas medidas que evidenciam um aprimoramento na gestão da dívida ativa, tais como a publicação, pela Advocacia Geral do Estado – AGE, da Resolução 17/2016, que contém o Regulamento Geral dos procedimentos aplicáveis no âmbito da Procuradoria de Tributos e Assuntos Fiscais (PTF), das Procuradorias da Dívida Ativa (1ª PDA e 2ª PDA) e das Advocacias Regionais do Estado – AREs, relativos ao Contencioso Tributário da AGE. Com relação aos créditos não tributários, vale informar que foi promulgada a Lei n. 21.735/2015, que dispõe sobre a constituição, atualização, parcelamento, remissão e anistia dos créditos não tributários, parte da qual foi regulamentada pelo Decreto Estadual n. 46.937/2016. Quanto às ações de recuperação de créditos que devem ser evidenciadas de acordo com o art. 58 da LRF, cabe citar os resultados obtidos com o Programa Regularize e a continuidade do trabalho conjunto da SEF e da AGE para aplicação dos meios alternativos de cobrança, como o encaminhamento eletrônico de PTAs inscritos em Dívida Ativa, inferiores a R\$15,000 mil, para Protesto Extrajudicial. Em 2016, foram solucionados 29,51% dos 306,122 mil PTAs protestados, o que representa a quitação integral ou parcial de R\$178,332 milhões, do total de R\$829,833 milhões. Também merecem menção os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos – Cira, que, no exercício em análise, desarticulou esquemas de sonegação de impostos praticados por empresas de diversos setores da economia mineira, como nos casos da Parkesina³, Flake⁴ e Harmonia⁵, que apontam uma estimativa de recuperação de mais de R\$ 100 milhões, incluindo créditos tributários já constituídos e a constituir, segundo noticiado.

A CFAMGE informou que, apesar de ter sido atendida a recomendação para que fossem reconhecidos contabilmente os saldos patrimoniais das unidades detentoras de dívida ativa, ainda foi observada a efetivação de receita pelo IGAM, no valor de R\$2,574 mil, sem a devida apropriação do seu direito. A SEF informou que de acordo com o Ofício GAB.IGAM.SISEMA n. 312/2017, o Instituto requereu à AGE a regularização do procedimento e que a SCCG/SEF orientará o IGAM para o correto registro contábil da dívida ativa no SIAFI. Os esclarecimentos trazidos foram acatados pela CFAMGE, que informou aguardar a regularização dos registros ainda no exercício em curso, 2017.

Recomendo ao Governo que acompanhe a regularização dessa situação junto ao IGAM.

É oportuno destacar que os Créditos Tributários a Inscrever em Dívida Ativa, em fase administrativa e em controle de legalidade, totalizaram, em 31/12/2016, R\$16,076 bilhões e R\$2,884 bilhões, respectivamente.

A SEF informou, por ocasião da abertura de vista, que a SCCG promoveu o cadastramento das contas contábeis 1.2.1.1.1.77.01 – Créditos a Inscrever em Dívida Ativa-Fase Administrativa e 1.2.1.1.1.77.02 – Créditos a Inscrever em Dívida Ativa-Controle de Legalidade, objetivando

3 [Cf.] http://www.fazenda.mg.gov.br/noticias/2016.08.24_Op_Parkesina.html

4 [Cf.] http://www.fazenda.mg.gov.br/noticias/2016.09.01_OP_Flake.html

5 [Cf.] http://www.fazenda.mg.gov.br/noticias/2016.12.12_OP_HARMONIA.html

fazer os ajustes e os registros no Ativo. A CFAMGE constatou que ainda não constam do PCASP as contas mencionadas, conforme consulta ao Armazém de Informações – SIAFI, mas acatou os esclarecimentos.

Considerando a representatividade dos valores, recomendo ao Governo que proceda aos registros dos mencionados valores ainda no exercício de 2017.

A CFAMGE solicitou à SEF que informasse os créditos não tributários não inscritos em dívida ativa, incluindo as multas aplicadas pelas entidades competentes da Administração Indireta.

Em atenção à solicitação, a CFAMGE recebeu cópias das respostas da Feam, do IEF, do Ipsemg, do IPSM e do DEER, que indicam que o DEER possui, aproximadamente, R\$254,470 milhões de créditos não tributários não contabilizados e o Ipsemg, R\$162,785 milhões (incluindo os créditos do FUNFIP), enquanto as outras unidades declararam não possuir créditos passíveis de inscrição em dívida ativa não tributária até o final de 2016.

Diante das informações prestadas e considerando a representatividade dos valores envolvidos, recomendo ao Governo e às Entidades envolvidas, DEER e Ipsemg, que envidem esforços para evidenciar contabilmente, ainda no exercício de 2017, esses créditos submetidos apenas a controles gerenciais.

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\$31,663 bilhões e R\$25,973 bilhões, o que correspondeu a 58,93 % e 48,34% da RCL, de acordo, respectivamente, com a Portaria STN n. 553/2014 e com as Instruções Normativas TCEMG n. 1 e n. 5/2001. Pela metodologia deste Tribunal, foram atendidos os limites máximo (60%), prudencial (57%) e de alerta (54%), calculados sobre a RCL. Pela metodologia da STN, o limite máximo (60%) foi atendido, mas o limite prudencial (57%) e o de alerta (54%) foram excedidos em 1,93 pontos percentuais e 4,93 pontos percentuais, respectivamente.

Por ocasião da abertura de vista, a SEF não se manifestou especificamente sobre o percentual apurado pela Administração Pública Estadual, no tocante ao valor consolidado da Despesa Total com Pessoal do Estado, mas apresentou justificativas quanto à despesa com pessoal do Poder Executivo, analisadas mais adiante.

Cabe registrar que de acordo com o art. 59, § 1º, inciso II, da LRF, cabe ao Tribunal de Contas dar o alerta aos Poderes ou órgãos referidos no art. 20 da mencionada norma quando for constatado que o montante da despesa com pessoal ultrapassou 90% do limite estabelecido para cada Poder ou órgão. Assim, foi emitido, por este Tribunal, alerta ao Poder Executivo Estadual, tendo em vista os valores apurados nos Relatórios de Gestão Fiscal do primeiro e do segundo quadrimestres de 2016, que já evidenciavam o excesso de despesa em relação ao limite prudencial e, por conseguinte, ao limite de alerta, conforme publicação no Diário Oficial de Contas de 12/01/2017.

O Poder Executivo despendeu com pessoal 47,71% no primeiro quadrimestre e 47,37% no segundo, gerando excesso em relação ao limite prudencial (46,55% da RCL) de 1,16 pontos percentuais e 0,82 pontos percentuais, respectivamente. Ainda com relação ao primeiro e segundo quadrimestres, foi emitido, na mesma data, alerta para o Ministério Público, por ter ultrapassado o limite de alerta. No primeiro quadrimestre, a despesa com pessoal atingiu 1,82%

da RCL, excedendo o limite de alerta (1,80%) em 0,02 pontos percentuais. No segundo quadrimestre, a despesa alcançou 1,81% da RCL, excedendo o limite em 0,01 ponto percentual.

De acordo com o Demonstrativo das Despesas com Pessoal em relação à RCL, em 2016, por Poder/Órgão, elaborado pela CFAMGE, o Poder Legislativo (ALMG e TCEMG) e o Poder Judiciário (TJMG e TJMMG) atenderam aos limites legais estabelecidos pela LRF, em ambas as metodologias. O Poder Executivo ultrapassou o limite máximo (49%) em 0,29 pontos percentuais, o prudencial (46,55%) em 2,74 pontos percentuais e o de alerta (44,10%) em 5,19 pontos percentuais, de acordo com a metodologia da STN. O Ministério Público cumpriu os limites máximo e prudencial em ambas as metodologias, ultrapassando o limite de alerta (1,80%) em 0,06 pontos percentuais pela metodologia da STN e em 0,01 ponto percentual pela metodologia deste Tribunal.

A SEF se manifestou quanto ao apurado para o Poder Executivo, esclarecendo que os argumentos mencionados em respostas anteriores sobre a questão do déficit para 2016, previsto na Lei Orçamentária do citado ano, aplicam-se à despesa de pessoal, uma vez que o balizador para cálculo do índice de pessoal é a Receita Corrente Líquida. Informou que a despesa com pessoal do Poder Executivo foi impactada por acréscimos remuneratórios, que se refletiram no índice de pessoal, tais como antecipação da primeira promoção para servidores das carreiras da Educação Básica; incorporação do abono instituído pelo art. 1º da Lei n. 21.726/2015, aplicado aos servidores ocupantes dos cargos de provimento efetivo e aos detentores de função pública das carreiras do grupo de atividades de Saúde; concessão de abono incorporável e aplicação da tabela salarial para o grupo de Educação Básica; atualização do salário mínimo em janeiro de 2016, por meio do Decreto n. 8.618/2015 do Governo Federal, que fixou o valor de R\$880,00, o que representou uma variação de 11,67% sobre o valor de 2015; reajustes salariais das Empresas Dependentes, em decorrência de dissídio coletivo com vigência em maio de cada ano, em acolhimento à convenção coletiva; atualização das aposentadorias por média nos termos da Emenda Constitucional n. 41/2003, Lei Federal n. 10.887/2004, Emenda à Constituição n. 19/1998, art. 79 da Lei Complementar n. 64/2002 e Lei Federal n. 8.123/1991, cuja atualização foi de 11,28% em janeiro de 2016, além dos encargos patronais dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo; reajuste salarial para a carreira de Auditor Interno consoante o artigo 15 da Lei n. 21.726/2015, para os salários dos Auditores Internos constante no item III.2 do Anexo III da Lei n. 15.961/2005, modificado pelo art. 14 desta Lei; incorporação de abono ao vencimento básico das carreiras de Analista de Seguridade Social, Técnico de Seguridade Social, Auxiliar de Seguridade Social e Médico da Área de Seguridade Social do Grupo de Atividades de Seguridade Social do Poder Executivo, lotados no Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG; e reajuste da gratificação de desempenho e produtividade individual atribuída à carreira de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, nos termos do art. 10 da Lei n. 21.334/2014.

A CFAMGE analisou as justificativas apresentadas e ratificou o apontado inicialmente para as Despesas Totais de Pessoal do Poder Executivo, uma vez que o valor despendido e o percentual apurado relativamente ao exercício de 2016 não foram alterados. Afirmou, ainda, que apesar da justificativa apresentada com relação ao déficit para exercício de 2016, previsto na Lei Orçamentária, que afetou, por conseguinte, o cálculo da RCL e em que pese o crescimento da despesa de pessoal do Poder Executivo, impactada pela concessão de reajustes salariais, abonos incorporáveis, promoções de servidores de carreira do Estado (Saúde, Educação Básica, etc.), conforme diversos dispositivos legais, entende que, mesmo assim, deixaram de ser respeitados os limites estabelecidos pela LRF para a Despesa Total com Pessoal, quais sejam, os limites de alerta, prudencial e máximo em relação à RCL. Dessa forma, afirmou que o Poder Executivo deve atentar para a observância das vedações constantes do parágrafo único do art. 22 da LRF,

do disposto no art. 23 c/c o art. 66 da mesma lei e, ainda, o estabelecido no art. 169 da Constituição Federal.

Mencionou, ainda, que a STN recomenda a inclusão de notas explicativas nos Relatórios de Gestão Fiscal a serem divulgados, informando, além das medidas corretivas de recondução ao limite adotadas ou a adotar, se o Poder ou órgão encontra-se amparado pela situação prevista no art. 66 da LRF. Essa informação visa conferir mais transparência à situação fiscal, tanto para a sociedade como para o Tribunal de Contas, que tem a atribuição de fiscalizar o cumprimento da legislação, possibilitando, assim, que sejam considerados, na avaliação da gestão fiscal, os impactos do baixo crescimento econômico.

Sobre a Despesa de Pessoal do Poder Executivo, entendo, de forma diversa da CFAMGE, que em virtude da decretação de estado de calamidade pública de ordem financeira pelo Chefe do Executivo, que foi ratificado pela Assembleia Legislativa de Minas Gerais, nos termos do inciso I do art. 65 da LRF, está suspensa a contagem do prazo estabelecido no art. 23 do referido diploma legal, ressaltando que tal suspensão não exime o Executivo das vedações estabelecidas no parágrafo único do art. 22 da LRF. Em que pese o entendimento exposto, considerando o caráter transitório da situação de calamidade decretada, bem como o aspecto gerencial e de planejamento das finanças públicas, recomendo ao Poder Executivo que envide esforços para adequar-se aos limites legais de gastos com pessoal.

Quanto ao fato de a Despesa com Pessoal do Ministério Público Estadual ter ultrapassado o limite de alerta, pela metodologia da STN e deste Tribunal, cabe registrar que, por ocasião da abertura de vista, o Estado não se manifestou. Recomendo ao Ministério Público que fique atento ao limite de gastos com pessoal e, a este Tribunal, que continue a cumprir o determinado no § 1º, inciso II, do art. 59 da LRF, quanto aos alertas aos Poderes e Órgãos.

Relativamente ao Regime Próprio de Previdência Social do Servidor Público – RPPS, em 2016, ressalta-se que o resultado foi deficitário em R\$14,840 bilhões, uma vez que as receitas totalizaram R\$5,430 bilhões e as despesas, incluídas aquelas inscritas em Restos a Pagar Não Processados, somaram R\$20,270 bilhões.

Considerando-se o resultado previdenciário – déficit de R\$14,840 bilhões – e a contrapartida dos aportes ao RPPS para cobertura de insuficiências financeiras realizados pelo Tesouro Estadual, de R\$5,524 bilhões, conclui-se que permanece, ainda, uma situação deficitária de R\$9,316 bilhões.

Se forem computados os Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial, de R\$7,252 bilhões, a situação ainda assim mantém-se deficitária em R\$2,064 bilhões.

No que tange aos aportes para a cobertura do déficit atuarial do RPPS – o Elemento de Despesa 97 –, por não se tratar de contribuições, não devem ser incluídos no total da despesa bruta com pessoal nem utilizados para imediato pagamento de inativos e pensionistas, conforme entendimento expresso na Nota Técnica n. 633/2011 da STN. Tais aportes totalizaram, no exercício de 2016, R\$7,080 bilhões, tendo sido repassado ao FUNFIP, por meio da Fonte de Recursos 58, o valor de R\$7,252 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 a 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 49,29% para 61,08%, aumentando ainda mais o excesso em relação ao limite máximo (49% da RCL), passando de 0,29 pontos percentuais para 11,79 pontos percentuais, segundo a metodologia da STN. Por outro lado, quando apurada a Despesa Total com Pessoal de acordo com a metodologia deste Tribunal, constata-se que os limites legais foram respeitados pelo Poder Executivo.

Sobre esse assunto, o Governo, em sede de defesa, reiterou as explicações já apresentadas ao Tribunal, de que o Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP foi criado por meio da Lei Complementar n. 77/2004 e que, nos termos da Lei Complementar n. 64/2002, o objetivo do Fundo é prover os recursos necessários ao pagamento dos benefícios concedidos; que seus recursos constituem-se, dentre outros, das contribuições previdenciárias do servidor público, das contribuições patronais e das dotações orçamentárias próprias; que são suas receitas as dotações previstas para pagamento de despesas com pessoal ativo e inativo e com pensionistas da Administração Direta, autárquica e fundacional dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, necessárias à complementação do pagamento dos benefícios assegurados pelo Tesouro do Estado, por meio do FUNFIP.

Informou que em virtude da Portaria Conjunta STN/SOF n. 2/2010, a Portaria Interministerial STN/SOF n.163/2001 incluiu classificações específicas para registro de elemento de despesa e natureza de receita, relacionados à cobertura de déficit atuarial do regime próprio de previdência social (RPPS) e, assim, o Orçamento Fiscal Estadual passou a identificar tal vinculação por meio do código de Fonte de Recurso 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, devidamente registrada no FUNFIP. Do ponto de vista do cálculo da Despesa com Pessoal, a LRF dispõe em seu art. 18 quais são os componentes dessa despesa e o § 1º do art. 19 relaciona as despesas que não serão computadas para fins de cálculo do índice de pessoal dos poderes. Dessa forma, o Estado vem computando no campo “Deduções da despesa bruta com pessoal”, desde 2011, os valores das despesas incorridas para cobertura do déficit atuarial e/ou insuficiência financeira de seu regime previdenciário, vinculados orçamentariamente ao objetivo de financiar tal cobertura, conforme previsto no § 1º do art. 19 da Lei Complementar n. 101/00, registradas no FUNFIP no elemento de Despesa 97 - fonte de recursos 58 - Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS.

A defesa assevera que não obstante o que dispõe o Manual de Demonstrativos Fiscais - 6ª edição, para fins de cálculo do índice de pessoal devem ser observadas as regras contidas na Portaria MPS n. 746/2011, que determina que os recursos provenientes desses aportes devem ser controlados separadamente dos demais recursos, de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos e, ainda, devem permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes por, no mínimo por 5 (cinco) anos. Segundo o atuário responsável no Governo de Minas, a Portaria MPS n. 746/2011 é clara ao dispor sobre déficit atuarial e aporte relativo a Plano Previdenciário, mas omissa em relação a Plano Financeiro e, assim, não é aplicável a um Plano Financeiro da forma como se apresenta. Ainda de acordo com o atuário, o fundo que acolhia os segurados ativos e inativos, bem como os pensionistas, era o FUNFIP, sob regime financeiro de repartição simples, e considerado como Plano Financeiro, nos termos da Portaria MPS n. 403/2008, em função da segregação de massa estabelecida pela Lei Complementar

Estadual n.131/2013. Dessa maneira, a Portaria n. 746/2011 não é aplicável ao FUNFIP, como Plano Financeiro que é. No entendimento do atuário, ao contrário do que ocorre em planos sob regime de capitalização e/ou sob regime de repartição de capitais de cobertura, em planos sob regime financeiro de repartição simples, o déficit eventualmente observado deve ser coberto mediante contribuição suplementar, por aporte dentro do próprio exercício, razão pela qual as figuras de déficit financeiro e déficit atuarial se fundem, visto que o período considerado pelo regime de repartição simples é de apenas um exercício. Finalmente, a sistemática de deduzir do montante da despesa com pessoal os recursos aportados no FUNFIP encontra-se também embasada no Parecer AGE n. 15.088/2011, que ratificou o conteúdo disposto na Nota Técnica n. 003/2011 da Subsecretaria do Tesouro Estadual da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais.

A CFAMGE, analisando a defesa, informou que, no cálculo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, foram incluídos no campo das Despesas não Computadas do Relatório de Gestão Fiscal, R\$6,336 bilhões, a título de pagamento de Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados, custeados pela Fonte de Recursos 58, fato que influenciou diretamente o percentual apurado da Despesa Total com Pessoal em relação à RCL. Informou que se fosse observado o prazo da Portaria MPS n. 746/2011, ou seja, 5 (cinco) anos em que os recursos deveriam permanecer aplicados financeiramente, não poderia haver o cômputo desses recursos na apuração da despesa com pessoal. Sendo assim, de acordo com a Portaria STN, se excluídas as despesas realizadas na Fonte 58 (R\$ 6,336 bilhões) do rol das Despesas não Computadas, o percentual da Despesa Total com Pessoal, apurado em relação à RCL, pelo Poder Executivo, subiria de 49,29% para 61,08%, aumentando ainda mais a diferença em relação ao limite máximo (49% da RCL), passando de 0,29 pontos percentuais para 11,79 pontos percentuais. No entanto, quando apurada a despesa nos termos das INs/TCEMG, constata-se que foram respeitados os limites estabelecidos pela LRF. Ressaltou que o FUNFIP é um fundo financeiro de repartição simples e que, de acordo com a avaliação atuarial da Atest Consultoria Atuarial, continuará a apresentar insuficiência de cobertura, sempre suportada, em cada exercício, pelo Tesouro Estadual, na forma da lei, não sendo cabível falar em déficit atuarial no referido Fundo, mas em insuficiência financeira devido ao seu financiamento de repartição simples. Assim, ocorrendo insuficiência financeira e não havendo déficit atuarial, todos os recursos repassados ao FUNFIP, a título de Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, configuram-se como aportes para cobertura do déficit financeiro e, como tal, não poderiam ser deduzidos na Despesa Bruta com Pessoal, por falta de previsão legal.

O Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª Edição, aprovado pela Portaria n. 553/2014, dispõe que os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, que foram utilizados para pagamento de benefícios pelo RPPS, serão considerados, ao final, como despesa de pessoal do ente, pois as despesas do RPPS custeadas com esses repasses não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.

Diante do exposto, a CFAMGE manteve seu entendimento inicial quanto à diferenciação entre déficit atuarial e déficit financeiro na apuração da Despesa Líquida com Pessoal, uma vez que o primeiro é dedutível, por ser recurso vinculado ao RPPS, quando sua utilização é destinada ao equilíbrio atuarial do RPPS, enquanto o segundo não o é, sendo considerado cobertura de déficit financeiro. E, ainda, ratificou a inobservância da Portaria MPS n. 746/2011, no que tange ao prazo de 5 (cinco) anos durante o qual os aportes para cobertura do déficit atuarial deveriam permanecer aplicados em conformidade com as normas vigentes.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN-6ª edição, os RPPS possuem caráter contributivo e deverão ser equilibrados financeira e atuarialmente. Se houver separação de

massas, o plano financeiro ficará responsável pelo pagamento de benefícios que não estão cobertos pela capitalização. Nesse caso, se houver déficit orçamentário (resultado previdenciário negativo), os recursos para cobertura serão aportados pelo orçamento do ente.

A CFAMGE ressaltou ainda que, considerando a realização de aportes de recursos para cobertura de insuficiências financeiras, bem como de aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (Anexo 4, LRF art. 53, II), deve-se proceder à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a eles alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, com vistas ao cumprimento do § 2º do art. 21 da Portaria n. 403/2008 do Ministério da Previdência Social.

A defesa expôs que, no entendimento do atuário responsável no Governo de Minas, 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.

De acordo com a CFAMGE a segregação da massa de segurados no serviço público do Estado de Minas Gerais foi inicialmente estabelecida pela Lei Complementar n. 64/2002, sendo os servidores integrados, de acordo com a data de admissão, em dois fundos, o FUNFIP, fundo financeiro em regime de repartição simples, e o FUNPEMG, fundo previdenciário em regime de capitalização, já extinto. A Lei Complementar n. 131/2013, alterou a Lei Complementar n. 64/2002, para, dentre outras modificações, extinguir o FUNPEMG e criar o Fundo Previdenciário de Minas Gerais – FUNPREV – MG, com o objetivo de prover os recursos necessários para garantir o pagamento dos benefícios previdenciários aos servidores que ingressarem no serviço público do Estado de Minas Gerais a partir da data de autorização de funcionamento da entidade fechada de previdência complementar do Estado, mantendo-se dessa forma, a segregação de massas, pelo referido dispositivo legal, no serviço público do Estado de Minas Gerais. A Portaria MPS n. 403/2008 estabeleceu a segregação de massa, que, implementada, veda qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo.

Ainda segundo a CFAMGE, pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 6ª Edição, que traz orientações sobre o preenchimento do Anexo 4 (LRF, art. 53, inciso II, do RREO), nos aportes de recursos para o RPPS deverão ser identificados os aportes do ente para cobertura de insuficiências financeiras, formação de reserva e cobertura de déficits financeiros ou atuariais do RPPS e outros aportes. No Plano Financeiro, serão registrados os valores recebidos pelo RPPS para cobertura de insuficiências financeiras, déficit e outras necessidades de recursos, destacando-se que os RPPS possuem caráter contributivo e deverão ser equilibrados financeira e atuarialmente. Contudo, se houver separação de massas, o plano financeiro ficará responsável pelo pagamento dos benefícios que não estão cobertos pela capitalização. Nesse caso, se houver déficit orçamentário (resultado previdenciário negativo), os recursos são aportados pelo orçamento do ente. No Plano Previdenciário, registram-se os valores recebidos pelo RPPS para cobertura de déficit financeiro ou atuarial. Havendo a separação de massas, o Plano Previdenciário ficará responsável pelo pagamento dos benefícios cobertos pela capitalização, com constituição de reserva. Nesse caso, se houver déficit atuarial, os recursos para cobertura serão aportados por contribuições suplementares decorrentes de alíquotas definidas em lei, visando garantir a equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, apuradas atuarialmente em longo prazo.

Assim, a CFAMGE manteve o apontamento inicial, considerando a necessidade de segregação dos aportes para cobertura de insuficiências financeiras daqueles destinados à cobertura do déficit atuarial do RPPS.

Diante do exposto, determino ao Poder Executivo e à SEF que, nos próximos exercícios, observe a legislação no que tange aos aportes para cobertura de déficit atuarial e/ou déficit financeiro do RPPS.

2.4. 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 2016, elaborado pela Superintendência Central de Contadoria Geral da Secretaria do Estado da Fazenda – SCCG/SEF, conforme publicado no Diário Oficial do Estado em 30/01/2017, 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\$43.307.602.209,09 e, assim, o valor mínimo a ser aplicado pelo Estado em 2016 deveria ser igual a R\$10.826.900.552,27, que corresponde a 25% da base de cálculo.

O total dos gastos destinados ao ensino informado pelo Governo Estadual foi de R\$10.848.258.799,13, o que correspondeu a 25,05% da base de cálculo. Aos gastos com MDE, foram somados os Restos a Pagar Não Processados inscritos em 2016 e a perda com o Fundeb, excluída a receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb, bem como o cancelamento de Restos a Pagar, em 2016, que compuseram o índice em exercícios anteriores.

Analisando os gastos com a MDE, a CFAMGE realizou o exame dos valores que integraram, consoante o RREO, o índice da MDE, apurando o índice ajustado e desconsiderando os valores indevidos. De acordo com a referida Unidade Técnica, este Tribunal vem aceitando, na composição do índice de MDE, o cômputo de todos os RPNP, independente de vinculação da destinação dos recursos, considerando apenas a disponibilidade de caixa, comportando as inscrições em Restos a Pagar. Salientou que, no exercício em análise, não houve disponibilidade de caixa, conforme demonstrado no Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2016, publicado no DOE de 30/01/2017. Informou que houve uma insuficiência financeira de R\$4,611 bilhões, uma vez que as disponibilidades atingiram R\$2,848 bilhões e as obrigações somaram R\$7,460 bilhões. Informou, ainda, que mesmo com insuficiência financeira, foram inscritos em RPNP R\$4,530 bilhões, dos quais R\$1,090 bilhão compõe os gastos com MDE, gerando uma insuficiência total de R\$9,141 bilhões. A CFAMGE ressaltou que do montante de R\$1,090 bilhão de RPNP inscrito que compõe os gastos com MDE, somente o valor de R\$100,626 milhões está vinculado ao Fundeb, e, dessa forma, a diferença de R\$989,142 milhões deve ser expurgada dos gastos com Educação, para fins de apuração do índice constitucional e atendimento da Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, alterada pela Instrução Normativa

TCEMG n. 05/2012. Assim, apurou uma aplicação de 22,77%, da receita base de cálculo, em MDE, o que correspondeu ao valor R\$9.859.116.339,12, concluindo que o Estado não cumpriu o mínimo constitucional neste item.

Em virtude do exposto, foram solicitados esclarecimentos e/ou justificativas.

A SEF argumentou, inicialmente, que, no exercício de 2016, o Estado aplicou em ações de Educação o montante de R\$10.979.115.649,97, considerando nesse valor as despesas inscritas em RPNP, o que corresponde a 25,35% dos recursos provenientes de impostos e transferências legais livres. Afirmou que o Governo cumpriu o determinado na Lei Orçamentária n. 21.971/2016, que previu aplicação de recursos da ordem de R\$10.627.387.817,00 em MDE e que a análise dos fatos apresentados deve considerar tal orçamento, que previu um déficit da ordem de R\$8,921 bilhões, o que permite inferir que o Poder Legislativo, ao aprovar a lei, já admitia a possibilidade de o Estado executar despesas sem a total capacidade financeira.

Quanto à consideração da despesa inscrita em RPNP, a Secretaria destacou que a exigência de disponibilidade de caixa para fins de sua inscrição aplica-se tão somente aos dois últimos quadrimestres de final de mandato do governante, consoante o art. 42 da LRF. O Governo registrou devidamente na sua contabilidade as obrigações pendentes de pagamento, em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 6ª edição. Assim, como foi previsto um déficit no orçamento, desconsiderar os RPNP no índice constitucional por falta de capacidade financeira é dissonante, tanto do ponto de vista contábil financeiro quanto da evidenciação dos pagamentos nos meses subsequentes ao encerramento do exercício financeiro, uma vez que o Estado vem honrando seus compromissos.

Analisando esse tópico, a CFAMGE informou, preliminarmente, que os valores mencionados na defesa diferem dos valores apurados pelo próprio Estado, constantes no RREO, 6º bimestre de 2016, publicado no DOE/MG, em 30/01/2017 e no *website* da Secretaria de Estado da Fazenda, que foi de R\$10.848.258.799,13. Na defesa, foram desconsideradas as deduções legais, quais sejam, as receitas de aplicações financeiras dos recursos do Fundeb – R\$74.530.464,39 – e os cancelamentos de restos a pagar ocorridos em 2016 e que compuseram o índice da Educação em exercícios anteriores – R\$56.326.386,45.

A CFAMGE destacou que a análise do Manual de Contabilidade mencionado deve ser feita considerando-se todas as orientações nele contidas e não apenas os trechos citados pela defesa. Assim, afirmou que realizar inscrições em Restos a Pagar com base apenas no art. 42 da LRF e em parte de normativos da STN, e sem integração, é procedimento equivocado. Especificamente com relação aos RPNP incluídos nos gastos com MDE sem a correspondente disponibilidade de caixa, entende a CFAMGE que o foco dado à questão é de suma importância para o equilíbrio das contas públicas, citando para fundamentar sua opinião os arts. 1º; 50, inciso I, e 55, inciso III, alínea b, n. 3, da LRF. Lembrou ainda que a Instrução Normativa TCEMG n. 13/2008, com as alterações introduzidas pela Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012, permite o cômputo dos RPNP nos gastos com MDE até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, em consonância com a LRF e com o MDF, 6ª edição, da STN.

Citados os dispositivos legais que tratam da matéria, a CFAMGE passou à análise do caso concreto, expondo novamente os números relativos à insuficiência financeira e aos Restos a Pagar inscritos sem disponibilidade financeira que compuseram o montante das aplicações em MDE, e concluindo que não procedem as alegações da defesa que aludem à validade do impedimento de tal inscrição apenas no último ano de mandato do titular de Poder, nem a

assertiva de que o Estado vem honrando seus compromissos que ficaram inscritos em Restos a Pagar.

Informou que do total dos RPNP inscritos em 2016 – R\$1,090 bilhão –, até 07/06/2017 o Estado pagou apenas R\$147,858 milhões, cerca de 14% do valor inscrito, tendo cancelado R\$9,696 milhões e reestabelecido R\$12,159 mil, restando um saldo de R\$ 782,832 milhões a liquidar, cerca de 72%, e despesas liquidadas de R\$297,253 milhões. Ressaltou que no saldo de despesas liquidadas encontra-se o valor que foi pago, pois só se efetua pagamento de despesa liquidada e, portanto, o valor de despesas liquidadas pendentes de pagamento é de R\$149,396 milhões, cerca de 14%.

Observou a CFAMGE que pelo art. 6º do Decreto n. 47.064/2016, que dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro de 2016, as despesas inscritas em RPNP que não forem liquidadas até 30/06/2017 deverão ser obrigatoriamente canceladas pela unidade executora. Assim, afirmou que, pela movimentação demonstrada em 2017, até a data da análise da defesa, faltavam poucos dias para que tais despesas fossem liquidadas ou canceladas.

Diante do exposto, a CFAMGE ratificou o entendimento exarado no relatório inicial e considerando os argumentos expostos no item 6.2, fls. 388-391, computou nos gastos com educação o valor da despesa liquidada despendida com a gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, subfunção Ensino Superior - R\$30.432.883,53, apurando-se o percentual de aplicação com MDE de 22,84%.

Considerando o difícil contexto econômico enfrentado pelo país e pelo Estado de Minas Gerais, que foi reconhecido pelo Decreto de Calamidade Pública Financeira ratificado pelo Poder Legislativo; considerando que a Lei Orçamentária do exercício de 2016 foi elaborada com previsão de déficit orçamentário, sinalizando que os valores a serem arrecadados não suportariam os gastos necessários, fato que se concretizou durante a execução; considerando que a LRF traz explicitamente proibição de inscrição de despesas em Restos a Pagar sem disponibilidade financeira nos dois últimos quadrimestres do mandato; excepcionalmente, analisando o caso concreto, acato os argumentos da defesa e incluo no cômputo das despesas com MDE os valores referentes aos Restos a Pagar inscritos mesmo sem disponibilidade financeira, posicionamento este de acordo com o adotado na Sessão Plenária do dia 21/11/2016, em que a maioria deste Colegiado, inclusive eu, acompanhou o voto do Conselheiro José Alves Viana, que defendeu que fossem “excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira para efeito de composição do índice [...]”. Assim, os valores referentes às despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados devem entrar no índice, pois já foram empenhadas, isto é, realizadas e, por situação excepcional, não possuíram lastro financeiro.

Nessa linha de entendimento, efetuei novos cálculos, pelo RREO do 6º bimestre de 2016, publicado no DOE/MG em 30/01/2017, que registra gastos com MDE no montante de R\$10.848.258.799,13, correspondentes a uma aplicação de 25,05%, que, somados aos R\$30.432.883,53 gastos no Hospital Universitário Clemente de Faria, na subfunção Ensino Superior, totalizaram R\$10.878.691.682,66, o que corresponde a uma aplicação total de 25,12% da receita base de cálculo, que foi de R\$43.307.602.209,09.

Considerando a inclusão dos valores dos Restos a Pagar Não Processados no percentual de gastos com Educação, determino ao Governo mineiro que processe o ciclo das despesas públicas por completo, ou seja, que efetue a liquidação e o pagamento dessas despesas até o exercício de 2018 ou que cumpra o disposto no art. 42 da LRF, por ocasião do final do seu mandato, quanto à disponibilidade financeira. Determino, ainda, que se forem cancelados Restos a Pagar incluídos

no percentual da MDE no exercício de 2016, que sejam aplicados como um “plus” aos exercícios de 2017 e 2018, sob pena de não cumprimento da aplicação mínima de 25% em educação anuais.

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.

A CFAMGE informou que a receita vinculável às ASPS arrecadada em 2016 foi R\$43,308 bilhões, apesar da situação recessiva da economia brasileira, tendo sido computadas nesse montante as parcelas vinculadas ao Fundo de Combate à Pobreza.

Conforme consta do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, republicado em 07/02/2017, em cumprimento ao art. 35 da Lei Complementar n. 141/2012, o Governo Estadual evidenciou despesas executadas da ordem de R\$5,361 bilhões, das quais R\$3,800 bilhões foram liquidados no exercício, e o restante, R\$1,560 bilhão, inscrito em RPNP.

Assim, o Poder Executivo confrontou as despesas empenhadas com a receita vinculável e obteve um percentual de 12,38% de aplicação em ASPS.

Relativamente às despesas realizadas com saúde, a CFAMGE analisou alguns pontos, dada a sua relevância e alcance.

No que tange aos dispêndios realizados pelo FES, no valor de R\$29,000 milhões, concernentes à aquisição de 2 (duas) aeronaves multimissão para emprego nas ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, em âmbito estadual, bem como nas missões do Sistema de Defesa Social, após análise da manifestação da Assessoria de Planejamento do Gabinete Militar do Governador e da legislação de regência (Lei Complementar n. 141/2012; Lei Estadual n. 11.983/1995, que instituiu o Fundo Estadual de Saúde; e Lei Estadual n. 13.317/1999, Código de Saúde do Estado de Minas Gerais), a CFAMGE concluiu que o Gabinete Militar do Governador não pode realizar as demandas atinentes ao projeto de reestruturação da malha aérea do Estado utilizando recursos do Fundo Estadual de Saúde, pois o mencionado órgão não pode executar ações e serviços de promoção e proteção à saúde e não pode ser considerado beneficiário desse Fundo. Além disso, ressaltou que mesmo que essas despesas tenham assim ocorrido, elas não poderão ser computadas como ASPS, por afrontar as determinações contidas nos arts. 2º e 3º da Lei Complementar n. 141/2012. Por essa razão, decotou, para efeito do cálculo do percentual mínimo aplicado com ações e serviços públicos de saúde, o montante de R\$ 29,000 milhões, referente às despesas realizadas com essas aquisições.

Quanto às despesas executadas pela Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, na Atividade 4574 – Gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, à conta de recursos ordinários, e que, no exercício de 2016, alcançaram o montante de R\$47,576 milhões, a CFAMGE concluiu, após análise do site da própria UNIMONTES⁶, dos ensinamentos do Prof. Dalmo de Abreu Dallari⁷, de recentíssimo entendimento do TCU⁸ e da Lei Complementar

6 Fonte: <http://www.unimontes.br/>. Acesso em 17 abr. 2017.

7 Fonte: Revista de Direito Sanitário, Universidade de São Paulo, v. 10, n. 1 p. 71-80 Mar/Jul. 2009, disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13147>.

8 TCU - ACÓRDÃO 31/2017 – PLENÁRIO – Relator Ministro: AUGUSTO SHERMAN – Processo 046.061/2012-6 - CONSULTA - Data da sessão: 18/01/17.

n. 141/2012 (arts. 2º, 3º e 12), que o Hospital Universitário Clemente de Faria é um estabelecimento oficial de ensino da área de Educação e que, ao investir recursos do Orçamento Fiscal em hospital-escola, o Estado está investindo na formação/educação dos profissionais de saúde, ainda que desse processo de formação decorra a prestação de serviços de saúde à população. Assim, considera que tais gastos devem ser expurgados da apuração dos percentuais mínimos aplicados em ações de saúde.

Quanto às despesas realizadas na Secretaria de Estado de Administração Prisional – SEAP (ações 4221, 4581, 4599 e 4603) e consideradas como ASPS, no montante de R\$141,711 milhões, a CFAMGE lembrou que na apreciação das Contas Governamentais de 2015, ocorrida na sessão plenária do dia 21/11/16, o Relator recomendou que fossem “implementados mecanismos de controle por parte da SEDS de modo a verificar a correta separação das despesas relacionadas à Saúde e à Segurança Pública”, destacando que, embora não possua elementos para atestar o cumprimento ou não da recomendação, foi possível identificar a continuidade da execução das despesas com auxílio-fardamento pago a servidor ou militar e a pessoal contratado na ação 4221.

Considerando a manifestação técnica, recomendo ao Governo que implemente mecanismos de controle, por parte da SEDS, a fim de verificar a correta separação das despesas relacionadas à Saúde e à Segurança Pública.

No que se refere à Movimentação dos Recursos por meio do Fundo Estadual de Saúde – FES, a CFAMGE concluiu que a integralidade das aplicações com Saúde ocorreu através desse Fundo obedecendo à legislação, uma vez que, da despesa total empenhada (R\$5,361 bilhões), foram executados diretamente pelo FES R\$3,353 bilhões e o restante, isto é, R\$2,013 bilhões, foi repassado às unidades orçamentárias, à conta do elemento 41, item 04 (Contribuições do Fundo Estadual de Saúde – FES – Lei Complementar n. 141/2012).

Quanto à inclusão dos Restos a Pagar no cômputo dos gastos com saúde, a legislação (art. 24, inciso II, da Lei Complementar n. 141/2012 e art. 4º, § 1º, inciso II, da Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012) estabelece que, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados, serão consideradas as despesas empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde. De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, a inscrição de restos a pagar não processados sem a suficiente disponibilidade de caixa afronta o art. 42 da LRF e, portanto, não deve ser considerada para fins de cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS previsto na Lei Complementar n. 141/2012. Ainda segundo o citado Manual, os fundos de saúde devem demonstrar sua disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, bem como elaborar demonstrações contábeis segregadas, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar n. 101/2000.

Nas Contas Governamentais de 2014, o Conselheiro Relator Gilberto Diniz recomendou ao Poder Executivo que, até o exercício de 2016, adotasse as medidas necessárias para evidenciar as disponibilidades financeiras vinculadas à área da Saúde, fosse por meio da criação de sistemática contábil que evidenciasse tais informações, fosse através da adoção de outros mecanismos para demonstrá-las. Tal recomendação foi reiterada no voto do Relator das Contas Governamentais de 2015. Nesse sentido, foi solicitado ao Controlador-Geral esclarecimento sobre as medidas adotadas, tendo sido informado pelo Secretário Adjunto da SEF que, no exercício de 2016, foram implementados controles mediante a criação de contas bancárias escriturais internas vinculadas às entidades da área da saúde, objetivando a identificação dos recursos financeiros disponíveis no Ativo. Esclareceu, também que, para a individualização bancária da execução direta dos recursos

do Fundo Estadual de Saúde, os procedimentos seriam adotados a partir de abril de 2017 por meio dos mesmos mecanismos ora adotados para as demais entidades vinculadas ao FES.

Mediante consultas realizadas ao Armazém de Informações – SIAFI, verificou-se que as referidas contas escriturais, integrantes da Unidade de Tesouraria, apresentaram, no encerramento do exercício de 2016, saldo positivo de R\$1,197 bilhão. De acordo com informações disponibilizadas pela SCCG/SEF durante reunião ocorrida em 15 de março de 2016 nas dependências desta Casa, tal saldo é resultante do ingresso de recursos nessas contas, não somente aqueles originários do Tesouro (Recursos Ordinários), como também provenientes de outras fontes, a exemplo dos Recursos Diretamente Arrecadados (Fonte 60). Para efeito da evidenciação da suficiência financeira vinculada à Saúde, entende a CFAMGE que devem ser demonstradas, destacadamente, as contas relativas aos recursos ordinários, que compõem a base vinculável da Saúde (impostos e recursos transferidos). Esse motivo, aliado à não criação de conta bancária escritural específica para o FES, impediu que a suficiência financeira vinculada à Saúde fosse evidenciada.

Diante do exposto, reitero a recomendação ao Governo mineiro que envide esforços para a evidenciação da suficiência financeira vinculada à Saúde, mediante a criação de conta bancária escritural específica para o FES.

De qualquer forma, em 2016, pelo Anexo 5 do RGF – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, o Poder Executivo apresentou insuficiência financeira de R\$4,611 bilhões, uma vez que as obrigações, no montante de R\$7,460 bilhões, suplantaram as disponibilidades existentes, de R\$2,848 bilhões. Ainda assim, houve a inscrição de R\$4,530 bilhões de RPNP, resultando em uma insuficiência total de R\$9,141 bilhões.

Diante do exposto, a CFAMGE concluiu que os valores de Restos a Pagar Não Processados não podem compor o montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento da EC 29/00. Contudo, ressaltou que, na sessão plenária do dia 21/11/16, ao apreciar as Contas Governamentais do exercício de 2015, a maioria do Colegiado desta Corte acompanhando o voto do Conselheiro José Alves Viana, que defendeu que fossem “excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira para efeito de composição do índice”, considerou que a aplicação em ASPS foi superior ao limite mínimo constitucional. A despeito dessa deliberação, determinou-se ao Estado que aplicasse em ações de saúde, a partir do exercício de 2017, o valor de R\$1.227.320.543,17, referente ao montante dos RPNP incluídos. Para tal deliberação, consideraram a “excepcional e inequívoca crise financeira que abala praticamente todos os entes da federação”.

Quanto aos Cancelamentos de Restos a Pagar Ocorridos nos Exercícios de 2014 e 2015, o art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 141/2012, dispõe que, além do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, o Estado deverá aplicar o montante da disponibilidade de caixa proveniente dos cancelamentos de RPNP e OLP até o término do exercício seguinte ao do cancelamento, uma vez que tais valores já foram considerados como ações de Saúde nos exercícios de referência.

No exercício de 2014, ocorreram cancelamentos de Restos a Pagar – RPNP e RPP –, totalizando R\$288,247 milhões. No exercício de 2015, os cancelamentos de Restos a Pagar atingiram o montante de R\$ 73,906 milhões. O Colegiado desta Corte deliberou, por maioria, em 21/11/16, quando da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais do Exercício de 2015, que os valores relativos aos Restos a Pagar cancelados em 2014 (R\$288,247 milhões) e em 2015 (R\$73,906 milhões) deveria ser aplicada a partir do exercício de 2017.

Relativamente aos Cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no exercício de 2016, a CFAMGE informou que alcançaram o montante de R\$248,933 milhões, dos quais R\$153,574 milhões referem-se a RPNP, cuja origem remonta aos anos de 2011 a 2015, e R\$95,359 milhões referem-se a RPP, originários dos anos de 2012 a 2015. Assim, a Unidade Técnica concluiu que, para atendimento do estabelecido no art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 141/2012, deverá ser aplicado em ações e serviços públicos de Saúde, até o término do exercício de 2017, o valor de R\$248,933 milhões, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88.

Após analisar os mencionados pontos, a CFAMGE entendeu que, na apuração do percentual aplicado em ASPS, não poderiam ser computados os valores inscritos em RPNP, bem como as despesas liquidadas na UNIMONTES – Hospital Universitário Clemente de Faria e, assim, apurou o percentual de 8,71%.

Sobre o citado apontamento, a SEF reafirmou que o Governo, no exercício de 2016, aplicou em Saúde 12,38%, cumprindo o estabelecido no orçamento, Lei n. 21.971/2016, que fixou, para o exercício de 2016, a aplicação do montante de R\$5,121 bilhões em ações e serviços públicos de saúde, uma vez que foram executadas despesas de R\$5,360 bilhões, embora nesse valor tenham sido considerados os restos a pagar não processados.

Sobre a inclusão dos restos a pagar não processados, a SEF esclareceu que as considerações feitas no exame do índice de aplicação na educação são argumentos também presentes para considerar as despesas empenhadas no índice da saúde.

A SEPLAG apresentou um controle dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos a partir da Lei Complementar n. 141/2012 (Tabela 1), que demonstra que nos exercícios de 2012 e 2013 foram cumpridos os percentuais pactuados no Termo de Ajustamento de Gestão - TAG. No exercício de 2014, tendo em vista os cancelamentos ocorridos nos anos de 2015 e 2016, referentes a Restos a Pagar daquele ano, foi aplicado em ASPS 11,67%, sendo necessário que o Estado realize uma execução de despesa adicional de R\$124.681.084 (0,33%), recomposição que deve ocorrer no exercício de 2017.

Quanto às despesas realizadas à conta de recursos ordinários pela UNIMONTES na Atividade 4574 - Gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, a defesa entende que devem ser computadas no índice constitucional da saúde, pois se trata de gastos relacionados à atividade específica do Hospital, afeta à prestação de serviços de saúde. Destacou que outras despesas realizadas pela Universidade, como, por exemplo, a manutenção do seu quadro de pessoal, estão claramente vinculadas à atividade educacional do órgão, tendo sido computadas no índice constitucional próprio a esse fim (Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) e, assim, entende que não há confusão alguma entre a natureza dessas despesas, tampouco seu cômputo em duplicidade na apuração de dois índices constitucionais distintos. Reconheceu haver uma certa confusão na desagregação das despesas afetas à saúde e à educação, no que se refere à execução no âmbito de um Hospital Universitário, mas informou que o Poder Executivo está tomando o devido cuidado na segregação dos gastos relacionados à Instituição, de modo a cumprir os preceitos legais definidos na Lei Complementar n. 141/2012.

Como o defendente asseverou que as justificativas relativas à inclusão dos Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira, por serem correlatas tanto no cálculo da MDE como no de ASPS, foram apresentadas na Educação, a CFAMGE informou que se manifestou no mencionado item e acrescentou, tão somente, que todas as análises elaboradas no relatório técnico encontram-se de acordo com as determinações constitucionais e legais que regulamentam

a matéria, no caso, o estabelecido na Lei Complementar n. 141/2012, art. 24, inciso II c/c o art. 4º, § 1º, inciso II, da Instrução Normativa TCEMG n. 05/2012.

Lembrou a CFAMGE que, em 2016, de acordo com o Anexo 5 do RGF – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, o Poder Executivo apresentou insuficiência financeira de R\$4,611 bilhões, uma vez que as obrigações, no montante de R\$ 7,460 bilhões, superaram as disponibilidades de R\$2,848 bilhões. Mesmo assim, houve a inscrição de R\$4,530 bilhões de RPNP, o que resultou numa insuficiência total de R\$9,141 bilhões. Ressaltou que a *mens legis* que inspirou a criação de tal regramento foi assegurar a existência de recursos para acobertar despesas ainda não liquidadas e que o numerário fosse empregado em ações da mesma natureza, ainda que houvesse eventual cancelamento dos RPNP. Afirmou que os montantes a serem aplicados em ASPS vêm se avolumando, em decorrência da inclusão, no cálculo das aplicações, de Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira e, também, de posteriores cancelamentos⁹. Por fim, a CFAMGE ratificou seu entendimento de que, diante da insuficiência financeira apresentada pelo Estado, os valores de Restos a Pagar Não Processados não poderiam compor o montante aplicado ASPS.

Relativamente ao Controle dos Cancelamentos de Restos a Pagar apresentados na Tabela 1, a CFAMGE desconsiderou os cálculos efetuados pela SEF, por não concordar com o posicionamento assentado em sede de defesa, pois, ao aplicar em ASPS, no exercício de 2012, o percentual de 12,02% (apurado por esta Corte), superior, portanto, ao mínimo constitucional, o Estado deixou de utilizar as prerrogativas firmadas no TAG, de aumento gradual de aplicação em ASPS, até o exercício de 2014. Assim, o referido Termo perdeu, à época, sua eficácia. A CFAMGE também discordou de todos os valores denominados Margem de Cancelamento, apresentados na Tabela 1, uma vez que inexistem regras na Lei Complementar n. 141/2012 que permitam a utilização de eventuais excessos sobre o valor mínimo constitucional, para compensar cancelamentos de Restos a Pagar nos exercícios subsequentes.

Assim, a Unidade Técnica ratificou seu relatório, na linha do entendimento do Colegiado desta Casa, que determinou, quando da emissão do Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2015, na sessão plenária de 21/11/2016, que o Estado deverá aplicar, a partir de 2017, as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2014 e 2015, nos montantes de R\$288.247.638,12 e R\$73.906.394,08, respectivamente. Além disso, ainda nos termos da deliberação desta Corte, também deverá aplicar, a partir de 2017, o valor de R\$1.227.320.543,17, referente aos RPNP sem disponibilidade financeira, computados como ASPS, naquele exercício.

A CFAMGE ratificou também, seu entendimento de que, no exercício de 2017, além do montante de R\$1,427 bilhão referente à diferença entre a despesa liquidada em 2016 e o limite mínimo constitucional (12%), deverá o Estado aplicar a disponibilidade financeira resultante dos

⁹ LC 141/12. Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - *omissis*

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

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

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

cancelamentos dos Restos a Pagar ocorridos em 2016, no total de R\$248.932.769,21. Somados, tais valores totalizam R\$1.675.862.093,06, devendo, de acordo com o disposto no art. 25 da Lei Complementar n. 141/2012,¹⁰ ser acrescidos ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência (12%) e das sanções cabíveis.

Por fim, quanto à exclusão das despesas realizadas pela UNIMONTES, na Atividade 4574 – Gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, esclareceu que tal metodologia observa os parâmetros definidos na Lei Complementar n. 141/2012, arts. 2º e 3º, e, também, à recentíssima decisão do TCU,¹¹ que entendeu pela impossibilidade de contabilização das despesas com Hospitais Universitários – HUs no cômputo do mínimo constitucional com ações e serviços públicos de saúde. Sendo assim, as despesas liquidadas nessa atividade, no total de R\$30.432.883,53, serão acrescidas aos montantes realizados com MDE, para aferição do percentual aplicado, no exercício de 2016.

Nos termos do parecer prévio emitido quando do exame das Contas Governamentais de 2015, reitero a determinação ao Governo, de que aplique os valores relativos aos cancelamentos dos restos a pagar ocorridos em 2014 (R\$288,247 milhões) e em 2015 (R\$73,906 milhões), a partir do exercício de 2017. Ainda nos termos da citada deliberação, entendo que, a partir de 2017, o Governo deve processar todo o ciclo da despesa referente aos RPNP sem disponibilidade financeira computados no percentual de aplicação da Saúde de 2015, no valor de R\$1,227 milhão.

Relativamente às contas do exercício de 2016, considerando o difícil contexto econômico enfrentado pelo país e pelo Estado de Minas Gerais, reconhecido pelo Decreto de Calamidade Pública Financeira ratificado pelo Poder Legislativo; considerando que a Lei Orçamentária do exercício de 2016 foi elaborada com previsão de déficit orçamentário, sinalizando que os valores a serem arrecadados não suportariam os gastos necessários, fato que se concretizou durante a execução; considerando que a LRF traz explicitamente proibição de inscrição de despesas em Restos a Pagar sem disponibilidade financeira nos dois últimos quadrimestres do mandato; mas, excepcionalmente, analisando o caso concreto, acato os argumentos da defesa e incluo no cômputo das despesas com ASPS os valores referentes aos Restos a Pagar inscritos, mesmo sem disponibilidade financeira, posicionamento esse que está de acordo com o adotado na Sessão Plenária do dia 21/11/2016, quando a maioria deste Colegiado, inclusive eu, acompanhou o voto do Conselheiro José Alves Viana, que defendeu que fossem “excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira para efeito de composição do índice”. Assim, os valores referentes às despesas inscritas em Restos a Pagar devem entrar no índice, pois já foram empenhadas, isto é, realizadas e, por situação excepcional, não possuíram lastro financeiro.

Nessa linha de entendimento, efetuei novos cálculos para apuração do montante aplicado em ASPS. A receita vinculável apurada no exercício de 2016 foi de R\$43,308 bilhões. De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS alusivo ao período de janeiro a dezembro, publicado no DOE/MG de 30/01/2017 e republicado em 07/02/2017, foram executadas despesas no montante de R\$5,361 bilhões, sendo R\$3,800 bilhões liquidados no

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

11 TCU - ACÓRDÃO 31/2017 – PLENÁRIO – Relator Ministro: AUGUSTO SHERMAN – Processo 046.061/2012-6 - CONSULTA - Data da sessão: 18/01/17.

exercício e o restante, R\$1,560 bilhão, inscrito em RPNP. Assim, o Governo apurou uma aplicação de 12,38% da receita base de cálculo em Saúde.

Do referido montante das despesas executadas, informadas pelo Governo, glosei o valor de R\$30,432 milhões, lançado na Atividade 4574 – Gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria na UNIMONTES, pois entendo, como a CFAMGE, que o mencionado Hospital é um estabelecimento oficial de ensino da área de Educação, e que, assim, ao investir recursos do Orçamento Fiscal num hospital-escola, o Estado está investindo na formação/educação dos profissionais de saúde, ainda que esse processo de formação resulte na prestação de serviços de saúde à população. Dessa forma, tais gastos devem ser expurgados da apuração dos percentuais mínimos aplicados em ações de saúde. Glosei também o valor de R\$29,000 milhões, gasto pelo FES, relativos à aquisição de 2 (duas) aeronaves multimissão para emprego nas ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, em âmbito estadual, bem como nas missões do Sistema de Defesa Social, pois entendo, como a CFAMGE, que o Gabinete Militar do Governador não pode executar ações e serviços de promoção e proteção à saúde nem realizar demandas atinentes ao projeto de reestruturação da malha aérea do Estado utilizando recursos do referido Fundo, uma vez que não é seu beneficiário, e, ainda, considerando o disposto nos arts. 2º e 3º da Lei Complementar n. 141/2012.

Com essas considerações, apurei uma aplicação de 12,24% em ASPS e, uma vez que no percentual de 2016 estou computando os restos a pagar sem disponibilidade financeira, determino ao Governo que no exercício de 2017 processe todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados) incluídos, que totalizaram R\$5,302 bilhões, sem prejuízo da aplicação do percentual mínimo do ano de 2017.

Por fim, determino, que, se forem cancelados, no decorrer de 2017, Restos a Pagar que foram incluídos no percentual das ASPS de 2016, que sejam aplicados no exercício de 2018 ou que se cumpra o disposto no art. 42 da LRF, por ocasião do final do seu mandato, quanto à disponibilidade financeira, sob pena do não cumprimento da aplicação mínima de 12% em saúde.

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 8,65, e a despesa realizada atingiu a relação de 12,68.

2.5. DESPESAS COM PUBLICIDADE

A CFAMGE informou que acompanhou as publicações das despesas com publicidade realizadas no exercício e que constatou que não foi cumprida a recomendação feita, no exame das Contas Governamentais de 2014, para o exercício de 2016, quanto à padronização, ou seja, que todos os demonstrativos referentes à despesa com publicidade da Administração Direta e Indireta, incluindo as empresas, deveriam conter, no mínimo, as informações exigidas no art. 7º da Lei n. 13.768/2000, quais sejam, órgão executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculação.

A SEF, por meio do OF/GAB.ADJ/SEGOV/n. 173/2017, afirmou que a padronização das publicações referentes aos gastos com publicidade se encontra devidamente implementada no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, atendendo ao disposto na legislação vigente, e que tem envidado esforços para que as Empresas Públicas (cujos processos de despesas são diferenciados dos demais órgãos da Administração Direta e Indireta), adequem suas publicações de despesas de publicidade ao modelo sugerido pela CGE/MG.

Analisando esse item, a CFAMGE ressaltou que, embora nem todos os órgãos e entidades deixem de observar as determinações legais que regem a matéria, alguns poucos não publicam de forma adequada, prejudicando a transparência, caso das empresas públicas, cuja apuração dos gastos deixa de ser fidedigna, na medida em que, para isso, consideram-se somente os ofícios enviados a este Tribunal e as publicações no Diário Oficial do Estado. Assim, ainda que se reconheçam os esforços envidados pelo Estado para o cumprimento do disposto na legislação vigente sobre o tema, entende a CFAMGE que se faz necessária uma melhor padronização dos gastos com publicidade, objetivando maior transparência, o que, seguramente, permitirá um acompanhamento mais efetivo por parte desta Corte nos próximos exercícios.

Diante do exposto, visando a uma maior transparência nos gastos realizados com publicidade, recomendo, quanto à padronização, para o exercício de 2017, que todos os demonstrativos referentes à despesa com publicidade da Administração Direta e Indireta, incluindo as empresas, contenham, no mínimo, as informações exigidas no art. 7º da Lei n. 13.768/2000, quais sejam, órgão executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculação.

2.6. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS – CFEM

As despesas realizadas com a Fonte de Recursos 32 – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, em 2016, totalizaram R\$5,887 milhões, representando uma utilização de apenas 2,91% da arrecadação líquida (R\$202,303 milhões) e 19,45% dos créditos autorizados.

De acordo com a CFAMGE, não foi evidenciada a destinação dos recursos prevista no ordenamento jurídico, ou seja, à assistência prioritária aos Municípios mineradores, direcionada à diversificação e ao desenvolvimento da economia e, assim, à independência econômica em relação à atividade minerária, bem como à proteção ambiental, conciliando-se essas determinações com a vedação de aplicação em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, questão que não pode passar despercebida, haja vista o exemplo do Município de Mariana. Também não foram cumpridas as disposições dos parágrafos 1º e 3º do art. 253 da Constituição Estadual de 1989, pois ainda não há um plano específico de integração e assistência aos Municípios mineradores, cuja efetivação deve se dar por meio de associação que os congregue, assim como não foi criado, ainda, o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores.

Ainda segundo a CFAMGE, houve um avanço de intenções com a edição da Lei n. 22.381/2016, de 5/12/16, cuja aplicação e resultados ocorrerão a partir do exercício de 2017. A CFAMGE relatou que houve aprimoramento dos mecanismos para o controle da aplicação da CFEM, por meio do gerenciamento dos seus recursos em conta bancária específica (conta de Controle Interno Escritural/Transferências Vinculadas do órgão gestor), mas ressaltou que os recursos da compensação não aplicados em 2016, no montante de R\$196,416 milhões, permaneceram no Caixa Único do Estado, apesar de terem sua destinação vinculada pela norma constitucional mineira.

Quando da abertura de vista, a SEPLAG, por meio da NOTA TÉCNICA SCPPO n. 014/2017, esclareceu que solicitou, até o dia 31/05/2017, de forma pormenorizada, as ações ou medidas que estavam sendo implementadas para a concretização do referido Plano. Informou que até 2015, no tocante à coordenação institucional, a Lei n. 10.635/1992, já revogada, conferia a administração dos recursos da CFEM à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE, que detinha a responsabilidade de assegurar a elaboração do Plano Estadual de Mineração e Transformação Mineral, mas não o fez. A partir de 2016, com a edição da Lei n. 22.257/2016 - Reforma Administrativa, as atribuições da antiga SEDE foram desmembradas e

concomitantemente direcionadas a três Secretarias de Estado: Secretaria de Estado da Fazenda – SEF, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SEDECTES e Secretaria Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais – SEEDIF. Esclareceu as competências e atribuições de cada uma delas e informou que, no orçamento de 2017, foram previstas despesas com recursos da CFEM no montante de R\$78,26 milhões, que serão prioritariamente alocados nas ações de conservação, recuperação e manutenção rodoviária da malha sob administração das Coordenadorias Regionais do DEER que possuem Municípios mineradores nas suas respectivas áreas de abrangência.

Ao analisar esse item, a CFAMGE entendeu que, apesar dos esclarecimentos prestados, há necessidade de elaboração de peça técnica de planejamento e sua respectiva transformação em lei do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, em observância aos parágrafos 1º e 3º da Constituição Estadual, bem como a criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores. Rememorou, ainda, a decisão da Segunda Câmara desta Corte do dia 2/08/2016, nos autos da Auditoria n. 932.831, da Relatoria do Conselheiro Wanderley Ávila, acerca da importância do planejamento na utilização da CFEM para a “eficácia e concretização dos direitos fundamentais”, observada a transparência dos respectivos gastos públicos em prol de toda a sociedade.

Quanto à necessidade de criação de conta própria para gerenciamento e controle dos recursos da CFEM, a Superintendência Central de Administração Financeira da SEF, por meio do MEMO/SCAF/GAB/136/2017, esclareceu que a manutenção dos recursos da CFEM no Caixa Único é obrigatória, conforme estabelecido no art. 56 da Lei n. 4.320/1964. Informou que a SEF continuará mantendo segregados os valores da CFEM em conta escritural, controle iniciado em 2016, permitindo o acompanhamento da movimentação desses recursos por meio de extratos emitido pelo SIAFI. Por fim, salientou que o princípio da unidade de tesouraria e todos os controles e procedimentos dele decorrentes não são impeditivos da alocação das rendas que o integram, tampouco orientam o sentido de prioridade em relação à execução e ao financiamento de determinadas políticas públicas.

A CFAMGE reforçou que houve avanço, a partir do exercício de 2016, na contabilização dos recursos da CFEM, por meio dos registros na Conta de Controle Interno Escritural/Transferências Vinculadas do órgão gestor, mas entende que a referida conta não permite a realização de controle, uma vez que os recursos da compensação são transferidos para o Caixa Único, cabendo lembrar que o Estado ainda não possui controle paralelo com registro da origem de cada valor depositado em conta bancária, assim como de cada movimento realizado, ou seja, não há registro, por fontes de recursos no Caixa Único, em que se possa identificar o beneficiário de cada ingresso e o responsável por cada ordem de pagamento ou saque. Assim, diante da atual sistemática do Caixa Único e embora ciente da legislação que o rege, como não se pode realizar o controle de aplicações por meio do gerenciamento desses recursos, até que sejam criados mecanismos que permitam o registro por fontes de ingressos e de suas aplicações, ratificou o seu entendimento de que os recursos da CFEM devem ser gerenciados em conta própria do órgão gestor, considerando a sua destinação vinculada à norma constitucional mineira.

Diante do exposto, recomendo ao Governo mineiro que envide esforços para o cumprimento da Constituição Mineira, no que tange à normatização do Plano de Integração e Assistência aos Municípios Mineradores, à criação do Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, bem como de conta própria para gerenciamento e controle dos recursos da CFEM.

2.7. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

No que se refere à análise das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, a CFAMGE constatou que o Balanço Financeiro não observou os padrões estabelecidos pelo MCASP (6ª edição) e não foi apresentado o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, conforme determina o § 2º do art. 43 da Lei n. 4.320/1964. Assim, foram solicitados esclarecimentos quanto a essas constatações.

Acerca do apontamento, foi ressaltado, por ocasião da abertura de vista, que a contabilidade governamental brasileira vem aprimorando suas informações de forma a se adequar aos novos padrões contábeis decorrentes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público no contexto da convergência às normas internacionais; que os assuntos são complexos e os desafios são grandes, pois não se trata somente de alterar a contabilidade propriamente, fazendo-se necessário que o ente tenha seus processos devidamente estruturados para fins de geração de informações tempestivas e fidedignas. Assim, a STN editou a Portaria n. 548/2015, estabelecendo prazos graduais para a obrigatoriedade de aplicação dos procedimentos contábeis patrimoniais, cujos prazos vão de 2015 a 2023 para União, Estados e Municípios.

Após as considerações iniciais deste tópico, sobre a estrutura do Balanço Financeiro, o defendente informou que foram apresentadas outras demonstrações contábeis além do Balanço Financeiro, isto é, o Balanço Patrimonial e o Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa, que associados aos relatórios sobre o comportamento da execução orçamentária, permitem avaliar a situação financeira do Estado em 2016. Informou, ainda, que, muito embora o MCASP, 6ª edição, mencione a elaboração do Balanço Financeiro de forma mais detalhada, com indicação de receita e de despesa orçamentária por fonte e destinação de recursos, o Conselho Federal de Contabilidade, na NBCT SP 16.6 (R1), item 23, regulamentou o Balanço Financeiro nos seguintes termos: “evidencia as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte”. Além disso, frisou que o próprio MCASP, à fl. 317, registra que “como a classificação por fonte/destinação de recursos não é padronizada para a Federação, cabe a cada ente adaptá-la à classificação por ele adotada”. Assim, no entender da defesa, o Balanço Financeiro apresentado não está em desacordo com as normas vigentes e atende às análises necessárias para tal demonstrativo.

Quanto à ausência do quadro de déficit e superávit financeiro, a defesa alegou que tal fato não prejudica as análises sobre as questões financeiras do Governo de Minas, pois tais informações estão dispostas no Balanço Patrimonial e nos quadros complementares da receita orçamentária arrecadada no menor nível de detalhamento, bem como da despesa executada, que fornecem informações detalhadas suficientes para a análise dos resultados do Governo e, conseqüentemente, do resultado financeiro. Por fim, salientou que está sendo desenvolvido o sistema GRP Minas, objetivando melhor qualificação e modernização dos processos e fluxo de informações no Estado, que se refletirão, conseqüentemente, nas demonstrações contábeis.

Quanto à apresentação do Balanço Financeiro e ausência do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro anexo ao Balanço Patrimonial, a CFAMGE destacou que a STN publica regularmente o MCASP, de observância obrigatória para todos os entes da Federação, alinhado às diretrizes das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – NBC T SP e às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público – IPSAS. De acordo com o referido Manual, o Balanço Financeiro deve demonstrar a receita e a despesa orçamentárias por fonte/destinação de recursos, discriminando as ordinárias e vinculadas, a fim de evidenciar a origem e a aplicação dos recursos financeiros referentes às receitas e despesas orçamentárias. O detalhamento das vinculações é feito de acordo com as características específicas de cada ente,

como, por exemplo, as vinculações para previdência social, transferências obrigatórias para outro ente e outras vinculações constitucionais e legais. O MCASP, 6ª edição, à fl. 118, conceitua e evidencia a importância e a necessidade da classificação orçamentária por fontes/destinação de recursos como meio para identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos, de forma a atingir os objetivos das políticas do Estado. O Manual determina, também, como anexo ao Balanço Patrimonial, a publicação do Quadro Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro por vínculo de recursos, atendendo também ao parágrafo único do art. 8º e ao art. 50 da Lei Complementar n. 101/2000. Assim sendo, mediante as exigências da legislação, entende-se que hoje o superávit/déficit financeiro precisa ser apurado por fonte/destinação.

Nesses termos, a CFAMGE informou que o controle por fonte/destinação demonstra, para a sociedade, a destinação da receita, desde a previsão até o efetivo pagamento das despesas constantes dos programas e ações governamentais e facilita a fiscalização quanto ao cumprimento da legislação, pois possibilita o atendimento da necessidade de transparência no gasto público e do controle das fontes de financiamento das despesas. Reconheceu o esforço do Estado no desenvolvimento do sistema, GRP Minas, e afirmou esperar que ele alcance a discriminação da receita e da despesa orçamentárias pelo mecanismo de Fonte/Destinação de Recursos ordinários e vinculados, possibilitando a elaboração do Balanço Financeiro na estrutura definida pelo MCASP, como também a elaboração do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro anexo ao Balanço Patrimonial.

Assim, recomendo ao Governo que priorize a adoção do mecanismo de controle das disponibilidades por fonte/procedência.

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, voto 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 2016, com as recomendações e determinações apresentadas na fundamentação do meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o Conselheiro Revisor, José Alves Viana.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Bom dia a todos e a todas!

Excelentíssimos Senhor Presidente deste Tribunal, Conselheiro Cláudio Couto Terrão; Senhora Conselheira Relatora, Adriene Andrade; Senhor Procurador-Geral, Daniel de Carvalho Guimarães; Senhores Conselheiros e demais presentes.

Na condição de Revisor das contas, eu gostaria de parabenizar a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado pela dedicação na elaboração do relatório técnico e também os funcionários do meu gabinete pelo trabalho no voto revisor.

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Governador Fernando Damata Pimentel relativa ao exercício financeiro de 2016, que foi encaminhada a este Tribunal por meio do OF.GAB.GOV. n. 842/17 em 31/03/2017.

Os Senhores Conselheiros Adriene Andrade e José Alves Viana foram designados para Relator e Revisor, respectivamente, e como representante do Ministério Público de Contas, o Procurador-Geral, Daniel de Carvalho Guimarães.

Primeiramente, o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge, que apresentou Relatório Técnico às fls. 66 a 661, no qual se avaliaram os elementos que compõem a prestação de contas anual do Governador, com enfoque na execução orçamentária, financeira e patrimonial e 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 Cfamge e em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a Conselheira Relatora determinou a abertura de vista ao Governador Fernando Damata Pimentel, que prestou esclarecimentos por meio do Ofício OF.SEF.GAB.SADJ. 320/17, de 02/06/17, juntado aos autos às fls. 667 a 757v.

Em seguida, novamente, foram os autos remetidos à Cfamge, que produziu reexame carreado ao processo, às fls. 761 a 845.

Na sequência, os autos foram remetidos ao Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, que se manifestou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas governamentais, com as recomendações expedidas ao longo de suas fundamentações.

Por fim, houve a manifestação da Conselheira Relatora.

Após, vieram-me conclusos os autos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, registro que, alicerçado no relatório apresentado pelo laborioso corpo técnico desta Casa, abordarei apenas alguns aspectos que considero mais relevantes, considerando a análise detalhada constante da manifestação da relatora que me antecedeu, destacando que **todas as cifras a seguir mencionadas encontram-se arredondadas** para facilitar o entendimento.

É cediço que o insatisfatório desempenho da economia nacional em 2016, traduzido pela expressiva queda do Produto Interno Bruto - PIB de 3,6% em relação a 2015, **impactou o resultado da economia mineira**, que também apresentou uma **queda de 2,6%**. No entanto, a nossa Balança Comercial – diferença entre o valor das exportações e importações – evidenciou um superávit de R\$15,36 bilhões, fazendo com que Minas Gerais mantivesse sua posição histórica de 2º maior Estado exportador, o que traduz **a importância do comércio exterior mineiro para o país**.

Direcionando nossa atenção para a avaliação da **macrogestão** de competência do Governador, registro que este exame se **fundamenta no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI**, revisado pela Lei nº 21.967, de 12/01/2016, em vigor no período de 2016 a 2027. A concepção do PMDI **reforça a participação social** com vistas a democratizar o aparelho estatal e seus processos decisórios, sendo **organizado em 5 Eixos: Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Educação e Cultura; e Segurança Pública**.

Como base para organização desta estratégia, foram definidos **17 Territórios de Desenvolvimento Integrado**, os quais explicitam os objetivos e os resultados finalísticos a serem alcançados pelos Programas vinculados aos seus respectivos campos de atuação para

integrar as ações do Governo Estadual e priorizar as políticas que induzam ao desenvolvimento econômico e social sustentável, considerando as características e potencialidades de cada região.

Foram realizadas, nos referidos Territórios, despesas da ordem de R\$99,92 bilhões, sendo verificada ocorrência de **extrapolação significativa da execução financeira em relação à previsão em 8 delas**, tendo sobressaído, nessa ordem, o Triângulo Norte (189%), o Noroeste (161%), o Triângulo Sul (158%) e o Metropolitano (139%).

Entretanto, apurou-se que **a análise individualizada dos Programas e Ações por Eixos de Governo demonstra grande heterogeneidade, sendo muitas vezes, constatada a baixa eficácia na realização de suas metas financeiras**. Ressalte-se que o governo informou, por meio da Nota Técnica SCPPO n. 006/2017, estar promovendo a adequada regionalização das metas governamentais visando à redução das desigualdades recorrentes.

Cumpre, ainda, destacar que o alcance da estratégia prevista no PMDI depende da definição das políticas públicas e da sua conversão em programas de Governo contemplados no PPAG (Período: 2019/2019) e executados por meio da LOA. Apurou-se **compatibilidade entre estes dois instrumentos de planejamento constitucionais com o PMDI**, uma vez que, dos 217 Programas contemplados no PPAG, **193 encontram-se diretamente vinculados à sua estratégia do PMDI, tendo sido previstos na LOA**. Destarte, persiste a situação advinda de vários exercícios anteriores relativa à **baixa ou inexistente execução da maior parte dos Programas inseridos pela Comissão de Participação Popular – CPP** orquestrada pela Assembleia Legislativa, ensejando a **reiteração da recomendação já feita em 2015**, *“para que as audiências públicas ultrapassem os limites da mera publicidade e expectativa do cidadão, para a efetiva realização das políticas almejadas pela própria sociedade.”*.

Nesse aspecto, sobressai um dos grandes objetivos do PMDI, qual seja, a **redução das desigualdades entre as regiões do Estado**, sendo o Balanço Social – integrante desta Prestação de Contas em cumprimento ao disposto no art. 8º da Lei n. 15.011/2004 –, um dos instrumentos que permite esta aferição. De acordo com os dados ali consignados, **a execução orçamentária dos Programas Sociais no exercício perfaz o montante de R\$23,92 bilhões** – 5,6% maior em relação ao valor aplicado em 2015. Foi demonstrado, também, o cumprimento do § 1º do art. 11 da Lei n. 21.968/16, instituidora do último PPAG, tendo em vista que houve a alocação de mais de 50% dos respectivos recursos nas Funções: Assistência Social, Educação, Cultura, Saúde, Saneamento, Trabalho, Agricultura, Organização Agrária, Habitação, Transporte, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Segurança Pública, Previdência Social e Urbanismo. As maiores participações ocorreram nas Funções Educação (40,43%) e Saúde (34,32%).

Voltando o nosso olhar para o resultado da execução orçamentária do exercício, destaco que o Governo de Minas Gerais vem apresentando **situação fiscal desequilibrada**, com resultados deficitários em 2013 e 2014 – o que resultou na **edição das inéditas Leis Orçamentárias de 2015 e 2016 aprovadas com déficits da ordem de R\$7,27 e R\$8,09 bilhões**, respectivamente. Tal situação foi motivada pelo agravamento da crise nacional – advinda da acumulação de oito trimestres consecutivos de deterioração econômica, consistindo na pior recessão de nossa história – o que acarretou a drástica redução na arrecadação de receitas, em contraposição ao histórico crescimento das despesas públicas.

Importante destacar que as **medidas adotadas com o intuito de minimizar tal desequilíbrio**, como por exemplo: a “venda” da folha de pagamento do funcionalismo, a realização da Receita da Dívida Ativa em valor superior a 71% da sua previsão, a restrição da execução das despesas em R\$2 bilhões, a redução na realização de concursos e concessão de reajustes aos servidores, a renegociação da Dívida com a União com a liminar suspendendo o pagamento por 6 meses,

dentre outras, **conseguiram reduzir o déficit previsto para 2016 pela metade (R\$4,16 bilhões)**. No entanto, mesmo depois de adotadas estas medidas, a situação econômica do Estado permaneceu insustentável o que motivou, em 05 de dezembro de 2016, final do exercício em exame, a **decretação do estado de calamidade financeira no âmbito estadual**, reconhecida pela Assembleia Legislativa por meio da Resolução n. 5.513, de 12/12/2016.

Dessa forma, na esteira do voto da Conselheira Relatora, entendo que, em consonância com o art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, fica **temporariamente** suspensa a contagem dos prazos de controle para adequação e recondução das despesas de pessoal (arts. 23 e 70) e dos limites do endividamento (art. 31) e dispensado o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Todavia, como já destacado, a Lei exige que tal situação seja **temporária**, ou seja transitória, o que torna obrigatório que após decretação do estado de calamidade financeira, o Governo tome, imediatamente, as medidas necessárias ao restabelecimento do equilíbrio das contas públicas.

Diante disso, **determino ao Governo que apresente no prazo de 60 dias a contar da data desta sessão, um Plano de Ação com as medidas e estratégias que pretende implementar para sanar o desequilíbrio das contas públicas, mais precisamente as direcionadas à diminuição das despesas de pessoal, readequação dos contratos gerados pela dívida do Estado junto à União, ao atingimento dos resultados fiscais e dos índices mínimos de aplicação na Saúde e Educação e das medidas de redução do déficit orçamentário.**

Determino, ainda, à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado que promova, nos termos dos arts. 290 e 291, II, do Regimento Interno deste Tribunal, o monitoramento da execução deste Plano de Ação e a elaboração, trimestral, de um relatório contendo os resultados obtidos pelo Governo. Tal relatório deverá ser apresentado ao Relator das contas do Governo do Estado de cada exercício financeiro, para que tome as medidas que julgar necessárias.

Ademais, nesse contexto de crise, exsurge a importância de se avaliar com critérios bem objetivos o impacto da aplicação do instituto da **Renúncia de Receita**, definido pelo art. 14, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, na combatida situação financeira do Estado.

Registro que, no exercício de 2016, este montante **totalizou R\$10,98 bilhões**, sendo R\$6,56 bilhões”, relativos aos “benefícios heterônimos – oriundo da política fiscal nacional, ultrapassando a autonomia do ente federado – e **R\$4,42 bilhões** (à fl. 242) **relativos às demais categorias de Renúncia**. Infere-se, portanto, que o referido déficit de 4,16 bilhões, poderia ter sido coberto pelo montante de R\$4,42 bilhões, sobre os quais o Estado possuía a discricionariedade de conceder ou não.

É indiscutível que a política pública de desoneração fiscal se revela estratégica para fomentar “*o desenvolvimento social e econômico resultando na redução das desigualdades regionais e o estímulo de segmentos e cadeias produtivas*”, como bem destaca o órgão técnico. No entanto, a situação emergencial em que se encontram as finanças públicas em todo o país exigem uma atenção especial dos órgãos de controle – o que motivou a edição da Resolução n. 06/16, a qual “*aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016 relacionadas à temática **Receita e Renúncia de Receita***”.

Dessa forma, **determino a realização de auditoria operacional objetivando a avaliação dos resultados obtidos advindos das Renúncias de Receita efetivadas pelo governo estadual, dando cumprimento ao disposto na Diretriz 15, letra “q”, observados os pontos de controle**

estabelecidos pela Diretriz 16, ambas constantes do Anexo que integra a referida Resolução da Atricon.

Outro ponto de crucial importância neste necessário esforço de arrecadação reside na **Dívida Ativa**, consubstanciada na inscrição do conjunto de créditos tributários e não tributários não recebidos dentro do prazo de pagamento, cuja **cobrança** encontra-se atualmente disciplinada pela Lei n. 19.971/2011 e Decretos Estaduais n. 46.757 e 46.817, ambos de 2015.

Apurou-se que, nesta seara, **o Governo mostrou-se eficaz**, uma vez que os mecanismos adotados para aprimorar a sistemática de racionalização, controle e arrecadação dos créditos tributários obtiveram resultados bastante satisfatórios, haja vista que a **receita efetivada da Dívida Ativa, R\$566,91 milhões, ficou 72% acima da prevista** superando em 12% o montante arrecadado a este título no exercício anterior.

Destaco, ainda, o cumprimento do disposto no inciso II, § 1º, art. 97 do ADCT da Constituição da República referente aos depósitos mensais destinados ao pagamento de despesas relativas a **Precatórios e Sentenças Judiciais** dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, os quais totalizaram R\$3,71 bilhões em 2016 (à fl. 313). Registro que houve uma **redução de 9,36% desta modalidade de dívida em relação ao exercício anterior e que foi alcançada 95% da meta física pactuada no PPAG**, evidenciada no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – Sigplan.

A **análise dos Demonstrativos Contábeis de Encerramento do Exercício** permitiu a aferição dos seguintes resultados, destacando que estes foram **fortemente impactados pela reação negativa da arrecadação federal**, em razão da persistência do decréscimo das atividades econômicas em 2016.

O **resultado orçamentário**, como já destacado, apresentou um **déficit de R\$4,16 bilhões** – tendo, no entanto, o Quociente de Execução da Receita Orçamentária evidenciado que o Estado melhorou sua expectativa de arrecadação, uma vez que para cada R\$1,00 de previsão da receita foi arrecadado R\$0,99 (em 2015, apurou-se R\$0,88).

No tocante à **execução financeira**, foi apurado **um resultado positivo de R\$496,22 milhões**, representando um acréscimo de 11,35% das Disponibilidades Financeiras (saldo que passa para o exercício seguinte) em relação a 2015, impactado diretamente pela movimentação extraorçamentária superavitária, ou seja, os recebimentos que ocorreram independentemente da execução orçamentária foram superiores aos pagamentos.

Houve um **resultado patrimonial econômico deficitário da ordem de R\$8,22 bilhões**, indicando que a movimentação de bens, direitos e obrigações ocorridas no exercício, acarretou um decréscimo no patrimônio do Estado. Tal constatação comprova que **o Estado persiste na situação de desequilíbrio inaugurada na execução orçamentária do exercício de 2013**.

Registro, ainda, que os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público apresentaram disponibilidade de caixa suficiente para acobertar as despesas inscritas em **Restos a Pagar em 31/12/2016**. Já o **Poder Executivo** inscreveu o montante de R\$4,53 bilhões em RPNP, o que resultou numa **insuficiência da ordem de R\$9,14 bilhões**, 21% maior que a apresentada no exercício anterior.

Em que pese a vedação de contrair obrigação de despesa sem a correspondente suficiência financeira estabelecida pelo art. 42 da LRF referir-se apenas aos dois últimos quadrimestres do mandato do gestor, há que se impor um rígido controle da situação a cada ano, para que se consiga cumprir tal exigência, fundamental para o equilíbrio das contas públicas. Dessa forma, considerando a **situação de acentuado desequilíbrio orçamentário e econômico** acima

pontuada, **recomendo especial atenção do setor competente ao monitoramento diuturno da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações simultaneamente à execução da despesa, eis que o próximo exercício será o último desta gestão.**

Finalizando nossa breve análise, passemos à verificação do cumprimento dos limites constitucionais e legais em 2016.

Consoante determinação expressa no art. 212 da Constituição Federal/88, o Estado deverá aplicar, anualmente, na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE**, o mínimo de **25%** da receita resultante da arrecadação de Impostos, compreendidas as Transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios, aos quais compete, prioritariamente, atuar nas áreas do Ensino Fundamental e Médio.

O Anexo 08 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre de 2016, publicado pelo Estado no DOE/MG em 30/01/17, demonstrou uma **Receita Base de Cálculo no valor de R\$43,30 bilhões** e uma **aplicação de recursos** na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da ordem de **R\$10,85 bilhões**, representando um percentual de **25,05%** da referida Receita.

Ressalto que a Unidade Técnica, após análise do citado Anexo, excluiu do cálculo dos gastos com a MDE, os Restos a Pagar não processados inscritos no exercício de 2016 sem disponibilidade financeira, no valor total de **R\$989,14 milhões**, por contrariar aos ditames da IN/TCEMG n. 13/08, com as alterações da IN/TCEMG n. 05/12.

Feito tal ajuste, apurou uma aplicação na MDE no valor de R\$9.859.116.339,12, representando o percentual de 22,77% da receita base de cálculo.

Após análise da defesa, a unidade técnica, considerando seu posicionamento exarado às fls. 388 a 391 do seu relatório, de que as despesas despendidas com a gestão do Hospital Universitário Clemente Faria, subfunção Ensino Superior no valor de **R\$30.432.883,53**, devem ser computadas nos gastos com educação, apurou um novo percentual de aplicação na MDE de **22,84%**, inferior ao mínimo constitucional.

Inicialmente, compete-me ressaltar que é patente a situação de extrema dificuldade enfrentada pelos Estados, que, por um lado, encontram-se obrigados a cumprir os mínimos constitucionais e obedecer aos limites fiscais e, por outro, assistem sistematicamente a queda de sua arrecadação e ao aumento de suas despesas de caráter continuado.

Tal conjuntura, como já relatado, levou o Governo de Minas a aprovar o Orçamento Fiscal do Estado para o exercício de 2016, com um déficit orçamentário da ordem de R\$8,92 bilhões e a expedir o Decreto de Calamidade Financeira do Estado, posteriormente, ratificado pelo Poder Legislativo.

Assim, diante deste cenário desolador, manifesto minha concordância com a proposta de voto da Conselheira Adriene Andrade e com as ponderações por ela lançadas a respeito da apuração do limite mínimo de gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e com as Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Entendo que, **excepcionalmente**, devem ser aceitos no cômputo das despesas efetuadas com o Ensino, os Restos a Pagar Não Processados que foram expurgados por falta de disponibilidade financeira, no valor total de **R\$989.142.460,01** e apuro uma aplicação de **R\$10.878.691.682,66 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino representando o percentual de 25,12% da receita base de cálculo, superior ao mínimo constitucional.**

Todavia, na mesma linha do meu voto proferido nas contas do Governo relativas ao exercício de 2015 – Processo n. 977.590, determino que estes restos a pagar no valor de R\$989.142.460,01, sejam liquidados e pagos até o final do exercício de 2018.

Reitero, também, a determinação ao Governo de que os restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, que foram computados no índice da MDE do exercício de 2015, no valor total de R\$821.575.634,64 (deduzidos aqueles que já foram quitados até a data desta sessão), sejam liquidados e pagos, conforme prazo previsto no parecer prévio relativo ao exercício de 2015.

Sobre as Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, de acordo com os critérios fixados no art. 77, II, do ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 29/00, o Estado deve aplicar o valor mínimo correspondente a 12% do produto da arrecadação dos impostos estabelecidos no art. 155 da Carta Magna, somados aos recursos provenientes da União, de que tratam os seus arts. 157 e 159, I, “a”, e II, deduzidas as transferências constitucionais aos municípios.

Consoante relatório técnico, a **receita base de cálculo** no exercício de 2016, apurada segundo critérios definidos na Lei Complementar n. 141/2012 e no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela STN e aprovado pela Portaria n. 553/2014, foi de **R\$43,30 bilhões**.

O Demonstrativo das Receitas e Despesas, publicado pelo Governo do Estado em 30/01/17, em cumprimento à determinação contida no art. 35 da Lei Complementar n. 141/2012, demonstra, uma **despesa empenhada**, em 2016, no valor total de **R\$5,36 bilhões**, resultando na apuração de um percentual de **12,38%** de gastos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Ressalto que a Unidade Técnica, após análise do citado demonstrativo, **considerou indevido** o cômputo no percentual de gastos com as ASPS, das despesas relativas aos restos a pagar não processados inscritos no exercício de 2016 sem disponibilidade financeira, no valor total de **R\$1,56 bilhões**, por contrariar o inc. II do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012, das despesas com aquisição de 02 aeronaves multimissão, no valor de **R\$29 milhões**, para emprego nas ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, em âmbito estadual, bem como nas missões do Sistema de Defesa Social e das despesas com a Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, na Atividade 4574 – Gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, à conta de recursos ordinários, no valor total de **R\$47,57 milhões**.

Promovidas tais exclusões, apurou uma aplicação de recursos de **8,71%** da receita base de cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, inferior ao mínimo constitucional.

Pelas mesmas razões expostas na apuração do índice de aplicação na MDE, **excepcionalmente**, entendo que devem ser aceitos no cômputo das despesas efetuadas com a Saúde, os Restos a Pagar Não Processados que foram expurgados por falta de disponibilidade financeira, no valor total de R\$1.560.270.176,12. Assim, **apuro uma aplicação de R\$5.301.252.611,12 nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, representando o percentual de 12,24% da receita base de cálculo, superior ao mínimo constitucional.**

Todavia, determino que os restos a pagar não processados que foram computados no índice de 2016 no valor de R\$1.560.270.176,12 sejam liquidados e pagos até o final do exercício de 2018.

Reitero, também, a determinação de que os restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira que foram computados no índice das despesas realizadas com ASPS do exercício de 2015 no valor total de R\$1.227.320.543,17, que ainda não foram liquidados e pagos até a presente data, sejam quitados, no prazo previsto no parecer prévio relativo ao exercício de 2015.

Determino, por fim, que à disponibilidade financeira resultante dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2016, no valor total de R\$248.932.769,21, seja aplicada em despesas da mesma natureza até o final do exercício de 2018. Da mesma forma, reitero a determinação de que à disponibilidade de caixa resultante dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos em 2014 e 2015, nos valores totais de R\$288,25 milhões e 73,91 milhões, seja aplicada em despesas da mesma natureza, no prazo previsto no parecer prévio relativo ao exercício de 2015.

Relativamente, às despesas aplicadas com a Fonte de Recursos 32 – **Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – Cfem**, a Unidade Técnica constatou que “houve um avanço, a partir do exercício de 2016, na contabilização dos recursos da Cfem, por meio dos registros na Conta de Controle Interno Escritural/Transferências Vinculadas do órgão gestor.” Todavia, ressalta que não há controle nessa referida conta, tendo em vista que os recursos da compensação são transferidos para o Caixa Único do Estado.

Isso posto, determino a criação de conta própria para gerenciamento e controle dos recursos da CFEM.

Ainda, por meio do seguinte demonstrativo, registro o desempenho do Estado em relação aos demais limites constitucionais e legais em 2016:

Dispositivo	Exigido	Apurado		Fls
1. Remuneração dos Profissionais do Magistério na Educação Básica	Mínimo de 60% com recursos originados do FUNDEB.	72,90%		364
2. Despesa Total com Pessoal	Máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) sendo:	INTC 01 e 05/2001	Port.STN 574/07	
	49% - Poder Executivo	39,28%	49,29% (a)	323
	3% - Poder Legislativo	2,06%	2,52%	326
	6% - Poder Judiciário	5,19%	5,26%	329
	2% - Ministério Público	1,81%	1,86%	332
3. Amparo e Fomento à Pesquisa	Mínimo de 1% da Receita Corrente Orçamentária	1%		404
4. Dívida Consolidada Líquida	Máximo de 200% da RCL	203,09%% (a)		279
5. Garantias e Contragarantias	Máximo de 22% da RCL	2,02%		279
6. Operações de Crédito (exceto ARO)	Máximo de 16% da RCL	2,15%		278

7. Receitas de Operações de Crédito (OP) x Despesas de Capital (DC)	Valor das OP inferior ao das DC (inciso III do art. 167 da CR/88)..	Cumprido	278
8. Antecipação da Receita Orçamentária (ARO)	Máximo de 7% da RCL	Não houve	253
9. Alienação de Bens X Aplicação dos Recursos	Vedada a aplicação em Despesas Correntes (art. 44 LRF)	Cumprido	251
10. Resultado Primário	Meta estabelecida na LDO	Cumprido	279
11. Resultado Nominal	Meta estabelecida na LDO	Cumpriu até o 5º bimestre	279
12. Recursos aplicados em Programas de Saúde (RS) X Investimentos em Transporte e Sistema Viário (TSV.)	RS superior a TSV (§ 1º do art. 158 da CE/89)	Cumprido: (RS 12 vezes maior que TSV)	402
13. Despesas com Publicidade	Publicações trimestrais (art. 17 CE/89).	Cumprido	411

Observações:

(a) A retração do PIB mineiro de 2,6% enseja a duplicação do prazo para recondução ao limite legal, nos termos do art. 66 da LRF nos dois itens, **submetendo o ente ao cumprimento do cronograma de redução do limite legal**. Neste sentido, verifco, no Relatório de Gestão do Poder Executivo relativo à data-base **30/04/2017**, publicado no “*Minas Gerais*” de 27/05/2017, a seguinte situação relativamente a estes 2 itens:

Item	Percentual legal	Percentual aplicado
Despesa Total com Pessoal	49,12%	49,10%
Dívida Consolidada Líquida	200,00%	178,30%

Pelo exposto, resta demonstrado que **o Estado está cumprindo o cronograma de redução da Despesa Total com Pessoal e já se adequou ao limite em relação à Dívida Consolidada Líquida no 1º quadrimestre de 2017.**

Por fim, compete-me ressaltar que o aumento contínuo do **estoque de restos a pagar**, compromete significativamente o equilíbrio orçamentário e financeiro de exercícios futuros. Isso porque o pagamento dos restos a pagar é efetuado com recursos de exercícios posteriores, podendo prejudicar, assim, o planejamento e a execução das políticas públicas.

Assim, diante dessa séria preocupação, **determino ao Governo que apresente a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da data desta sessão, um Plano de Ação com as medidas que pretende adotar para quitar os valores inscritos em restos a pagar processados e não**

processados, em especial os valores que compuseram os índices constitucionais de aplicação na Saúde e na Educação, nos exercícios de 2015 e 2016, em atendimento ao princípio da anualidade orçamentária, previsto no art. 165, III da Constituição Federal c/c o art. 2º da Lei Federal n. 4.320/64 e ao princípio da gestão fiscal responsável, previsto no art. 1º da LRF.

Determino, ainda, à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado que promova, nos termos dos arts. 290 e 291, inc. II do Regimento Interno deste Tribunal, o monitoramento da execução deste Plano de Ação e a elaboração, trimestral, de um relatório contendo os resultados obtidos pelo Governo. Tal relatório deverá ser apresentado ao Relator das contas do Governo do Estado, de cada exercício financeiro, para que tome as medidas que julgar necessárias.

Por fim, advirta-se o Sr. Governador do Estado que o não cumprimento das determinações elencadas anteriormente poderá acarretar reflexos nas prestações de contas dos exercícios seguintes, sem prejuízo das sanções cominadas em lei.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, voto, de acordo com a Relatora, pela **emissão de parecer prévio pela aprovação das contas relativas ao ano econômico de 2016 de responsabilidade de Sua Excelência Fernando Damata Pimentel**, com as recomendações e determinações constantes do meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Devolvo a palavra à Conselheira Adriene Andrade, porque há uma sequência de determinações elencadas pelo Conselheiro Revisor, além de um pedido de auditoria operacional, e, dessas determinações, duas, pelo menos, parece-me que estão em contradição com a posição da Conselheira Relatora: dizem respeito ao tempo para se aplicarem os Restos a Pagar Não Processados, seja em saúde, seja em educação.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Somente essa, porque na questão da auditoria operacional com relação à desoneração fiscal, à renúncia de receita etc., não há problema.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

É só com relação ao período... (interrompido)

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Então eu acompanho.

Com relação à conta própria de contabilização de recursos minerais, também eu acompanho o Revisor. E o plano de ação eu acompanho, como o plano de ação e monitoramento, etc., etc., mas mantenho com relação aos meus prazos. Acompanho em três pontos que eu achei assim... (interrompido)

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Então, permanece a aplicação dos Restos a Pagar Não Processados em saúde e em educação, no exercício de 2017?

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Sim, exatamente quanto às aplicações em saúde. Em relação à educação em 2017 e 2018, como consta do meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Perfeito.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Mas eu acompanho o plano de ação, o monitoramento por parte do Tribunal, a conta própria por contabilização dos recursos minerais e a auditoria operacional na questão de renúncia de receita. Acompanho *in totum*.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Concedo a palavra ao Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhores Presidente, Conselheiros, Conselheiros Substitutos, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, servidores, senhoras e senhores.

Inicialmente, rendo minhas homenagens à Relatora, Conselheira Adriene Andrade, pelo excelente trabalho realizado durante o acompanhamento das contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais, Fernando Damata Pimentel, exercício 2016, e pelo consistente voto que ora apresenta, com destaque para a abordagem acerca do exame da receita pública sob a perspectiva da sustentabilidade, além do cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

Cumprimento o Procurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães pelo parecer ofertado, que – tenho certeza – muito terá contribuído para a construção do parecer prévio deste Tribunal em pauta nesta data; como também cumprimento os servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE, na pessoa do doutor Gustavo Vidigal Costa, pela criteriosa análise técnica das contas apresentadas pelo Governador, com os quais tenho o prazer de trabalhar, novamente, agora durante o acompanhamento das contas governamentais do exercício 2017, sob minha relatoria.

Senhor Presidente, do mesmo modo quero homenagear o Revisor, Conselheiro José Alves Viana, que fez sua análise de modo exímio, abordando tópicos de relevo, o que facilitou a elaboração do meu voto, inclusive simplificando minha manifestação.

Desta forma, passo a discorrer sobre pontos das contas em exame, os quais, a meu ver, merecem destaque.

CALAMIDADE FINANCEIRA

Em 5/12/16, o Governador do Estado editou o Decreto 47.101/16, declarando situação de calamidade financeira no âmbito do Estado de Minas Gerais, tendo em vista o déficit financeiro decorrente do crescimento de despesas, para as quais as receitas arrecadadas têm sido insuficientes.

Instada a se manifestar, a Assembleia Legislativa ratificou a decretação da situação de calamidade ao aprovar a Resolução n. 5.513/16.

O reconhecimento, pelo Poder Legislativo estadual, da situação de calamidade pública vai ao encontro do disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, produzindo os efeitos de que tratam os incisos I e II.

Em que pesem as interpretações segundo as quais a calamidade pública a que se refere a LRF se resume a situações decorrentes de fatos ou desastres naturais, entendo que não se podem excluir de seu campo de incidência as consequências de uma crise fiscal de tamanha magnitude, sobretudo diante de sua natureza econômica, sobre a qual os Estados-membros têm pouco ou nenhum controle.

Com efeito, a crise fiscal pela qual passa o Brasil encontra suas causas diretamente nas consequências da política econômica adotada nos últimos anos, e cuja formulação e condução cabe privativamente à União. Aos Estados-membros – e não é exclusividade de Minas Gerais – resta apenas suportar as deletérias consequências fiscais das vertiginosas quedas de arrecadação, causadas pela queda na atividade produtiva associada à recessão econômica, ficando, muitas vezes, com a impossível tarefa de fazer frente a crescentes despesas obrigatórias.

Neste sentido, trata-se de calamidade ainda mais grave e de natureza e consequências mais imprevisíveis e incontroláveis do que aquela de que trata o art. 65 da LRF. Portanto, considero a legalidade do Decreto n. 47.101/16, apto à produção dos devidos efeitos jurídicos, acompanhando a eminente Relatora.

Acompanho, também, a determinação do Revisor, eminente Conselheiro José Alves Viana, quanto à elaboração de Plano de Ação com as medidas que o Estado deverá implementar visando ao equilíbrio das contas públicas; e, ainda, a determinação à CFAMGE para que monitore a execução deste Plano de Ação do Governo e elabore os relatórios indicados pelo Revisor.

ENSINO E SAÚDE

Com relação à aplicação dos índices constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, não vejo nada a acrescentar na análise da nobre Conselheira Relatora e do eminente Conselheiro Revisor.

Considero a inequívoca crise financeira que abala praticamente todos os Estados da Federação, especialmente o de Minas Gerais – onde a própria Lei Orçamentária Anual já previu déficit orçamentário no montante de R\$8,921 bilhões, a situação de calamidade financeira declarada pelo Governador por meio do Decreto n. 47.101, de 05 de dezembro de 2016, referendado pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, nos termos da Resolução n. 5.513/2016 – o disposto no artigo 42 da LRF, para computar as despesas inscritas em restos a pagar não processados nos gastos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino e às ações e serviços públicos de saúde no exercício sob exame.

Portanto, no que se refere à aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino, considero o percentual de 25,12%; em cumprimento ao disposto o art. 212 da Constituição Federal, a Constituição Cidadã; e de 12,24% nas ações e serviços públicos de saúde, em atendimento ao seu art. 77, II, do ADCT.

DÍVIDA ESTADUAL

O limite de endividamento público é, a meu ver, outro ponto de destaque nas contas do Governador do Estado, exercício de 2016.

É importante ressaltar como esse tema tem sido recorrente e não sem grande atenção e consideração por parte desta Corte de Contas. No exame das contas de 2010, sob minha relatoria, o parecer prévio emitido por este Tribunal incluiu minucioso estudo sobre a dívida do Estado de Minas Gerais perante a União, especialmente no que se referia aos seus pesados encargos, à época indexados à variação do IGP-DI + 7,5% de juros ao ano.

O referido estudo ganhou notoriedade e influenciou sobremaneira os diálogos dos Estados-membros e municípios junto à União com vistas à renegociação das dívidas, resultando na aprovação Lei Complementar n. 148/2014, que substituiu a taxa de juros então vigente para o IPCA + 4%, significando, apenas para Minas Gerais, uma redução, à época, de R\$59,37 bilhões até o final do contrato em 2028.

Neste ano, o assunto volta novamente ao foco, com novos desdobramentos.

O Estado ultrapassou, no último quadrimestre de 2016, em 3,09 p.p. o limite de endividamento estabelecido pela legislação em vigor, que é de 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida (RCL). A Despesa Corrente Líquida (DCL) do Estado perfaz um total de R\$ 109,124 bilhões, enquanto a Receita Corrente Líquida totalizou R\$ 53,731 bilhões, apresentando a relação **DCL/RCL de 2,0309 (203,09%)**.

O Estado também buscou realizar diversas medidas com o objetivo de respeitar o limite da dívida imposto pela LRF. Impetrou Mandado de Segurança MS 34.122 consubstanciado no Decreto n° 8.616/2015, tendo como objeto a capitalização de juros nos contratos amparados pela Lei 9.496/97, pendente de decisão meritória; e em dezembro de 2016 assinou o 8º Aditivo ao contrato da dívida pública com a União, amparado pela Lei Federal 9.496/97 e pelas Leis Complementares n. 148/2014 e 156/2016, o qual não foi formalizado pela União em tempo hábil para impactar os registros contábeis de 2016, o que reduziria o estoque da dívida com a União em de R\$ 9,7 bilhões.

Conforme a Nota Explicativa anexa ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida publicado em janeiro de 2017, se a formalização do citado Aditivo tivesse sido concluída, a Dívida Consolidada Líquida reduziria, em 31/12/2016, para R\$ 99.394.040.349,74 e, portanto, o índice da DCL seria de 184,98% comparado com a RCL.

Cabe ressaltar que o déficit orçamentário de 2016 atingiu 46,67% (4,163 bilhões) do valor projetado, ou seja, 8,921 bilhões. Verifico que, no primeiro quadrimestre de 2017, segundo o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) publicado, a relação DCL/RCL foi de 178,30%, abaixo do limite de alerta (180%).

Por fim, a CFAMGE apontou que o valor registrado, pelo Governo do Estado, de R\$53,731 bilhões referente à RCL, ao final do exercício, incluiu os recursos provenientes da cessão de direitos da operacionalização da folha de pagamento no valor de R\$1,387 bilhão. O referido valor foi registrado como receita patrimonial e, conforme entendimento da Unidade Técnica, não deve ser computado no cálculo da RCL.

Em defesa, o Estado esclareceu que as Receitas de Cessão do Direito de Operacionalização da Folha de Pagamento de Pessoal encontram-se classificadas na subcategoria Receitas Patrimoniais, as quais compõem a RCL, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, não se referindo a qualquer exceção de arrecadação em função de sua frequência ou sazonalidade.

Acolho a argumentação apresentada pelo Estado e, assim, com a devida vênia, não reconheço a exclusão das Receitas de Cessão do Direito de Operacionalização da Folha de Pagamento de Pessoal para fins de cálculo da Receita Corrente Líquida.

Pelo exposto, **acompanho a Relatora** no sentido de que o Governo deve continuar a se empenhar na recondução da dívida consolidada ao limite estabelecido, nos termos do artigo 31 c/c o art. 65 da LRF; bem como para que evite criar, nos próximos exercícios, despesas obrigatórias, de caráter continuado, a serem acobertadas por estas receitas de caráter temporário, em nível incompatível com o equilíbrio das contas públicas, quando estas receitas cessarem, nos termos do § 1º do art. 1º da LRF.

RENÚNCIA DE RECEITA: LEI KANDIR

Da análise realizada pela CFAMGE – Apontamento Técnico – Item 5.4.3. Renúncias Efetivamente Concedidas, destaco a renúncia de receitas decorrente de isenções heterônomas, especificamente quanto à desoneração do ICMS incidente sobre as exportações – a título de incentivo à obtenção de superávits comerciais – ampliada pela Lei Complementar federal n. 87/96, conhecida como Lei Kandir. Dita desoneração tem, no decorrer de duas décadas de edição da lei, causado sucessivas e substanciais perdas de arrecadação para os Estados-membros, que não têm sido suficientemente recompensados, pois o Governo federal tem negligenciado o pagamento das medidas compensatórias previstas legalmente.

Desta feita, em que esta Corte se debruça sobre as contas do exercício de 2016, dito enfoque assume contornos de maior relevância e urgência ainda diante do quadro de profunda recessão econômica, e conseqüente queda de arrecadação, que se abateu sobre o Brasil e fez sentir seus efeitos também neste Estado.

A concentração de competências em matéria tributária na União, sobretudo para a imposição de regras gerais (art. 146, III, CR/88), falhou em sua tarefa precípua de harmonizar a legislação nos diversos Estados, haja vista a permanência da guerra fiscal, transferindo aos Estados o fardo da política econômica nacional de incentivo às exportações.

A Constituição Federal, Constituição Cidadã, na redação original do art. 155, § 2º, inciso X, “a”, já previa a desoneração do ICMS sobre a exportação de produtos industrializados. No intuito de minorar os efeitos negativos sobre a balança comercial decorrentes da política de estabilização econômica que envolveu o Plano Real (valorização cambial e elevação das taxas de juros)¹², o Governo Federal pretendeu aumentar a competitividade dos bens e serviços brasileiros no mercado internacional por meio da desoneração do ICMS incidente também sobre os produtos primários e semielaborados – propondo o que viria a ser a Lei Kandir.

À época, a fim de reduzir a resistência dos Estados e viabilizar a aprovação da lei, o Governo federal propôs uma contrapartida às perdas arrecadatórias que lhes seriam impostas, oferecendo-lhes uma espécie de “seguro-receita”, sob o qual haveria repasses automáticos em caso de queda na arrecadação, gerando um complexo mecanismo de compensação para garantir a manutenção

¹² LEITÃO, Alejandro; IRFFI, Guilherme; LINHARES, Fabricio Linhares. Avaliação dos Efeitos da Lei Kandir Sobre a Arrecadação de ICMS no Estado do Ceará. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/314/273>. Data de acesso 07/07/2017.

da receita dos estados, minimizando, naquele momento, o conflito pela repartição de recursos.¹³ Sob tal compromisso, portanto, foi aprovada a Lei Complementar n. 87/96 (Lei Kandir).

A Lei Complementar n. 115/2002 substituiu o sistema de “seguro-garantia” por coeficientes individuais de participação definidos previamente para cada Estado, de acordo com critérios políticos.

Com o advento da Emenda Constitucional n. 42/2003 – que alterou o art. 155, § 2º, inciso X, “a”, CF, para ampliar a imunidade do ICMS a todas as operações que destinem mercadorias e serviços ao exterior (assegurando a manutenção do crédito referente ao imposto cobrado nas operações anteriores) – por sua vez, constitucionalizou a obrigação da União de compensar os Estados pelas perdas decorrentes da desoneração do ICMS sobre as exportações, impondo ao legislador federal o dever de editar nova lei complementar estabelecendo um sistema de compensação em substituição ao notoriamente insuficiente sistema previsto na Lei Kandir.

Tem-se, portanto, um quadro constitucional de federalismo fiscal em que competência tributária ativa é excessivamente centralizada na figura da União (sobretudo considerando-se a competência para a instituição de contribuições gerais e sociais), que, não bastasse, institui benefícios fiscais em detrimento das receitas estaduais, sem a devida compensação.

Passados os anos, o mandamento constitucional não foi cumprido, o que motivou diversos Estados-membros a ingressarem junto ao Supremo Tribunal Federal com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO n. 25) em face do Congresso Nacional.

Em sessão no dia 30/11/2016, o Plenário do STF julgou procedente a ação para declarar a mora do Congresso Nacional, fixando prazo de 12 meses para que seja aprovada a Lei Complementar de que trata o art. 91 do ADCT. Caso desrespeitado o prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União fixar o valor a ser transferido aos Estados-membros e ao Distrito Federal a título de compensação (ADO 25/DF, rel. Ministro Gilmar Mendes, julgamento em 30.11.2016). Saliento a existência do Projeto de Lei n. 312/13, que visa regulamentar o dispositivo constitucional e que já se encontra pronto para deliberação, fato que será objeto de recomendação mais adiante.

Na decisão, o STF reconheceu o desequilíbrio federativo provocado pela isenção heterônoma sem a devida compensação. Pois, se, por um lado, a desoneração do ICMS incentiva as exportações em benefício de toda a Federação, por outro provoca consequências severas que estão sendo suportadas quase totalmente pelos Estados-membros, sobretudo aqueles dedicados à exportação de produtos primários.

No caso de Minas Gerais, terceiro maior PIB do país e segundo maior exportador, a venda de produtos básicos possui grande peso na sua pauta de exportação, atingindo 56,59% do total exportado em 2016. Destaco, neste aspecto, a relevância da extração do minério de ferro e a produção de café, que corresponderam, respectivamente, a 30,41% (US\$6,7 bilhões) e a 16,06% (US\$3,5 bilhões), do total de US\$21,92 bilhões exportados em 2016 (fls. 90/91 do relatório da CFAMGE).

Do confronto entre os valores correspondentes às perdas decorrentes da desoneração do ICMS sobre as exportações e as transferências de recursos realizadas pela União a título de compensação financeira, sob a luz da Lei Kandir, constatei, no exame dos autos, a gravidade do problema das perdas fiscais decorrentes destes benefícios que alcançaram, ao final de 2016 – mesmo após o ressarcimento oriundo da União no valor de R\$ 188,723 milhões –, o montante de R\$3,102 bilhões (fl. 239 do relatório da CFAMGE).

¹³ Idem.

O Estado de Minas Gerais também fez jus ao Auxílio Financeiro do Fundo de Apoio às Exportações (FEX) – cujos objetivos são fomentar as exportações e complementar os recursos de compensação às perdas geradas pela Lei Kandir – que, em 2016, significou R\$509,087 milhões arrecadados.

Desta forma, ponto central do meu apontamento, é preocupante o fato de que, em 2016, foram transferidos pelo Governo federal apenas R\$189 milhões – valor há muito não atualizado – visando compensar financeiramente a desoneração de ICMS promovida; isto, se comparado à renúncia de receita compulsória superior a R\$3 bilhões, atesta o quanto é danoso ao Estado de Minas Gerais a política vigente.

Nem mesmo o chamado “Auxílio Financeiro”, o FEX, foi capaz de resolver o problema. No mesmo sentido, as perdas se fizeram presentes nos repasses federais relativos à exploração de recursos minerais (CFEM e CIDE – Combustível), conforme dados do relatório técnico (fl. 193 do relatório da CFAMGE).

Demonstro graficamente os valores efetivamente transferidos pela União, no período de 2011 a 2016, a título de compensação; e os valores das perdas sofridas pelo Estado decorrentes das isenções das exportações:

Em milhões (R\$)

Ano	Perda decorrente da Lei Kandir	Fundo Financeiro para Fomento das Exportações - FEX	Transferências da União
2011	2.607	263	189
2012	2.083	363	189
2013	2.419	0	189
2014	2.898	317	189
2015	3.356	275	189
2016	3.102	509	189
Total	16.465	1.726	1.132

Fonte: Armazém de Informações-SIAFI e Relatórios Técnicos das Contas Governamentais 2011 a 2016

Nos 6 exercícios analisados (2011 a 2016), constata-se que Minas perdeu, com a desoneração das exportações, nada menos que R\$16,465 bilhões em valores nominais. Desse montante, o valor repassado pela União a título de compensação nos termos da Lei Kandir chega a pouco mais do que R\$1 bilhão.

Em média, Minas Gerais vem perdendo valores superiores a R\$2 bilhões a cada ano, ainda que considerado o FEX, através do qual foi repassado R\$1,726 bilhão no período.

O fato é que Minas, só no último ano, registrou perda efetiva de receita superior a R\$3 bilhões, o que representa 7,6% da arrecadação de ICMS no período, superior a R\$41 bilhões (fl. 189 do relatório da CFAMGE).

Salienta-se que o valor nominal recebido pelo Estado a cada ano tem se mantido o mesmo (R\$188 milhões), ao passo que o das perdas, conforme demonstrado, apresenta escala ascendente, interrompida apenas em virtude da retração econômica no ano de 2016.

O cenário tem sido objeto de questionamento por parte dos Estados mineradores, tais como Pará e Mato Grosso do Sul; a exemplo a PEC n. 92/11 (em apenso à PEC n. 122/11) em tramitação na Câmara dos Deputados, que submete bens minerais primários e semielaborados à incidência do

ICMS. No mesmo sentido, tramita na Casa Legislativa o Projeto de Lei Complementar n. 11/11 com idêntico objetivo.

Lembro que, já nas contas de 2011, o tema foi objeto de estudo aprofundado pelo eminente Relator Conselheiro Cláudio Terrão, quando constatou a necessidade e a urgência da extinção do benefício tributário ou o aumento das compensações pelas perdas de receita com as exportações, com o objetivo de “ampliar a produção, a renda, o emprego, a arrecadação e o próprio valor das exportações”.

Na função de Revisor das Contas do Governador referentes ao exercício de 2013, busquei enfatizar a renúncia de receitas decorrente de isenções heterônomas, quais sejam, os benefícios fiscais concedidos pelo Governo federal, mas às custas do interesse e da autonomia dos Estados-membros.

Quando do exame das contas governamentais de 2014, este Tribunal recomendou ao Poder Executivo a concentração de esforços, por meio da mobilização de lideranças políticas nos âmbitos estadual e federal, objetivando a efetiva alteração da Lei Kandir, a mais representativa dentre as modalidades dos benefícios considerados heterônomos, ou o aumento dos repasses de recursos compensatórios pela União.

Neste ano, voltamos a tratar do tema, de forma ainda mais premente, dada a crise fiscal que assola os Estados-membros; e, desta feita, com maior substrato jurídico, tendo em vista a mora do Congresso Nacional declarada pela mais alta corte do país, proponho a expedição de novas **recomendações** para que o Governo continue envidando esforços, nos âmbitos estadual e nacional, no sentido da necessária revisão do texto da Lei Kandir; e, **nos termos do voto da Relatora**, que o Governo acompanhe a tramitação do PL n. 312/13, bem como seja prudente na adoção de medidas que impliquem renúncia de receitas.

RESTOS A PAGAR

A evolução do saldo da dívida de Restos a Pagar do Estado de Minas Gerais mereceu destaque na análise das contas de 2016, especialmente quanto à inscrição dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP), em face da insuficiência financeira do Estado (item 23 da conclusão, fls. 789 a 793).

Em 31/12/16, o Balancete Consolidado do Estado evidenciou um saldo de Restos a Pagar no total de R\$14,632 bilhões, representando 90,85% do Passivo Circulante, sendo R\$8,870 bilhões referentes aos processados e R\$5,762 bilhões, aos não processados.

Conforme o relatório técnico (fl. 282), 19,24% (R\$2,815 bilhões) do total de Restos a Pagar do Estado são referentes a registros de 1997 a 2015; e 80,76% (R\$11,817 bilhões) relativos a 2016.

Ao analisar o período de 2012 a 2016, a CFAMGE constatou crescimento da despesa empenhada em todo o período, bem como das inscrições em Restos a Pagar, à exceção do exercício de 2014, no qual houve decréscimo de 12%; no exercício de 2015, o aumento foi de 106,84%; e no exercício de 2016 houve acréscimo de 48,89%.

Lado outro, a suficiência financeira/disponibilidade de caixa do Estado, após as inscrições de RPNP, foi de R\$3,746 bilhões no exercício de 2013; em 2014, R\$2,024 bilhões, atingindo em 2015 a insuficiência de R\$4,272 bilhões; e, em 2016, de R\$8,060 bilhões.

O Órgão Técnico advertiu que a inscrição em RPNP com déficit apurado demonstra desequilíbrio nas contas do Estado e é contrária aos dispositivos constantes da LRF.

Entendo, nos mesmos termos da relatoria, que o registro das inscrições de restos a pagar não processados em 31 de dezembro de 2016, sem a correspondente disponibilidade financeira,

demonstra o compromisso do governo em espelhar o devido reconhecimento das obrigações como passivos pelo Governo do Estado, que deve ser realizado no momento da ocorrência do fato gerador, em obediência aos princípios constitucionais, às normas brasileiras de contabilidade e princípios contábeis, em especial, aos princípios da Oportunidade e da Competência, às disposições contidas no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, na LRF e na Lei Federal n. 4.320/64.

Para a nossa reflexão, dos meus pares e da sociedade, cito Estevão Horvarth¹⁴, autor que tem me alertado: em sua atual abordagem, ele afirma que o equilíbrio orçamentário, modernamente chamado de estabilidade orçamentária, é um ideal a ser atingido pelos governantes e pela sociedade que deve nortear a elaboração e a execução do orçamento, sem que isso signifique um dogma absoluto. Sua busca decorre de imperativos de ordem técnica e econômica, envolvendo também opções político-ideológicas dos governantes no momento.

No mesmo artigo, Horvath cita Keynes¹⁵, que nos ensina ser o desequilíbrio orçamentário, em certas circunstâncias, impulsionador do “aquecimento” da economia; e, ainda, Baleeiro¹⁶, que ilustra a situação que admitiria o déficit orçamentário “sem sentimento de culpa”:

[...] se a produção não se pode expandir por deficiência de energia elétrica, vetustez da frota mercante, ou de sistema ferroviário, falta de portos equipados, etc., não parece condenável o déficit que se originou das despesas imprescindíveis à eliminação desses nós de estrangulamento que impedem o desenvolvimento harmonioso da economia nacional.

Outra frase do imortal Aliomar Baleeiro, que se mantém atual e que muito me inspira, é a seguinte: “*não se trata de equilibrar o orçamento, mas fazer com que este equilibre a economia nacional*”¹⁷.

E mais, vejam as pertinentes indagações de Horvarth:

É viável um período de tempo maior do que um simples exercício para avaliar o equilíbrio entre receitas e despesas?

Como tudo pode de alguma forma ser mudado, será que pode se ter um orçamento equilibrado em determinado exercício e em outro admitir déficit a ser superado dentro de um certo prazo?

Basta o equilíbrio em cifras, exclusivamente contábil?

Razões políticas, econômicas e sociais podem justificar, ainda que momentaneamente, orçamentos “desequilibrados”, em função do interesse maior da sociedade?

O endividamento público pode variar de acordo com o momento político em que se encontra uma sociedade?

Tenho a dizer que a estabilidade orçamentária é desejável, mas pode ser impossível, inelutável em muitos casos, conforme diz Baleeiro¹⁸, e até nociva em determinadas circunstâncias.

¹⁴ Horvath, Estevão. O equilíbrio orçamentário e o orçamento deficitário. In: Coêlho, Marcus Vinicius Furtado; Allemand, Luiz Cláudio; Abraham, Marcus (Org.) Responsabilidade Fiscal: Análise da Lei Complementar n. 101/2000. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016. p. 239-258.

¹⁵ Idem, ibidem, p. 240.

¹⁶ Idem, ibidem, p. 240.

¹⁷ Idem, ibidem, p. 241.

¹⁸ Idem, ibidem, p. 258.

Também o ordenamento jurídico, especialmente a LRF – referência legislativa ao equilíbrio orçamentário no Brasil – preceitua que a gestão fiscal responsável deve ser almejada, os gastos devem ser contingenciados e o planejamento deve ser ferramenta imprescindível à boa gestão.

Entendo, contudo, que não há como analisar as contas governamentais de 2016 do Estado de Minas Gerais sem considerar o quadro recessivo da atividade econômica nacional. Nos dois últimos anos, vivenciamos uma queda acelerada da atividade econômica mineira que repercutiu diretamente na arrecadação. Minas Gerais apresentou quedas sucessivas do PIB, sendo de menos 2,6% em 2016; e menos 4,9% em 2015; como também queda nas exportações, de menos 0,4% em 2016.

Fato é que a possibilidade de haver insuficiência de receita para as despesas autorizadas para 2016, refletindo consequentemente na Disponibilidade de Caixa, foi reconhecida pela Assembleia Legislativa com a aprovação de um orçamento deficitário na ordem de R\$8,921 bilhões – Lei Orçamentaria n. 21.971, de 18 de janeiro de 2016.

Assim, acompanho a Relatora em seu voto e sigo a **determinação** do Conselheiro Revisor a fim de que o Governo elabore, e apresente ao Tribunal, Plano de Ação com medidas para quitar os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados, em especial os valores que compuseram os índices constitucionais de aplicação na Saúde e na Educação, nos exercícios de 2015 e 2016, sob pena de descumprimento do art. 42 da LRF ao final do mandato. E, ainda, a **determinação** à CFAMGE para que monitore a execução deste Plano de Ação do Governo e elabore os relatórios indicados pelo Revisor.

AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Na análise realizada pela CFAMGE – Apontamento Técnico – Item 3 da Conclusão: 3. Necessidade de indicadores finalísticos ou de outros mecanismos de avaliação que possam gerar a obtenção de análises qualitativas da efetividade das políticas públicas - itens 3.2; 7.4; e 8.3 –, a Coordenadoria registrou, acerca da nova metodologia do PMDI, que, diferentemente do Plano anterior, o atual não previu a definição de indicadores de resultados finalísticos que possibilitassem a mensuração do desempenho governamental em cada eixo; e entendeu que tal ausência ratificou a decisão governamental de não mais adotar, a partir de 2015, o Caderno de Indicadores Finalísticos, que vinha sendo publicado, anualmente, de 2009 a 2014.

Seguindo com os apontamentos apresentados pela CFAMGE, vê-se que o Governo do Estado, em Nota Técnica SEPLAG, SCPPO N. 14/2017, de 26/05/17, manifestou-se a despeito da ausência de previsão de indicadores finalísticos na nova matriz de planejamento mineira, afirmando a existência de outras ferramentas de aferição, análise e divulgação da efetividade das políticas públicas estaduais, tais como o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2016-2019, o rol de indicadores de programas governamentais e o Painel de Indicadores do Estado de Minas Gerais.

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

Considerando que um sistema de indicadores balanceados conta, também, com indicadores de desempenho dos projetos e operações necessários ao tratamento dos fatores críticos de sucesso das políticas públicas, a Coordenadoria entendeu que o Relatório Anual de Avaliação do PPAG

atuou nessa função na medida em que propiciou discussão acerca dos indicadores ali previstos, conforme análise do Poder Executivo.

No entanto, afirmou que outro seria o entendimento do conceito relativo à efetividade das políticas públicas, que se caracteriza por ser o resultado das ações adotadas em relação ao objetivo e ao público beneficiado. Ademais, em diversas funções públicas, a efetividade somente pode ser observada no longo prazo, em sintonia com outra peça de planejamento, o PMDI. Ponderou, assim, que a utilização do Painel de Indicadores do Estado de Minas Gerais, em sítio próprio gerenciado pelo Poder Executivo Estadual – disponibilizado no site www.numeros.mg.gov.br –, visando o acompanhamento da efetividade das políticas públicas, coadunou-se com o modelo de planejamento de longo e médio prazos, adotado pelo Governo mineiro, além de cumprir o papel proposto de possibilitar ao cidadão visualizar mapas, gráficos e tabelas do desempenho governamental de modo dinâmico e em diversos níveis de tempo, regionalização e cenários customizados.

A CFAMGE ressaltou que, em relação ao planejamento estadual, esse Painel de Indicadores é restrito e limitado. Para sua utilização nos termos propostos, pelo cidadão e usuário em geral, seriam necessários o aprimoramento de seu alinhamento com o PMDI, mediante a revisão dos indicadores ali constantes, e a elaboração de consistente e sistêmico conjunto de indicadores de efetividade; e, ainda, a atualização das séries de dados e informações de modo a propiciar a visualização dinâmica a partir de recortes temporais, regionais e de panoramas customizáveis.

No mesmo sentido, o Ministério Público junto ao Tribunal entendeu pela recomendação ao Governo do Estado nos termos indicados pela Unidade Técnica e, mais, pela divulgação ampla, em observância à publicidade e à transparência, do documento relativo ao cumprimento das metas, do exercício de 2016, pactuadas pelo Estado de Minas Gerais e que se referem ao Pacto Pelo Cidadão.

A meu ver, o monitoramento e a avaliação de resultados das políticas públicas devem ser contínuos e demandam sistemático aperfeiçoamento. Na análise das contas do Governo de Minas Gerais, em 2010, procurei, de forma transparente e global, registrar os impactos da gestão das políticas públicas do Estado na vida do povo mineiro, com vistas a subsidiar o Poder Legislativo no julgamento das contas do chefe de governo. O foco principal foi fazer chegar ao cidadão, destinatário último do trabalho promovido por este Tribunal, a avaliação do desempenho de seus representantes, sob a forma de informativo impresso em linguagem simplificada, a fim de dar transparência às ações de controle, além de auxiliar a sociedade no acompanhamento do trabalho do governo estadual.

Na oportunidade, alinhado com a manifestação Relatora, do Revisor e do Procurador-Geral, anuncio que, para acompanhamento das contas de governo do exercício de 2017, avaliarei a efetividade da gestão estadual por meio do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE, trabalho para o qual conto com o apoio dos meus pares.

Assim, finalizo este item referente a avaliação das políticas públicas, **recomendando** ao Governo do Estado de Minas Gerais maior empenho na produção e na manutenção dos indicadores de gestão, conferindo mais transparência e eficiência na condução de suas políticas públicas.

JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE

É outro tema que incluo neste voto, considerando o crescimento dos valores despendidos nas sentenças judiciais sobre a saúde no ano de 2016. Explico. O Poder Judiciário impõe despesas ao Poder Executivo nas demandas por medicamentos, internações hospitalares inclusive em

Unidades de Tratamento Intensivo, serviços médicos, de enfermagem e outros, fora da previsão no orçamento do Ente Federado.

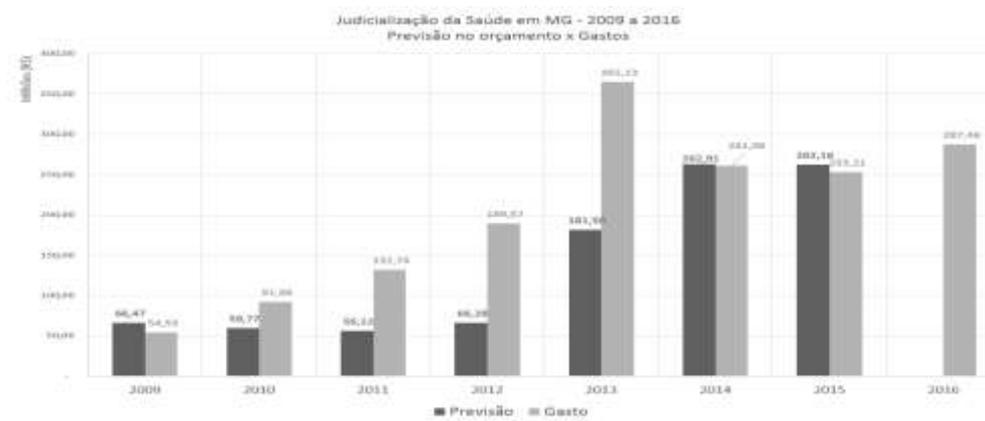
O Direito à Saúde é um direito fundamental social, de caráter coletivo, que deve ser atendido por meio de políticas públicas nos três níveis da Federação, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. A proteção dos direitos fundamentais sociais deve ser efetuada com vistas no princípio da dignidade da pessoa humana, afinal, a saúde deve ser concebida como um direito universal, em favor de todos os indivíduos, aplicando-se os princípios constitucionais para implementar a garantia deste direito.

Mas é irrestrito o direito à saúde? Cabe ao Poder Judiciário determinar, incondicionalmente, o fornecimento, pelo Poder Público, de todo e qualquer tratamento ou medicamento requerido e negado na via administrativa? Qual o limite razoável para o atendimento dos pleitos quando se trata de pedido de medicamentos ou de tratamentos que ainda não têm a eficácia cientificamente reconhecida? Cabe ao Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito de sua responsabilidade, custear todo tipo de tratamento? Qual o impacto no orçamento da Saúde que as determinações judiciais provocam?

Tenho me manifestado, inclusive nos encontros de que participo, tanto nos Tribunais de Contas do Brasil quanto em outros órgãos de controle, no sentido de que a judicialização indiscriminada da saúde, em primeiro plano, enfraquece o princípio da separação dos poderes, ao desconsiderar a função constitucional do Poder Executivo em definir políticas públicas, redundando em indevida interferência do Poder Judiciário nas diretrizes de políticas governamentais.

Entendo que um provimento jurisdicional que ordene o atendimento público de determinada necessidade médica individual – fora do estabelecido pelas normas e regulamentos do SUS (Lei n. 8.080/90) ou à revelia das políticas públicas traçadas dentro das limitações orçamentárias do Poder Público – age em desfavor de toda coletividade, pois atende a uma necessidade individual em detrimento do equilíbrio financeiro do sistema e subverte, portanto, os próprios direitos fundamentais que, a princípio, pretendeu garantir.

Por essa razão, é tão importante acompanhar as despesas realizadas pelo Governo de Minas com a judicialização da saúde, nos últimos anos. Trago gráfico contendo a série histórica, desde 2009, de despesas com sentenças judiciais em comparação com o que foi programado no orçamento para suportar esses gastos. Os valores despendidos subiram de 2009 a 2013, caíram em 2014 e 2015, e voltaram a se elevar em 2016:



Fonte: Armazém de Informações – SIAFI.

Nota: Valores corrigidos pelo IPCA. Dez. 2016 = R\$1,00.

Observo que, no SIAFI, em 2016, não existe ação específica que demonstre o valor previsto para gastos com as ações judiciais na área da saúde. Portanto, **recomendo** ao Governo de Minas que, no orçamento de 2018, destaque o valor previsto para tal despesa a fim de que este Tribunal possa acompanhar e realizar o controle. Ainda, visando a qualidade desta despesa e a garantia de maior agilidade e economia processual também recomendo ao Governo que envide esforços para manter apoio a grupo composto por médicos, farmacêuticos, enfermeiros e outros profissionais de saúde para orientação aos juizes sobre os tratamentos e os auxiliarem em suas decisões.

É fundamental a ação do Tribunal de Contas no sentido de sensibilizar o Poder Judiciário mineiro em busca da manutenção de equilíbrio entre a programação orçamentária para atender às sentenças judiciais que determinam gastos com a saúde e o que é efetivamente despendido em virtude das determinações judiciais.

Juntamente com a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado, no exame das contas de governo em 2017, pretendo me debruçar sobre o tema, de forma a aprofundar o papel deste Tribunal de Contas no controle das despesas relacionadas às ações judiciais no âmbito da saúde.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e, considerando:

- os votos criteriosos da Relatora, Conselheira Adriene Andrade, e do Revisor, Conselheiro José Alves Viana, cujas impropriedades e falhas apontadas foram objeto de recomendações e determinações, as quais deverão ser ajustadas e adequadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais, mediante rigoroso monitoramento deste Tribunal;
- o parecer conclusivo da Controladoria-Geral do Estado, constante do Relatório de Controle Interno n. 1520.0306.17 (Anexo 9 às contas governamentais), encaminhado pelo Controlador-Geral do Estado, Dr. Eduardo Martins de Lima;
- mais, que a emissão do parecer prévio não interfere nem condiciona posterior julgamento pelo Tribunal de Contas em razão de outra ação fiscalizadora, conforme dispõe o inciso III do art. 3º da Lei Complementar n. 102/2008;

Voto, de acordo com a eminente Relatora, Conselheira Adriene Andrade, pela emissão de parecer prévio pela **aprovação das contas relativas ao exercício de 2016**, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais, Dr. Fernando Damata Pimentel, a teor do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008.

Cumpridas as exigências cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, conforme dispõe o art. 176, I, da Resolução n. 12/2008.

É o meu voto, Excelência.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra a Conselheira Relatora para avaliar as três recomendações sugeridas pelo Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Eu acompanho o Conselheiro com relação aos indicadores finalísticos, efetividade das políticas públicas, um painel de indicadores, essa recomendação...

Também com relação à judicialização da saúde, a recomendação de um destaque no orçamento com relação a esses valores. E, também, muito interessante o aproveitamento da experiência da criação do grupo de estudos para assessorar o Judiciário. Achei isso muito interessante.

E com relação à recomendação do acompanhamento da tramitação do PL 312/2013, eu acompanho, mas já consta do meu voto, Conselheiro, na página 17: “Diante dos números apresentados, recomendo ao Governo prudência na adoção das medidas que impliquem renúncia de receitas, bem como o acompanhamento da tramitação do PL 312/2013, (...)”.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Neste caso, eu retiro essa minha terceira contribuição, que já havia sido contemplada.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Já está..., e o resto eu acompanho.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Perfeito.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Indago ao Conselheiro Revisor, em relação a essas duas recomendações já também incluídas no voto da Relatora, se Vossa Excelência acompanha.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Acompanho a Relatora, que encampou as sugestões do Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Cumprimento o Conselheiro Presidente, Cláudio Couto Terrão; a Conselheira Relatora, Adriene Andrade; o Conselheiro Revisor, José Alves Viana; o Doutor Daniel de Carvalho Guimarães, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal; os demais Conselheiros, Wanderley Ávila, Sebastião Helvecio e Gilberto Diniz.

Senhor Presidente, quero parabenizar todos os servidores e membros desta Corte que se empenharam no exame da prestação de contas apresentada pelo Governador do Estado, referente ao exercício de 2016, com especial destaque para o notável trabalho realizado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado.

Não vou me prolongar na análise dos pontos minuciosamente apreciados pela Conselheira Relatora e pelo Conselheiro Revisor, mas gostaria de destacar o ambiente de profunda recessão

em que se situou a execução orçamentária, financeira e patrimonial do Estado no exercício de 2016. Nesse sentido a Unidade Técnica anota no relatório inicial que o Produto Interno Bruto do país e do Estado de Minas retraiu em relação ao exercício de 2015, acumulando 02 (dois) anos seguidos de declínio do nível da atividade econômica. A Unidade Técnica sublinha, mais, que sequência igual a essa só foi verificada no Brasil nos anos de 1930 e 1931.

Sob essa ótica, avalio que a análise das contas do Governo do Estado de 2016 deve ser contextualizada em face da grave crise financeira que nos assola, e que inevitavelmente afeta a arrecadação tributária, o que ensejou a tomada de medidas dos agentes públicos do Estado para minimizar o natural impacto da retração econômica nas contas públicas. Assim, apesar do cenário desfavorável, percebo que o governo envidou esforços para incrementar a receita estadual para, com isso, minimizar os efeitos da crise econômica no equilíbrio orçamentário e financeiro e na prestação de serviços públicos essenciais à sociedade mineira.

Feita essa ponderação, que considero importante, acompanho o posicionamento adotado no voto da Conselheira Relatora e **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 2016, com fundamento no inciso I do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, acolhendo as determinações e recomendações propostas pela Relatora.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Com a palavra o Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Inicialmente, cumprimento a todos aqueles que participaram de forma direta da instrução deste processo de prestação de contas, a Relatora, Conselheira Adriene Andrade; o Revisor, Conselheiro José Alves Viana; o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Daniel de Carvalho Guimarães, e respectivas equipes, bem como os servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE, aos quais transmito meu reconhecimento pelo profícuo trabalho realizado, mediante o qual foram oferecidos ao Tribunal Pleno os elementos necessários para a emissão do parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais, Senhor Fernando Damata Pimentel, relativas ao exercício financeiro de 2016.

Diante da análise concludente, que se encontra descrita de forma pormenorizada no relatório técnico da CFAMGE, a qual se fundamentou nos documentos e informações que integram o processo em epígrafe, passo a tecer breves considerações sobre temas relevantes ocorridos no período de referência, para, ao final, apresentar minha conclusão sobre as contas governamentais em exame.

Estado de Calamidade Financeira

No exercício financeiro de 2016, a economia brasileira vivenciou mais um ano de recessão, o que contribuiu para que alguns entes federados decretassem “estado de calamidade financeira”.

De acordo com notícia veiculada no portal UAI (www.uai.com.br), de 22/1/2017, e cujas informações têm como fonte o jornal “O Estado de São Paulo”, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) apurou que dificuldades financeiras já levaram pelo menos setenta e três Municípios a reconhecer tal situação desde 2016.

No Estado de Minas Gerais, decretaram calamidade financeira os Municípios de Betim, Vespasiano, Itabira, Campo Florido, Delta, Conceição das Alagoas, Planura, Pirajuba, Água Comprida, Comendador Gomes, Sacramento, Veríssimo, Fronteira, Frutal, Ibiá, Itapagipe, Perdizes, Pedrinópolis, Montes Claros e Ribeirão das Neves.

O Excelentíssimo Governador de Minas Gerais, Senhor Fernando Damata Pimentel, na esteira do que haviam feito os Governadores do Rio de Janeiro (Decreto n. 45.692, de 17/6/2016) e do Rio Grande do Sul (Decreto n. 53.303, de 21/11/2016), também decretou “situação de calamidade financeira”, com a edição do Decreto n. 47.101, de 5/12/2016.

Esse ato foi fundamentado nas disposições do art. 65 da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, e, em síntese, no seguinte: crescimento desmensurado das despesas de pessoal efetivo; contração do PIB, em razão do declínio da atividade de diversos setores, sobretudo da arrecadação de *commodities* agrícolas e metálicas; desequilíbrios contratuais gerados pela dívida do Estado com a União.

E, em cumprimento à exigência contida no *caput* do indicado dispositivo da LRF, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por meio da Resolução n. 5.513, de 12/12/2016, reconheceu “o estado de calamidade pública de ordem financeira no Estado de Minas Gerais”, nos termos constantes no decreto executivo.

De acordo, ainda, com o art. 65 da LRF, a situação de calamidade pública, enquanto perdurar, suspende a contagem dos prazos relativos ao controle para adequação e recondução das despesas de pessoal e dos limites de endividamento estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 da mesma lei, bem como o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho previstos no art. 9º também da LRF.

No entanto, os problemas de ordem financeira vividos pelo Estado de Minas Gerais e por outros entes federados brasileiros, a meu juízo, não se incluem entre aqueles acontecimentos ou eventos aptos e necessários para configurar situação excepcional de calamidade pública, conforme passo a demonstrar neste breve trecho.

No artigo intitulado “Crise leva as finanças públicas ao ‘estado de calamidade’”, publicado no sítio eletrônico www.conjur.com.br, José Maurício Conti, doutor e livre-docente em Direito Financeiro pela Universidade de São Paulo – USP, assevera que a decretação de calamidade pública em decorrência de graves problemas financeiros é medida “no mínimo inusitada e, talvez não seja exagero dizer, exótica”.

De fato, a prática que vem grassando entre os entes federados pátrios de tentar enquadrar problemas decorrentes de escassez financeira como calamidade pública é, no mínimo, extravagante. É mais uma prova da criatividade brasileira, que subverte o alcance do conceito jurídico de estado de calamidade pública, ao considerar situações perfeitamente previsíveis de ordem econômica e financeira como desastres.

Nesse sentido, basta verificar que o Decreto n. 7.257, de 4/8/2010, que regulamenta o Sistema Nacional de Defesa Civil, em seu art. 2º, conceitua “desastre” e “estado de calamidade pública”. Nos termos desse diploma, “desastre” é “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais”. Por sua vez, “estado de calamidade pública” é “situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido”.

Tais conceitos não discrepam das normas contidas na Constituição da República sobre a matéria, especialmente as do inciso XVIII do art. 21 e dos arts. 136 e 148, que relacionam calamidade pública a situação excepcional causada por eventos imprevisíveis, aleatórios, que se abatem sobre a natureza, e não por acontecimentos previsíveis de ordem econômica ou financeira gerados por retração do mercado ou por planejamento inadequado, que pode decorrer, até, de possível conduta omissiva ou comissiva de agentes públicos.

Nas palavras de Ives Gandra da Silva Martins, ao comentar o inciso XVIII do art. 21 da Constituição, por calamidade pública, devem ser entendidos apenas os denominados “atos de Deus”, isto é, “as inesperadas e inevitáveis ações da natureza que provocam alteração do meio ambiente e prejuízos consideráveis aos cidadãos, como as inundações, secas, chuvas intermitentes, terremotos etc.”.

Segundo ainda esse autor:

Poder-se-á estender o conceito de calamidade pública aos incêndios, mesmo que provocados pela mão dos homens, assim como alterações ambientais, que provoquem o surgimento de fatores adversos ao assentamento do ser humano, como as chuvas geradoras de inundações, por força do desmatamento, que impede a absorção da água pela terra, além da erosão. (*Comentários à Constituição do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 3º Vol. Tomo I. São Paulo: Saraiva, 1992, pp. 204/205).

Em linhas similares, Maria Helena Diniz conceitua calamidade pública como sendo “infortúnio público causado por fato da natureza (inundação, seca prolongada, peste) ou por ato do homem (guerra, motim) que impossibilita o funcionamento normal dos serviços ou põe em risco a vida humana”. (*Dicionário Jurídico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008).

E mais, segundo revela Mauro Roberto Gomes de Mattos, o Tribunal de Contas da União – TCU, de longa data, adotou estas palavras de Amaro Cavalcanti, para definir o tema:

Como calamidade pública, só pode ser considerada, em tese, além das secas prolongadas e devastadoras, dos grandes incêndios e inundações e de outros flagelos semelhantes, a invasão súbita do território de um Estado por moléstia contagiosa ou pestilencial, suscetível de grande extensão epidêmica e disseminação rápida e de alta letalidade [...]. (*Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 458).

Como se depreende dos textos normativos e dos trechos doutrinários colacionados, a expressão “calamidade pública” já está consagrada há muito no âmbito jurídico brasileiro, e não abarca problemas relacionados à escassez financeira dos entes federados, decorrentes sobretudo de contração do ciclo econômico, até mesmo porque a LRF cuidou de eventos ou acontecimentos relacionados a essa questão no art. 66, que assim dispõe:

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro trimestres.

Então, como ressaí da própria LRF, calamidade pública e problemas financeiros decorrentes de retração econômica são questões díspares e inconfundíveis. Com efeito, seria verdadeiro contrassenso considerar como calamidade pública, mediante interpretação ampliativa de dispositivo de diploma legal, cujos pilares são, exatamente, o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilidade, eventos previsíveis que se originam, não raro, da falta ou do planejamento deficiente ou inadequado das ações governamentais ou mesmo de possível irresponsabilidade de agentes públicos.

Em face do exposto, entendo que a situação descrita no Decreto n. 47.101, de 2016, não configura calamidade pública, máxime para os efeitos do art. 65 da LRF.

Ainda que fosse possível conferir validade jurídica a tal ato normativo, para os efeitos da LRF, o Governo de Minas não poderia deixar de observar os limites de despesas com pessoal e da Dívida Consolidada Líquida – DCL, assim como de cumprir os percentuais mínimos relativos à alocação de recursos públicos nas áreas de educação e de saúde, fixados na Constituição da República. Com relação às despesas com pessoal e à dívida fundada, o mencionado dispositivo da LRF estabelece, apenas, a suspensão dos prazos para recondução aos respectivos limites legais, caso estes sejam ultrapassados.

Déficit orçamentário, resultado primário e dívida consolidada

Feito esse delineamento, em princípio, da análise da execução orçamentária, conforme consta do relatório técnico, merece destaque o fato de o déficit previsto na Lei Orçamentária Anual, Lei n. 21.971, de 18/1/2016, ter sido reduzido em 53,34%, bem como o resultado primário apresentado em conformidade com o que foi estabelecido no Anexo de Metas Fiscais constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias para o citado exercício, muito embora tenha, ainda, ocorrido déficit, fls. 272 a 274 e 548.

Demais disso, consoante o relatório da CFAMGE, à fl. 321, a despesa total com pessoal do Estado obedeceu ao limite estabelecido no art. 19 da LRF, de 60% da Receita Corrente Líquida – RCL, porquanto tais despesas, apuradas nos moldes das Instruções Normativas deste Tribunal, corresponderam a 48,3387%, ou a 58,9281%, quando calculadas em consonância com a Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional – STN n. 553, de 2014.

Por outro lado, o limite máximo fixado para o endividamento do Estado e os percentuais mínimos de aplicação nos segmentos da educação e da saúde não foram cumpridos.

A dívida consolidada do Estado no exercício financeiro de 2016 representou 203,09% da RCL, ultrapassando em 3,09 p. p. o limite previsto pela Resolução n. 40, de 2001, do Senado Federal, que é de duas vezes a referida base de cálculo (fls. 258 a 262).

Acerca da matéria, consta do relatório técnico que a Administração Estadual, com o propósito de reconduzir seu endividamento ao limite máximo estabelecido pelo Senado Federal, informou, por meio do Ofício n. 08/17, de 14/2/2017, ter sido impetrado, no Supremo Tribunal Federal – STF, Mandado de Segurança, autuado sob o n. 34.122-DF.

No tocante às informações apresentadas pelo Estado, verifiquei, em consulta à página oficial do STF, que o referido Mandado de Segurança foi impetrado em 12/4/2016 e, consoante relatório

do Ministro Edson Fachin, Relator do processo, está alicerçado, em síntese, nos seguintes termos:

O impetrante afirma que, com a promulgação da Lei Complementar 148/14, a União ficou obrigada a realizar um desconto sobre os saldos devedores dos contratos de refinanciamento de dívidas contraídas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com base na Lei 9.496/97, na Medida Provisória 2.185-35/01 e nos contratos de empréstimos firmados com os Estados e o Distrito Federal ao amparo da Medida Provisória 2.192-70/01. As novas condições deveriam constar de aditivo contratual, o que, nos termos do art. 4º da Lei Complementar, com a redação dada pela Lei Complementar 151/15, deveria ser celebrado, independentemente de regulamentação, até 31 de janeiro de 2016. A regulamentação, segundo narra o impetrante, deveria ter sido feita desde a promulgação da Lei Complementar 148, mas apenas em 29.12.2015, por meio do Decreto 8.616/15, a União disciplinou a fórmula de cálculo do desconto.

O impetrante alega que a regulamentação do disposto no art. 3º da Lei Complementar 148 desbordou dos limites legais. Aduz que, ao exigir o desconto sobre saldos devedores dos contratos em valor correspondente à diferença entre o montante do saldo devedor existente em 1º de janeiro de 2013 e o apurado utilizando-se a variação acumulada da taxa Selic desde a assinatura dos respectivos contratos, a Lei não autorizou que a taxa fosse calculada de forma capitalizada. Por essa razão, o Decreto 8.616/15, ao explicitar a fórmula de cálculo, não poderia utilizar Selic capitalizada para apurar o desconto devido.

A corroborar essa interpretação, o Estado sustenta que a mesma expressão variação acumulada da Selic, quando empregada em outros diplomas normativos, não é aplicada de forma capitalizada. Além disso, expende que a prática de anatocismo é, como regra, proibida, a desautorizar a conclusão de que a Lei Complementar pudesse excepcioná-la sem referência textual expressa. Adverte, ainda, que haveria enriquecimento ilícito por parte da União e, bem assim, ofensa ao princípio da isonomia, tendo em vista que a capitalização não é praticada pela União em relação a seus demais devedores. Rememorando os métodos de interpretação, defende que a vedação da capitalização pode ser inferida pela teleologia da norma que previa condições mais benéficas aos Estados e não mais rígidas, como ocorreu ao aplicar o critério do Decreto.

(...)

Com base nesses argumentos e na iminência do vencimento próximo de parcela de sua dívida, requer, invocando o precedente do Plenário em julgamento do mandado de segurança 34.023, a concessão de medida liminar, para que as autoridades impetradas se abstenham de impor as sanções contratualmente previstas e, ainda, para que, quando da elaboração de proposta de aditivo contratual, adotem o método da variação acumulada da taxa Selic, sem a capitalização de juros. No mérito, pugna para que seja reconhecido o direito líquido e certo do impetrante de utilizar a prerrogativa a que se refere o parágrafo único do art. 4º da Lei Complementar 148, enquanto não promovido o aditivo e também quando o for, afastando, em ambos os casos, o anatocismo.

Em 12/4/2016, o Ministro Relator concedeu liminar, nos seguintes termos:

Assim, com fulcro na decisão do Plenário, defiro, parcialmente e em menor extensão relativamente ao pedido indicado na alínea “a” do item VIII da inicial, de forma provisória e vigente até a definição do mérito nesse feito ou em outros de sentido análogo, o pedido de liminar, para determinar às autoridades coatoras que se abstenham de impor sanções ou penalidades ao ente público mineiro, bem como o bloqueio de recursos de transferências federais pelo exercício da faculdade constante do parágrafo único do artigo 4º da LC 148/2014, norma que lhe garante o cálculo e o pagamento da dívida pública com base nos novos parâmetros legais em face da não promoção do aditivo contratual.

Registro que os Estados de Santa Catarina (MS 34.023), Rio Grande do Sul (MS 34.110), Pará (MS 34.132), São Paulo (MS 34.135), Rio de Janeiro (MS 34.137), Mato Grosso do Sul (MS 34.141), Alagoas (MS 34.123) e Goiás (MS 34.143) também impetraram mandados de segurança, no mesmo sentido.

Em 27/4/2016, o Pleno do STF, por unanimidade, sobrestou o MS n. 34.122-DF por sessenta dias e determinou a intimação das partes e do Ministério Público Federal para que se pronunciassem, no prazo de trinta dias, sobre a questão da inconstitucionalidade do art. 1º da Lei Complementar n. 151, de 2015, aventada no voto do Relator. Na mesma linha do Relator, o STF referendou a liminar, tal qual havia sido concedida.

Resumindo, em 5/7/2016, o Relator proferiu decisão monocrática, publicada no Diário do Judiciário Eletrônico – DJE, de 1º/8/2016, para deferir o pedido formulado pela União, para que, a partir de 1º/7/2016, fossem considerados nas liminares os exatos termos dos ajustes negociados na reunião realizada em 20/6/2016, ocasião em que ficou acordado que seria encaminhado ao Congresso Nacional projeto de lei complementar, constando novos termos de refinanciamento da dívida, o qual, conforme tratado adiante, foi identificado como PLC n. 257.

E mais, o Ministro Relator indeferiu a prorrogação dos efeitos da medida liminar pleiteada pelo Estado de Minas Gerais, expirados em 22/8/2016.

Por meio do citado Ofício n. 08/17, o Estado informou, também, que, amparado pela Lei Federal n. 9.496, de 1997, e pelas Leis Complementares n. 148, de 2014, e n. 156, de 2016, elaborou o 8º Termo Aditivo ao contrato da dívida pública com a União, encaminhado a este Tribunal anexado à Nota Técnica n. 07/17, mediante a qual demonstra que o montante da dívida com a União, no exercício financeiro de 2016, seria reduzido em R\$9,7 bilhões. Ressaltou que, se a União tivesse formalizado o referido termo aditivo em tempo hábil para impactar os registros contábeis do exercício financeiro ora analisado, a Dívida Consolidada Líquida, em 31/12/2016, seria de R\$99.394.040.349,74 e, dessa forma, o índice da DCL comparando com a RCL seria de 184,98%.

Quanto ao mencionado termo aditivo, vale anotar que ele foi celebrado em 31/8/2016, antes, até, da redação final do projeto de lei encaminhado pela União em razão do acordo feito com os Estados (PLC n. 257), aprovada em 20/12/2016, e refere-se ao contrato celebrado entre o Estado e a União (Termo de Convalidação de Valores) para renegociar a dívida estadual.

No aludido termo, o Estado reconhece dívida com a União de R\$73,567 bilhões (valor de 1º de julho de 2016), sendo R\$72,189 bilhões referentes a saldo devedor dos contratos celebrados com amparo na Lei n. 9.496, de 1997; R\$107,811 milhões relativos à dívida por contrato de operação de crédito, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados (PROES), extra limite; e R\$1,270 bilhão atinente ao saldo não passível de repactuação, derivado do Mandado de Segurança n. 34.122-DF.

Em 28/12/2016, foi promulgada a Lei Complementar n. 156 (PLC n. 257), que estabelecem o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e as medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, bem como altera a Lei Complementar n. 148, de 25/11/2014, a Lei n. 9.496, de 11/9/1997, e a Medida Provisória n. 2.192-70, de 24/8/2001.

Vale destacar que, na redação final do PLC n. 257, transformada na Lei Complementar n. 156, de 2016, constava capítulo específico denominado “Do Regime de Recuperação Fiscal”, no qual, entre outras disposições, era prevista a suspensão, por até trinta e seis meses, dos contratos de financiamento entre a União e o ente federado em recuperação fiscal, que quisesse ingressar no referido plano.

Ocorre que o Presidente da República vetou todos os dispositivos do referido capítulo, mediante o qual os Estados em situação de calamidade financeira poderiam ter suas dívidas com a União suspensas por até trinta e seis meses.

As razões de veto apresentadas foram de que medidas conjunturais e estruturais pertinentes à recuperação fiscal dos Estados estavam sendo tratadas perante o Senado Federal, o que veio, posteriormente, a ser materializado no Projeto de Lei Complementar n. 343, de 2017, cujo objetivo era a instituição do Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Aliado a isso, a redação final do PLC n. 257, de 2016, alterou substancialmente a pretensão inicial, porquanto culminaria em elevado risco fiscal para a União.

As considerações aduzidas demonstram a dificuldade em repactuar os débitos dos Estados e Municípios com a União, o que contribui para tornar mais difícil a busca pelo equilíbrio financeiro dos entes federados, o qual já é bastante calamitoso.

A partir do movimento iniciado pelos Estados para renegociar suas dívidas com a União, por volta do ano de 2011, já foram editadas três leis complementares dispoendo sobre a matéria (LC n. 148, de 25/11/2014; LC n. 151, de 5/8/2015; e LC n. 156, de 28/12/2016), além do Decreto n. 8.616, de 29/12/2015, que regulamentou a Lei Complementar n. 148, de 2014. Contudo, até o momento, não foram constatados impactos positivos em relação ao endividamento estadual decorrentes de tal legislação.

Neste ponto, é oportuno ressaltar que as medidas conjunturais e estruturais pertinentes à recuperação fiscal às quais se referiu o Presidente da República em suas razões de veto a dispositivos da Lei Complementar n. 156, de 2016, foram materializadas na Lei Complementar n. 159, em 19/5/2017, que prevê a suspensão do pagamento das dívidas estaduais com a União por três anos, prorrogáveis por igual período.

Nos termos da mencionada Lei Complementar n. 159, de 2017, os Estados interessados em aderir ao referido Regime de Recuperação Fiscal, deverão, inicialmente, demonstrar que, cumulativamente, no exercício financeiro anterior ao do pedido de adesão, a Receita Corrente Líquida anual (RCL) foi menor que a dívida consolidada; que as despesas liquidadas com pessoal, apuradas na forma do art. 18 da Lei Complementar n. 101, de 2000, acrescidas das despesas com juros e amortizações, representaram, no mínimo, 70% da RCL; e que o valor total de obrigações contraídas foi maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação, a ser apurado na forma do art. 42 também da Lei Complementar n. 101, de 2000.

Além de reconhecer a situação de desequilíbrio financeiro, os Estados, para aderirem ao Regime de Recuperação Fiscal, deverão adotar as medidas arroladas nos incisos I a VII do § 1º do art. 2º da Lei Complementar n. 159, de 2017.

Tais medidas devem ser previamente autorizadas por lei estadual e referem-se à oferta de ativos para privatização, à adoção das regras previdenciárias disciplinadas pela Lei n. 13.135, de 17/6/15, à instituição do regime de previdência complementar, às renúncias de receitas, ao regime jurídico único dos servidores estaduais, à proibição de saque em contas de depósitos judiciais e à realização de leilões de pagamentos.

Chama atenção, principalmente, a questão relacionada à oferta de ativos para privatização, porquanto a União está exigindo dos Estados a privatização de empresas estatais dos setores financeiros, de energia, de saneamento e outros, com o intuito de gerar recursos suficientes para quitação de passivos. Além disso, consoante o inciso II do § 1º do art. 4º da Lei Complementar n. 159, de 2017, os critérios para quitar os passivos serão definidos pela União, por intermédio do Ministério da Fazenda.

A adesão ao Regime de Recuperação Fiscal foi condicionada, também, à desistência, pelos Estados, de ações judiciais propostas em face da União, relativamente às dívidas existentes. E, aos Estados que aderirem ao Regime, será imposta, durante sua vigência, consoante disposições contidas no art. 8º, a todos os Poderes, aos órgãos, às entidades e aos fundos estaduais série de vedações com vistas à contenção de despesas para equacionamento das dívidas estaduais.

Lado outro, os benefícios ofertados pela União aos Estados que aderirem ao Regime são a suspensão integral de suas dívidas por três anos e, no período prorrogável (mais três anos), os pagamentos dessas dívidas serão retomados de forma progressiva e linear, até que atinja o valor integral da prestação ao término da prorrogação do Plano.

De acordo com o § 3º do art. 9º da Lei Complementar n. 159, de 2017, a metodologia para definir o valor integral da prestação a ser pago ao término da prorrogação também será estabelecida pela União, por meio do Ministério da Fazenda.

Os valores das dívidas não pagos, no período de vigência do Regime, serão capitalizados de acordo com os encargos financeiros de normalidade previstos originalmente nos respectivos contratos e acrescidos aos saldos devedores atualizados.

Ademais, a União determinou que os valores devidos pelos Estados serão destinados, prioritariamente, ao pagamento dos juros contratuais e, o restante, à amortização do principal.

Nesses termos, as condições exigidas pela União na Lei Complementar n. 159, de 2017, para suspender as dívidas estaduais, devem ser analisadas com cautela, porquanto configuram, se forem examinadas com olhos de ver, verdadeira interferência na gestão dos Estados que aderirem ao Regime, fazendo *tabula rasa* da Constituição da República, que prescreve o princípio federativo, o federalismo cooperativo e a autonomia político-administrativa dos entes federados.

Com efeito, olvidaram de observar que a “Federação é a autonomia recíproca da União e dos Estados, sob a égide da Constituição Federal”, segundo a clássica definição de Sampaio Dória.

É preciso, também, que sejam avaliados com acuidade os reflexos a médio e longo prazo da suspensão do pagamento da dívida.

É sabido que o Estado de Minas Gerais está articulando com o Governo Federal a realização de encontro de contas, pelo qual a dívida estadual seria quitada e, além disso, o Governo Mineiro passaria a ser credor da União.

De acordo com o Governo de Minas Gerais, nesses vinte anos de vigência da Lei Kandir, a perda do Estado, decorrente da desoneração do ICMS sobre exportação, suplantaria a dívida estadual para com a União.

A discussão sobre o tema foi motivada pela decisão do STF proferida, em 30/11/2016, na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO n. 25.

A citada ação foi proposta pelo Governo do Estado do Pará, em 27/8/2013, objetivando a imediata adoção das providências legislativas necessárias à edição de lei complementar que defina o sistema de entrega de recursos aos Estados, consoante determinação contida no *caput* do art. 91 do ADCT da Constituição da República.

O Governo do Pará asseverou que o sistema de compensação financeira previsto no art. 31 e Anexo da Lei Complementar n. 87, de 1996, com redação dada pela Lei Complementar nº 115, de 2002, trouxe graves consequências aos cofres daquele Estado. E, nessa linha, entendeu que a União deveria estabelecer novo sistema de repasse de recursos aos Estados, como montante, prazos, condições e outras diretrizes, o que somente seria possível com a edição de nova lei complementar.

Em 17/9/2013, o Relator da ação, Ministro Gilmar Mendes, determinou que o Congresso Nacional fosse citado para prestar informações acerca do assunto.

Em resposta, o Congresso Nacional justificou a demora na aprovação da pleiteada lei complementar sob o argumento de que a matéria é extremamente complexa, porquanto, no aspecto técnico, “não existe modelo matemático idôneo para mensurar os impactos da desoneração das exportações” e, no aspecto político, “a regulamentação vai implicar em ganhadores e perdedores entre os entes federativos”.

Da manifestação do Congresso Nacional, extraem-se os seguintes excertos, que demonstram o posicionamento da União sobre o assunto.

(...) o valor da compensação no sistema a ser criado não corresponderá, necessariamente, ao resultado da alíquota do ICMS aplicada ao montante das exportações, como parece indicar o impetrante. Isso porque o *caput* do art. 91 do ADCT abre margens de liberdade ao Legislador regulamentar nesses termos:

A União entregará aos Estados e ao Distrito Federal o montante definido em lei complementar, de acordo com critérios, prazos e condições nela determinados, **podendo** considerar as exportações para o exterior de produtos primários e semi-elaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e a efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o art. 155, § 2º, X, a (grifou-se).

(...)

A política de desoneração de exportações produz benefícios para toda a Federação, de forma que não seria razoável que a União arcasse com todos os custos correspondentes. Por isso, o sistema de compensação, salvo melhor juízo, tem o condão de mitigar – e não anular – eventuais efeitos negativos às receitas estaduais, todavia, mais do que isso, repor o equilíbrio federativo, provavelmente premiando mais, não os Estados com taxas maiores de exportação, mas aqueles mais dependentes desse tipo de operação.

Em 17/4/2015, o Estado de Minas Gerais, bem como outros Estados, foram incluídos na ADO n. 25, na qualidade de *amicus curiae*.

Em 30/11/2016, o STF, por unanimidade, julgou procedente a ação para declarar a mora do Congresso Nacional, quanto à edição da lei complementar a que alude o art. 91 do ADCT da Constituição da República, e fixou o prazo de doze meses para que fosse sanada a omissão. E, na hipótese de transcorrer *in albis* o mencionado prazo, deliberou-se, por maioria, que caberia ao Tribunal de Contas da União – TCU: a) fixar o valor do montante total a ser transferido aos Estados-membros e ao DF, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT para fixação do montante a ser transferido anualmente, a saber, as exportações para o exterior de produtos primários e semielaborados, a relação entre as exportações e as importações, os créditos decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente e à efetiva manutenção e aproveitamento do crédito do imposto a que se refere o texto constitucional, art. 155, § 2º, X, *a*; b) calcular o valor das quotas a que cada um deles fará jus, considerando os entendimentos entre os Estados-membros e o Distrito Federal realizados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

Porém, a decisão do STF gerou controvérsia, como a propósito foi veiculado na revista Valor Econômico de 4/1/2017:

O primeiro embate entre o governo federal e governadores, nessa questão, é sobre o entendimento que deve prevalecer quanto ao teor da decisão do STF. O governo está convencido que o Supremo não discutiu o que foi feito no passado, ou seja, não discutiu o que foi ressarcido pela União a estados e municípios desde 2003 (quando foi aprovada a Emenda 42) até agora. “Em nenhum momento o STF disse que existe pendência em relação ao passado”, afirmou o secretário-executivo do Ministério da Fazenda, Eduardo Guardia, ao Valor. “Portanto, não há o que falar sobre prejuízo”, disse.

Guardia lembrou que a Emenda 42 determinou que, enquanto não fosse aprovada a nova lei complementar, o ressarcimento seria feito de acordo com as regras estabelecidas na Lei Complementar 87. “A emenda é absolutamente clara sobre isso”, disse. “Não existe, portanto, uma compensação a ser feita”. Para ele, o único reconhecimento feito pelo Supremo é que houve omissão do Congresso em aprovar uma lei com novos critérios.

O procurador-geral da República, Rodrigo Janot, que deu parecer favorável à declaração de omissão por parte do Congresso, entendeu a mesma coisa que Guardia. Em seu parecer, Janot chama a Lei Complementar 87/96 como “norma de caráter provisório”, corroborando, assim, o ressarcimento feito de 2003 até agora.

Somado a isso, o pronunciamento do STF, em diversas ações ajuizadas pelos Estados, foi de que não há qualquer dispositivo legal ou constitucional que obrigue a União compensar integralmente as perdas sofridas pelos Estados em razão da desoneração do ICMS sobre exportações autorizada pela Lei Kandir.

Relativamente à regulamentação do art. 91 do ADCT da Constituição da República, existem vários projetos de lei complementar de iniciativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Entre eles destaco aquele apresentado em 12/4/2017, pelo Deputado Federal pelo Estado de Minas Gerais, Reginaldo Lopes, PLC n. 362/2017, no qual é proposto que os valores devidos pela União, decorrentes da isenção do ICMS, incidente sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, sejam calculados pela diferença entre o valor real repassado anualmente pela União aos Estados entre 2004 e 2016 e o valor que seria efetivamente

arrecadado pelo Estado ou DF, calculado com base nas alíquotas vigentes por ocasião da promulgação da Lei Complementar n. 87, de 13/9/1996, corrigido pela taxa SELIC capitalizada, a partir do exercício de 2004 até a publicação dessa lei.

O montante devido aos Estados e ao Distrito Federal e aquele devido aos Municípios (na proporção de 75% e 25%) deverá ser utilizado integralmente, mediante encontro de contas, para quitar dívidas com a União e, na existência de saldo disponível, este deverá ser utilizado integralmente para quitar dívidas com os respectivos fundos dos Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos e com o Regime Geral de Previdência Social. O prazo previsto para repasse dos aludidos valores é de trinta e seis meses, sendo a primeira parcela vencível em até sessenta dias após a aprovação do PLC.

Cabe ressaltar que, consoante tabela anexada às propostas apresentadas pelo Deputado, o saldo credor do Estado de Minas Gerais, até o exercício financeiro de 2014, com valores atualizados pela taxa SELIC composta, era da ordem de R\$7 bilhões.

Deve-se, também, trazer a lume o disposto no § 3º art. 31 da Lei Complementar n. 87, de 1996, e sucedâneas, o qual já destinava as receitas auferidas com a Lei Kandir ao pagamento das dívidas dos entes federados com a União, *verbis*:

A entrega dos recursos a cada unidade federada (...) será satisfeita, primeiro, para efeito de pagamento ou compensação da dívida da respectiva unidade, inclusive de sua administração indireta, vencida e não paga junto à União, bem como para o ressarcimento à União de despesas decorrentes de eventuais garantias honradas de operações de crédito externas. O saldo remanescente, se houver, será creditado em moeda corrente.

Foi noticiado, ainda, que Governo Estadual requereu, ao STF, a compensação financeira referente ao FUNDEF, por meio de petição autuada sob o n. Pet 2611, cuja matéria tratada diz respeito à retenção de valores relativos ao FUNDEF, no período de 1998 a 2000.

Em 12/5/2004, tal petição recebeu nova autuação como Ação Cível Originária (ACO 722). Infere-se do relatório do Ministro Edson Fachin, Relator dessa ACO, que o Governo Mineiro se valeu dos seguintes argumentos para propositura da ação:

(...) busca o ressarcimento em razão de alegadas perdas financeiras ocasionadas - segundo sustenta -, por erro nos valores repassados ao Estado-Autor a título de complementação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF. Questiona os critérios de cálculo do FUNDEF para o estabelecimento do valor mínimo nacional por aluno, estabelecido por Decreto do Executivo (Decreto n. 2.264/97) nos anos de 1998, 1999, 2000 e 2001 (a ser calculado), apresentando planilhas em que indica os valores que entende devidos.

Para tanto, o Autor invoca a Emenda Constitucional n. 14/96 e a Lei n. 9.424/96, que instituíram o FUNDEF, afirmando que este arcabouço normativo impõe a definição de um valor por aluno por meio de critérios expressamente fixados, que não podem ser alterados, modificados ou restringidos por decreto que lhe retire parcela importante do alcance do intento constitucional. Segue asseverando que essa Lei foi regulamentada pelo Decreto 2.264/97, que, por sua vez, inovou inconstitucionalmente a matéria ao dispor, em seu ar. 3º, § 1º, que a base de cálculo da complementação da União seria, além daqueles critérios definidos na Lei, “a arrecadação das receitas vinculadas ao Fundo”.

Finaliza apontando os valores que entende devidos ao Estado a título de complementação da União ao Fundo e pedindo a procedência do pedido.

Requer, assim, seja determinado o imediato pagamento dos valores devidos pela União, a título de FUNDEF, ao Estado de Minas Gerais, ou o encontro das contas para imediato desconto dos valores que Supremo Tribunal Federal correspondam à dívida nas parcelas mensalmente repassadas pelo Estado à União (fl. 17).

Na sequência, o Estado de Minas Gerais junta inúmeros documentos, incluindo planilhas (fls. 23-49).

No mérito, conforme Decisão Monocrática de 16/11/2016, o Ministro Relator reconheceu o pedido do Estado de Minas Gerais para receber da União o montante correspondente à diferença entre o valor por ele arrecadado para o FUNDEF e o valor mínimo anual por aluno, definido em âmbito nacional (Lei n. 9.424, de 1996, art. 6º, § 1º), e ressaltou que a extinção do FUNDEF não tem o condão de eximir a União de proceder ao repasse dos valores porventura devidos, ou a sua devolução.

Definiu, também, parâmetros para correção dos valores reivindicados. Para os índices de correção monetária e juros moratórios aplicáveis às parcelas vencidas até 2009, deve ser aplicado o disposto no Manual de Cálculos da Justiça Federal (Resolução n. 267, de 2003, do Conselho de Justiça Federal e alterações posteriores, se houver), em que são arrolados os índices para esta espécie de crédito. Para correção das parcelas vencidas a partir do exercício financeiro de 2009, deveria ser aplicado o disposto no art. 1º-F da Lei n. 9.494, de 1997, com a redação dada pela Lei n. 11.960, de 2009.

Asseverou, ainda, o Ministro Relator Edson Fachin que, “No caso concreto, embora seja líquida esta decisão (por contar com todos os elementos necessários à liquidação do montante devido) há necessidade de realizar cálculo aritmético para consolidar o valor devido, conforme os parâmetros antes fixados”.

Em 10/2/2017, Minas Gerais opôs embargos de declaração, mediante o qual requereu que os valores devidos pela União, conforme decisão proferida na ACO n. 722, fossem descontados, imediatamente, dos valores devidos pelo Estado, em razão da renegociação de sua dívida com a União.

Considerando que ainda não havia o trânsito em julgado da ACO n. 722, de modo a tornar líquido e certo o valor do crédito a ser restituído ou compensado pela União, o Ministro Relator, por decisão monocrática exarada em 7/4/2017, não acolheu os embargos de declaração. Vale salientar que o Ministro Edson Fachin, ao tecer comentário acerca da compensação requerida pelo Estado de Minas Gerais, afirmou, ainda, existir sensível dúvida sobre a possibilidade jurídica da tutela específica da forma pleiteada.

Posto isso, sobretudo em virtude dos entendimentos do STF, concluo que será tarefa árdua a obtenção de êxito no encontro de contas pretendido pelo Estado de Minas Gerais com a União, por meio de decisão judicial. Entretanto, por entendê-la como estratégia mais factível, o Governo mineiro deve continuar pertinaz na busca de acordo político com a União para a realização do almejado, necessário e devido encontro de contas.

Deve o Governo de Minas Gerais envidar esforços para que sejam promovidas alterações na Lei Kandir, ou para que seja aprovada a lei complementar aludida no art. 91 do ADCT da Constituição da República, de modo que a desoneração do ICMS sobre a exportação para o exterior de produtos primários e semielaborados não seja tão ruínoza para as finanças dos entes federados de vocação mineral, como Minas Gerais, considerando que a mineração constitui um

dos pilares da sustentação econômica do Brasil e uma das principais atividades econômicas desenvolvidas no Estado de Minas Gerais.

Ademais, deve o Executivo estadual observar o que dispõe o art. 31 da LRF.

Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Outro aspecto que destaco diz respeito à aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

A Lei Orçamentária Anual do exercício financeiro de 2016 fixou as despesas com ASPS e MDE correspondentes a 12,06% e 25,02% da receita base de cálculo, o que, em rigor, está em consonância com os mínimos constitucionalmente exigidos.

Nada obstante, de acordo com os ajustes e cálculos consignados no relatório da CFAMGE, o Estado não aplicou, em 2016, tal como ocorrido no exercício financeiro de 2015, os percentuais mínimos de 12% e 25% incidentes sobre a receita base de cálculo (R\$43,308 bilhões) em ASPS e na MDE, como passo a demonstrar.

De início, ressalto que os cálculos da CFAMGE estão corretos, pois, por força dos atos normativos disciplinadores da matéria, os valores correspondentes aos Restos a Pagar Não Processados – RPNP somente podem ser considerados para cômputo dos percentuais mínimos da receita base de cálculo alocados em ASPS e na MDE, até o limite das disponibilidades de caixa existentes ao final do exercício financeiro em que foram empenhadas as respectivas despesas.

É dizer, a área técnica agiu com acerto, ao observar os comandos do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar n. 141, de 2012, os quais determinam a aplicação de, no mínimo, 12% do produto da arrecadação dos recursos que especificam, em ASPS, bem assim o art. 212 da Constituição da República, que prescreve a alocação de 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE.

O fundamento utilizado pela CFAMGE para glosar os aludidos valores correspondentes aos RPNP, porém, não pode ser confundido com a vedação estatuída no art. 42 da LRF de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente até o final do último exercício financeiro do mandato, ou que tenha parcela a ser paga no exercício seguinte sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para esse efeito, cuja finalidade é coibir prática do passado, mediante a qual gestores deixavam substancial passivo para ser honrado pela gestão subsequente.

Diante de tais considerações, em **ASPS**, foi comprovada a aplicação, pelo Estado de Minas Gerais, de apenas **8,71%** (R\$3,770 bilhões – fl. 401 do Processo) da receita base de cálculo, índice inferior em **3,29%** (R\$1,427 bilhão) ao mínimo de **12%** (R\$5,197 bilhões), fixado na Constituição da República.

Em face da não observância do aludido dispositivo constitucional e à luz do art. 25 da Lei Complementar n. 141, de 2012, o Estado terá que acrescer, ao montante mínimo de 12% a ser aplicado no exercício financeiro de 2017, o resíduo de **3,29%**, correspondente a R\$1,427 bilhões, apurado em 2016. Assim estatui o indicado dispositivo legal:

Art. 25. Eventual **diferença** que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar **deverá**, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, **ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da**

apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis. (Destaquei)

Não se deve olvidar, por óbvio, que os valores relativos aos cancelamentos de restos a pagar havidos no exercício financeiro de 2016, da ordem de R\$249 milhões, apurados pela CFAMGE no relatório técnico (fl. 398), sujeitam-se, igualmente, à aplicação no exercício financeiro de 2017.

Destarte, tem-se que, em **2017, além dos valores correspondentes a 12% da receita base de cálculo do próprio exercício financeiro**, deverão ser também aplicados, pelo Estado, o resíduo de R\$1,427 bilhão e a quantia relativa aos restos a pagar cancelados em 2016, no montante de R\$249 milhões.

Ademais, em 2017, a aplicação de recursos em ASPS deverá ser acrescida dos valores correspondentes aos restos a pagar não processados e sem disponibilidade financeira apurados em 2015 (**R\$1,227 bilhão**), bem como aos restos a pagar cancelados em 2014 (**R\$288 milhões**) e em 2015 (**R\$74 milhões**), em cumprimento ao que ficou deliberado, por maioria, no parecer prévio emitido sobre as contas de 2015, tendo em vista que fiquei vencido, juntamente com o Conselheiro Cláudio Couto Terrão.

Eis o quadro esquemático, com as conclusões anteriormente feitas, sobre o montante de recursos a serem alocados pelo Estado, em ASPS, no exercício financeiro de 2017:

Ano de origem	Descrição	Valor	Fl. do Processo
2016	Resíduo não aplicado em 2016	R\$1,427 bilhão	401
2016	Restos a pagar cancelados em 2016	R\$249 milhões	398
2015	Parcela não aplicada de RPNP sem disponibilidade financeira, conforme Parecer Prévio de 2015	R\$1,227 bilhão	396
2015	Restos a pagar cancelados em 2015	R\$74 milhões	397
2014	Restos a pagar cancelados em 2014	R\$288 milhões	397
Total		R\$3,265 bilhões	

Saliento, todavia, que deverão ser abatidos, da importância relativa aos RPNP sem disponibilidade financeira de 2015, os valores porventura liquidados e pagos até esta data, os quais não consignei neste voto, por não terem sido informados no relatório da CFAMGE, que deverá promover, oportunamente, tal apuração, com vistas a permitir a verificação do cumprimento da determinação deste Tribunal, contida no parecer prévio emitido sobre as contas do exercício financeiro de 2015.

Por sua vez, na **MDE**, também conforme consignado no relatório técnico, foi comprovada a alocação, pelo Estado, de apenas **22,84%** (R\$9,890 bilhões – fl. 813 do Processo) da receita base de cálculo, índice inferior em **2,16%** (R\$938 milhões) ao mínimo de **25%** (R\$10,827 bilhões), prescrito no art. 212 da Constituição da República.

Embora vencido naquela assentada, como anteriormente ressaltado, saliento que, **além dos 25%** do próprio exercício financeiro de 2017, deverá ser cumprido, pelo Estado, o que ficou deliberado pelo Pleno, por maioria, no parecer prévio emitido sobre as contas de 2015, quanto à parcela de RPNP sem disponibilidade financeira, no importe de **R\$822 milhões**, relativa ao exercício financeiro de 2015.

Da mesma forma explicitada neste voto, em relação às ASPS, não consignei o total porventura liquidado e pago desses RPNP, **por não terem sido eles informados no relatório da CFAMGE**, que deverá promover, oportunamente, o levantamento dos respectivos valores, com vistas a dar cumprimento à determinação deste Tribunal, contida no parecer prévio emitido sobre as contas do exercício financeiro de 2015.

Por ocasião da emissão do parecer prévio sobre as contas do exercício financeiro de 2015, asseverei, e agora reafirmo, 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.

Isso porque, embora não desconheça que existem outras ações a serem concretizadas pelo gestor público, também não se pode deixar de reconhecer que as políticas públicas inerentes às ASPS e à MDE foram as únicas às quais a Constituição da República vinculou parcela da receita anual arrecadada pelo ente federado, exatamente, para que não deixassem de ser cabalmente efetivadas em todo e qualquer exercício financeiro.

Com efeito, a vinculação de tais percentuais mínimos à receita arrecadada no exercício financeiro, e não a outra variável da execução orçamentária e financeira, tem explicação lógica. Em realidade, e isso não pode ser olvidado, o que deixa de ser provido pelo Estado, a tempo e modo, mediante a efetivação de prestações positivas nas áreas de educação e saúde, é irrecuperável no tempo, uma vez que as demandas do cidadão com o devir passam a ser outras. Isso faz parte do movimento ou ciclo natural da vida, assim percebido por Heráclito de Éfeso, a mais de dois mil e quinhentos anos: “o mesmo homem não pode atravessar o mesmo rio duas vezes, porque o homem de ontem não é o mesmo homem, nem o rio de ontem é o mesmo de hoje”.

Nesse sentido, também repito que o não atingimento dos índices mínimos obrigatórios nessas áreas da atuação estatal não representa descumprimento de meras políticas de governo, mas sim de legítimas e verdadeiras políticas públicas ou políticas de Estado, pois ressaem diretamente do texto constitucional e têm como desiderato contribuir para a materialização dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Corroborando tal assertiva, a Constituição da República, por meio da alínea “e” do inciso VII do art. 34, erigiu a aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais em ASPS e na MDE a princípio constitucional sensível, ao prescrever que o descumprimento desse mandamento constitui exceção ao princípio federativo, com a possibilidade de intervenção da União nos Estados ou no Distrito Federal.

Diante desse arranjo constitucional e dos decantados reflexos financeiros da crise econômica nacional e mundial, caberia ao administrador público estabelecer prioridades, de modo a não

deixar de concretizar cabalmente essas políticas públicas, o que, mais uma vez, foi relegado no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Nessa linha de compreensão, há motivos suficientes para votar pela emissão de parecer prévio favorável à rejeição das contas, porquanto, em consonância com as disposições do inciso II do art. 24 da Lei Complementar n. 141, de 2012, bem assim com o art. 1º da Instrução Normativa TC n. 5, de 2012, que alterou a Instrução Normativa n. 19, de 2008, e com o parecer exarado por este Tribunal na Consulta n. 932.736, apreciada na Sessão Plenária de 20/4/2016, entendendo não aplicado o percentual mínimo de recursos próprios em **ASPS**, contrariando as disposições do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar n. 141, de 2012, como também na **MDE**, o que descumpriu o comando inserto no art. 212 da Constituição da República.

Recomendação Contida em Pareceres Prévios Anteriores

Ainda da leitura do relatório técnico, fls. 289 a 291, cumpre destacar a recomendação feita reiteradas vezes por este Tribunal para que, objetivando atender as exigências contidas nas alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 55 da LRF, fossem apresentados demonstrativos que evidenciassem as disponibilidades de caixa para cada fonte de recurso, assim como as respectivas inscrições dos restos a pagar.

No processo nº 951.454, relativo à prestação de contas do exercício financeiro de 2014, foi recomendado que tais demonstrativos deveriam ser apresentados por ocasião da prestação de contas de 2016; porém, isso não foi atendido.

Das orientações contidas nos manuais de demonstrativos fiscais, elaborados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, fica evidente que o objetivo da segregação dos montantes de disponibilidade de caixa e da execução financeira é permitir a avaliação da liquidez do Estado para arcar com seus compromissos em cada fonte de recurso. Isso porque a disponibilidade de caixa resultante de cada uma dessas fontes de receitas não pode ser utilizada para realizar despesas que não sejam a elas vinculadas.

Ocorre que, não obstante as orientações da STN, o demonstrativo apresentado à fl. 290 do relatório técnico apenas comprova que, antes mesmo das inscrições dos Restos a Pagar Não Processados – RPNP, o caixa do Poder Executivo Estadual, no final do exercício de 2016, já apresentava déficit da ordem de R\$4,611 bilhões, e, ainda assim, foram inscritos RPNP que totalizam R\$4,530 bilhões, sem retratar, de forma analítica, o valor do que cada fonte de recurso representa no resultado final apresentado.

Diante disso, reitero a recomendação, que deve ser cumprida na prestação de contas do exercício financeiro de 2017, porquanto a segregação da movimentação financeira por fonte de recurso, além de contribuir para a transparência na gestão fiscal, fornece informações para subsidiar a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, premissa básica para a gestão fiscal responsável, consoante estatui o § 1º do art. 1º da LRF.

Necessário ressaltar que, se o Estado tiver a pretensão de aderir ao já mencionado Regime de Recuperação Fiscal criado pela União, uma das condições para sua habilitação é demonstrar que, no exercício anterior ao do pedido de adesão, o valor total de obrigações contraídas foi maior que as disponibilidades de caixa de recursos sem vinculação.

Matérias a serem incluídas no Plano de Fiscalização do Tribunal

Encampo a proposta da Unidade Técnica de que os achados de auditoria apurados nos itens 5.12.4 e 10.4.1 do relatório, alusivos à Dívida Ativa (fl. 311) e aos recursos de depósitos judiciais (fls. 557 e 558), respectivamente, sejam incluídos no Plano de inspeções e/ou auditorias a serem realizadas pelo Tribunal, por atender aos ditames do parágrafo único do art. 226 da Resolução n. 12, de 2008, notadamente quanto aos critérios de materialidade, risco, relevância e oportunidade.

Ademais, aliados ao objeto e ao valor envolvido, chamaram minha atenção os atos preparatórios para a contratação, pelo Estado de Minas Gerais, da Fundação de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis – IPEAD, pelo preço de R\$7 milhões, para prestar consultoria em várias áreas do Estado. Vejamos.

A fixação da despesa relativa ao referido contrato teve origem na Emenda Legislativa n. 728, apresentada pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, mediante a qual foi acrescentada, ao projeto de lei orçamentária para o exercício de 2016, a atividade “Gestão Econômico-Financeira do Estado de Minas Gerais”, na unidade orçamentária “Encargos Gerais da Secretaria de Estado de Fazenda-Encargos Diversos”, destinada às despesas de custeio, no valor simbólico de R\$1.000,00.

No Quadro de Detalhamento da Despesa-Fiscal, anexo à Lei Orçamentária, deveria constar a classificação econômica pela qual correria a despesa; contudo, isso não se efetivou. A despesa foi classificada na categoria 99 – A definir. E, mediante o Decreto n. 351, de 1º/7/2016, a aludida dotação foi suplementada em R\$3.000.000,00.

Na referida Emenda, o Identificador de Procedência e Uso indicado foi “Recursos Recebidos para Emendas Parlamentares”, código 8, e, no momento da suplementação, tal código foi alterado para “1-Recursos Recebidos para Livre Utilização”.

Em 6/8/2016, foi publicada no Diário Oficial do Estado, p. 27, a autorização para contratação de serviços de consultoria especializada para execução de projetos de pesquisa, tratamento e análise de dados, e desenvolvimento de estudos e cálculos de indicadores para subsidiar processos de gestão pública, construção e/ou avaliação de políticas, gestão financeira e de recursos humanos.

E, consoante a publicação, estimou-se para execução dos serviços a contratação de 92 profissionais, por 36 meses, cujas despesas (no valor estimado de R\$7 milhões) correrão à conta da dotação orçamentária criada por força da referida Emenda.

No Diário Oficial do Estado, de 25/8/2016, p. 28, com fundamento no Parecer n. 206/2016, da Assessoria Jurídica da Secretaria de Estado de Fazenda, foi publicada autorização para que a contratação fosse celebrada por dispensa de licitação, à luz do inciso XIII do art. 24 da Lei n. 8.666, de 1993. E, na mesma data, consta a publicação do resumo do Contrato n. 1900010713, celebrado com o IPEAD, em 24/8/2016.

Em consulta ao SIAFI, verifiquei que, no exercício financeiro em exame, foram empenhados R\$720 mil decorrentes desse contrato, na classificação econômica 35 – Serviços de Consultoria. E, por meio do Portal da Transparência do Estado, verifiquei que, do valor empenhado, foi liquidado e pago ao IPEAD o montante de R\$305 mil.

No orçamento de 2017, para acobertar as despesas na mencionada dotação, foi consignado o valor de R\$4 milhões, e, até o mês de abril do corrente exercício financeiro, já haviam sido empenhados R\$2 milhões.

Então, pelas razões expostas, entendo que deve ser incluído no referido Plano de Fiscalização o exame do contrato celebrado entre o Estado de Minas Gerais e a Fundação de Pesquisas

Econômicas, Administrativas e Contábeis – IPEAD, da ordem de R\$7 milhões, para prestar consultoria em várias áreas do Estado, incluída a sua execução.

Requisição de documentos para exame pelo Tribunal

Por fim, acolho a sugestão da Unidade Técnica para que a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais – Codemig encaminhe a este Tribunal cópia de todos os documentos relacionados à aquisição da participação acionária da Codepar (subsidiária integral da Codemig) no Banco Mercantil de Investimentos – BMI, assim como ao cancelamento dessa operação, conforme informação prestada pela Codemig às fls. 774 a 776.

CONCLUSÃO

Diante das razões expostas, voto pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Senhor Fernando Damata Pimentel, relativas ao exercício financeiro de 2016, tendo em vista o não atingimento do percentual mínimo de aplicação de recursos próprios em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, contrariando as disposições do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar n. 141, de 2012, como também a não aplicação do percentual mínimo exigido na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, configurando descumprimento do comando inserto no art. 212 da Constituição da República.

Deverá o Estado, em 2017, aplicar, além dos valores correspondentes aos percentuais mínimos em ASPS e MDE do próprio exercício financeiro, as quantias relativas aos restos a pagar sem disponibilidade financeira, bem como aos restos a pagar cancelados, nos termos especificados na fundamentação. E mais, deverá observar os ditames do art. 31 da LRF, relativamente à recondução do montante da dívida aos limites estabelecidos nos atos normativos emanados do Senado Federal.

Reitero a recomendação deste Tribunal para que, no exercício financeiro de 2017, o Estado apresente demonstrativos que evidenciem os saldos de caixa para cada fonte de recurso, bem como as respectivas inscrições dos restos a pagar, objetivando atender às exigências contidas nas alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 55 da Lei Complementar n. 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

E mais, entendo que devem ser incluídas, no Plano de inspeções e/ou auditorias a serem realizadas pelo Tribunal, as matérias alusivas à dívida ativa, aos recursos de depósitos judiciais e ao contrato de consultoria celebrado com o IPEAD.

Por fim, deve a Codemig encaminhar a este Tribunal cópia de todos os documentos relacionados à aquisição de participação acionária da Codepar (subsidiária integral da Codemig) no Banco Mercantil de Investimentos – BMI e ao cancelamento dessa operação, no prazo de 30 (trinta) dias. Intime-se a companhia estatal.

É como voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu passo a palavra à Relatora novamente, já que os votos são divergentes na conclusão, na parte dispositiva, para que a Relatora avalie a recomendação proposta pelo Conselheiro Gilberto

Diniz, além, evidentemente, da inserção no Plano de fiscalização ou auditoria dos objetos dívida ativa, depósitos judiciais e o contrato com o IPEAD.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Eu acompanho a última recomendação; que faça parte do plano.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Acompanho a Relatora.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Com a Relatora, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo com a Relatora.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Concedo a palavra ao Conselheiro Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, Conselheiro Cláudio Couto Terrão; Senhora Conselheira Relatora, Adriene Barbosa de Faria Andrade; Senhor Conselheiro Revisor, José Alves Viana; demais Conselheiros; Conselheiros Substitutos; Senhor-Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Daniel de Carvalho Guimarães; demais autoridades aqui presentes e caros servidores.

Neste primeiro momento, desejo registrar meus sinceros cumprimentos à Conselheira Relatora, Adriene Andrade, e ao Conselheiro Revisor, José Alves Viana, pelo profícuo trabalho à frente da relevante missão de acompanhar, registrar e relatar o desempenho do Governo Estadual, ao longo do exercício de 2016, mediante a avaliação da presente Prestação de Contas formada pelo conjunto de demonstrativos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que permitem avaliar, sob os aspectos técnico e legal, a regularidade da macrogestão dos recursos públicos, em especial, as funções de planejamento, organização, direção e controle de políticas públicas.

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Governador Fernando Damata Pimentel, Chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, relativa ao exercício financeiro de 2016, encaminhada a este Tribunal e recebidas em 31/03/2017, dentro do prazo legalmente previsto, e protocolada sob o n. 1007713.

Primeiramente, o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE, que apresentou Relatório Técnico às fls. 66/662.

Aquela Coordenadoria, em um trabalho percuciente forneceu relatório circunstanciado com os elementos e as informações técnicas necessárias de modo a auxiliar esta Corte de Contas na emissão de parecer prévio, para subsidiar a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais no julgamento das contas prestadas pelo Governador do Estado, conforme previsto no inciso XX do art. 62 da Constituição Estadual.

O relatório técnico contém análise detalhada das contas de governo, os elementos e informações sobre os resultados do acompanhamento efetuado ao longo do exercício financeiro, os aspectos da macrogestão do governo estadual abrangendo a análise econômica com visão estratégica direcionada para a verificação da sustentabilidade da arrecadação tributária, além de avaliar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, o cumprimento das metas neles estabelecidas e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

O trabalho apresenta-se segmentado em 11 (onze) itens distribuídos em: Introdução; Análise Econômica; Planejamento Governamental e Orçamento; Execução da LOA; Gestão Fiscal; Recursos Vinculados por Determinação Constitucional ou Legal; Função/Eixo Educação; Função Saúde; Função Segurança Pública; Análise das Demonstrações Contábeis; e Conclusão.

Foram ainda destacados os itens referentes ao Decreto de Calamidade Financeira (Decreto n. 47.101/2016) no âmbito do Estado; os efeitos legais da Lei de Responsabilidade Fiscal em conjuntura de crescimento real negativo do Produto Interno Bruto (PIB), e o papel impositivo dos instrumentos orçamentários e de planejamento.

Registrou a Cfamge no relatório técnico, que restou prejudicada a avaliação do cumprimento das recomendações do exercício de 2015, por ter sido publicado em **26/4/2017**, o parecer prévio emitido pelo Plenário desta Corte de Contas em Sessão Extraordinária realizada em 21 de novembro de 2016. Assim, a avaliação das recomendações e determinações não constou como item do referido relatório. Entretanto, asseverou que no corpo do trabalho estão abordadas as questões relativas às recomendações em exercícios anteriores a 2015.

Em respeito ao princípio do contraditório e ampla defesa, estabelecido no inciso LV do art. 5º da Constituição da República de 1988, e nos termos do § 2º do art. 233 do RITCMG, foi concedida vista dos presentes autos, a teor do inciso I do art. 166, RITCMG, ao Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, e ao Senhor Paulo de Souza Duarte, Secretário Adjunto de Estado da Fazenda.

Os esclarecimentos, justificativas e documentos julgados pertinentes acerca dos apontamentos constantes do relatório da unidade técnica foram apresentados por meio do Ofício OF.SEF.GAB.SADJ. 320/17, de 2/6/2017, e foram juntados a fls. 667 a 757V.

Os autos foram remetidos novamente à Cfamge, que em observância ao § 2º do art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, procedeu ao reexame após a apresentação da defesa realizada pelo Governo do Estado, referente ao exercício de 2016, juntado ao processo às fls. 761/845.

Na sequência, o processo foi remetido ao ilustre Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para emissão de parecer conclusivo, nos termos do inciso IX, *a*, do art. 61, do Regimento Interno, Resolução n. 12/2008 TCEMG, em cumprimento ao despacho de fl. 663 da Excelentíssima Senhora Conselheira Relatora Adriene Andrade.

Em sua manifestação conclusiva, às fls. 847 a 931, opinou o *Parquet* pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, nos termos do art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008, em razão dos seguintes vícios:

- O Estado ultrapassou o limite de 200% da RCL em 8,48%, em desacordo com o disposto no art. 3º da Resolução n. 40/2001;
- Descumprimento do índice mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, alcançando o percentual de 22,84%, em contrariedade ao artigo 212 da CR/1988;
- Descumprimento do índice mínimo constitucional de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, alcançando o percentual de 8,71%, em desobediência ao disposto no inciso II, artigo 77, do ADCT da CF/1988, acrescentado pela EC n. 29/2000.

Por fim, opinou pela expedição de determinações e recomendações ao Governo do Estado, conforme relacionadas em seu parecer.

Em seguida os autos foram encaminhados à Conselheira Relatora e posteriormente ao Conselheiro Revisor.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Após realizados os estudos sobre o trabalho de acompanhamento de toda a execução orçamentária do exercício de 2016 do Estado de Minas Gerais, considerando o Parecer conclusivo do Ilustre Procurador Geral do Ministério Público de Contas, Daniel de Carvalho Guimarães, e considerando ainda, que os tópicos apresentados no relatório técnico já foram examinados e avaliados à exaustão pela Conselheira Relatora Adriene Andrade e também na manifestação do Conselheiro Revisor José Alves Viana, farei uma abordagem sucinta do que no meu entendimento seja relevante, principalmente as questões atinentes a determinações constitucionais, sobre as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino e os gastos com ações e serviços públicos com saúde, bem como outros temas relativos aos aspectos da conjuntura econômica nacional; a economia mineira em 2016; a responsabilidade fiscal em conjuntura de recessão econômica; o Decreto de Situação de Calamidade Financeira; A LOA para o exercício de 2016 e o déficit orçamentário de modo a fundamentar meu voto.

Nesse sentido, vou discorrer sobre estes tópicos na mesma sequência do que foi apresentado no relatório técnico, culminando com a prolação do meu voto.

1 - ANÁLISE ECONÔMICA

Conjuntura Econômica Nacional

Importa salientar que a análise da conjuntura econômica é fundamental para uma melhor orientação desta Corte, na apreciação e emissão do parecer prévio sobre a Presente Prestação de Contas, o que desde já reitero que as observações e registros constantes do relatório técnico, bem como a manifestação da Conselheira Relatora e do Conselheiro Revisor, já nos permite

visualizar o cenário de dificuldades que enfrenta o país, e por via de consequência o Estado de Minas Gerais e faço aqui breves indicações.

O Produto Interno Bruto – PIB brasileiro totalizou R\$6,267 trilhões em 2016, valores correntes, com uma expressiva queda de 3,6% em relação a 2015 (-3,8%), acumulando deterioração da atividade econômica em (-7,2%). A ocorrência, de dois anos seguidos de crescimento real negativo do PIB nacional, só foi verificada no Brasil no século passado, na década de 30, quando os recuos foram de 2,1% e 3,3%, respectivamente. O PIB *per capita* por sua vez foi de R\$30,407 mil, recuando 4,4% em relação a 2015.

Comparando-se o crescimento do PIB brasileiro em 2016 com o de outras economias globais, é possível perceber que a recessão verificada no país contrasta com o desempenho, ainda que modesto, das demais economias, conforme tabela 4, fl. 81.

O Congresso Nacional aprovou lei que autorizava o Governo Central a fechar o Orçamento de 2016 com um déficit de até R\$170,5 bilhões, o que sinalizava um cenário de dificuldades a que estaria sujeita a Administração Federal, e por via de consequência, vislumbram-se os reflexos nos governos estaduais e municipais.

No encerramento do exercício, em 2016, o Setor Público Consolidado apresentou um déficit primário de R\$155,791 bilhões (2,47% do PIB), comparativamente ao déficit de R\$111,249 bilhões (1,85% do PIB) em 2015, sendo que o Governo Central apresentou déficit primário de R\$159,473 bilhões (déficit de R\$116,656 bilhões em 2015); os governos regionais, superávit de R\$4,666 bilhões; e as empresas estatais, déficit de R\$4,278 bilhões.

A dívida bruta do Governo Geral (Governo Federal, INSS, Governos Estaduais e Governos Municipais) alcançou R\$4,379 trilhões em dezembro, 69,5% do PIB, elevando-se 4 p.p. do PIB em relação a 2015.

A balança comercial, conta do Balanço de Pagamentos na qual se registram os valores das importações e exportações, apresentou saldo positivo de US\$47,683 bilhões em 2016, com melhora significativa de 342,33% em relação ao resultado de US\$19,685 bilhões verificado em 2015. O resultado favorável deveu-se à diminuição de 3,09% das exportações em relação ao exercício de 2015, em face de uma diminuição de 19,77% nas importações, ou seja, a grande queda nas importações foi determinante para o saldo positivo. Contudo, este comportamento denota que a retração das exportações indica uma diminuição da atividade produtiva.

Economia Mineira em 2016

Conforme dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro – FJP, em 2016 o PIB mineiro acumulou uma queda de 2,6%, resultando em uma performance melhor que a média nacional, uma vez que o PIB do Brasil registrou recuo de 3,6%. Entretanto, considerando que em 2015, o PIB mineiro acumulou uma queda expressiva de 4,9%, o crescimento real negativo do Produto Interno Bruto (PIB) estadual 2015/2016 (período superior a quatro trimestres) corresponde a -7,5%.

Embora tenha havido redução do nível de atividade econômica nacional nos setores Indústria (-3,8%) e Serviços (-2,7%), enquanto o setor Agricultura (de MG), foi o responsável por atenuar a queda em comparação com a economia nacional, registrou resultado positivo de 6,6%.

As contas regionais do Brasil, publicação do IBGE, sintetizam o panorama da economia brasileira e confrontam a contribuição relativa das Grandes Regiões e Unidades da Federação na composição do PIB nacional. No último levantamento feito, dados de 2014, Minas Gerais

permaneceu com o terceiro maior PIB, com participação de 8,9%, queda de 0,1% em relação a 2013; o Rio de Janeiro, em segundo lugar, com 11,6%; e São Paulo, em primeiro, com 32,2%.

Na análise do PIB, por trimestre, o ritmo acelerado de queda da atividade econômica do Estado, pode ser observado na tabela 9, fl. 8. Em comparação com o trimestre imediatamente anterior de 2015, o primeiro trimestre de 2016 teve um desempenho de -0,4%. Em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, a redução da atividade econômica teve queda em cinco trimestres consecutivos, configurando recessão da economia mineira.

Na análise dos indicadores do PIB, de acordo com os setores de atividade econômica, percebe-se queda geral em quase todos eles (exceto agropecuária), pois a indústria e os serviços foram determinantes de seu registro negativo, conforme Gráfico 3, fl. 89.

A Agropecuária, em 2016, teve expressivo aumento de 6,6%, com expansão na quantidade produzida na safra em dois dos principais produtos da pauta agrícola mineira: o café e a soja, sendo a indústria o setor que apresentou o pior resultado no acumulado do ano, com queda de 6%. A indústria extrativa mineral, influenciada pelo rompimento da barragem em Mariana e a consequente paralisia no nível de atividade na região, tiveram participação destacada, bem como outros segmentos que também contribuíram para este resultado negativo, sendo eles a indústria de transformação, em função de uma redução do segmento automotivo e do setor de máquinas e equipamentos.

Na indústria a área responsável pela geração de energia e saneamento foi a única a apresentar resultado positivo em decorrência do volume razoável de chuva ao longo do ano de 2016.

A construção civil registrou queda significativa de 8,9%. O resultado de 2016 apresentou a quarta queda seguida do setor industrial, que segue em processo de encolhimento no Estado.

O setor de Serviços, por sua vez, também teve queda do nível de atividade influenciada pela retração nas margens de comércio e transporte conforme registrou a equipe técnica.

Comércio Exterior de Minas Gerais

Em 2016, as exportações mineiras atingiram US\$21,921 bilhões, queda de 0,4% no comparativo com 2015, e as importações somaram US\$6,555 bilhões, 25,32% inferior, gerando um superávit de US\$15,366 bilhões na balança comercial, aumento de 16,13%.

Por fator agregado, os dados de exportação demonstram que desde 2009 há uma preponderância dos produtos básicos¹⁹ no total das exportações mineiras, situação que se repetiu em 2016. Quanto às exportações por categorias de uso (bens de capital, bens intermediários, bens de consumo e combustíveis), a predominância de vendas para o exterior foi, mais uma vez, dos bens intermediários, que responderam por percentuais próximos a 90%.

Apesar da valorização do real frente ao dólar, ocorrida em 2016, fato esse que tende a desfavorecer as exportações, o valor total das vendas externas mineiras manteve-se relativamente estável, reduzindo apenas 0,4%.

¹⁹ Os produtos básicos são aqueles que guardam suas características próximas ao estado em que são encontrados na natureza, ou seja, com um baixo grau de elaboração. São exemplos desse grupo minérios, produtos agrícolas (café em grão, soja em grão, carne in natura, milho em grão, trigo em grão, etc.). Fonte: http://www.mdic.gov.br/balanca/metodologia/FAT_CON.txt.

Diante desses dados, tem-se que o domínio dos produtos básicos na pauta de exportações do Estado, indica a necessidade da diversificação de seu rol, visto serem artigos mais vulneráveis às condições econômicas externas.

Mesmo que o Governo Estadual tenha pouca influência para modificar o cenário macroeconômico, há mecanismos de incentivo às atividades geradoras de renda e emprego, principalmente naquelas atividades que essencialmente os investimentos são realizados pela iniciativa privada e são geradores de grande volume de emprego, como o turismo, o artesanato, a indústria da confecção e da moda, incluída a de calçados, a indústria de laticínios, e a agricultura familiar. Já aqueles setores que demandam maior volume de investimentos como a siderurgia, a indústria de máquinas e equipamentos, automóveis, caminhões, deve ser preocupação do Governo criar mecanismos que incentive a retomada de investimentos e mesmo busca melhoria no volume das exportações.

As exportações, embora estejam inseridas em um contexto de maior complexidade, temos pelos índices apresentados que esta participação na economia mineira é representativa, devendo ter atenção especial do Chefe do Poder Executivo.

2 – RESPONSABILIDADE FISCAL EM CONJUNTURA DE CRESCIMENTO REAL BAIXO OU NEGATIVO DO PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)²⁰ – EFEITOS LEGAIS

No estudo dos dados e informações ora em comento, sobre a conjuntura nacional e a economia mineira, de acordo com dados do IBGE, o PIB brasileiro teve uma queda histórica²¹ de 3,8% e 3,6% em 2015 e 2016, respectivamente, acumulando oito trimestres consecutivos de deterioração da atividade econômica.

Por sua vez o cenário da realidade mineira, baseado nos dados disponibilizados pela Fundação João Pinheiro – FJP, em 2015 e 2016, o PIB mineiro acumulou uma queda de 4,9% e 2,6%, respectivamente, configurando realidade recessiva, similar ao contexto econômico nacional.

Em um panorama caracterizado pelo crescimento negativo do PIB nacional e/ou estadual anteriormente citados repercutem dispositivos legais contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente em seu art. 66 e respectivos parágrafos, relativamente aos prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70.

Para melhor entendimento normativo com o dispositivo citado, devemos registrar o contexto dos artigos 23 e 31 da LRF:

O artigo 23 estabelece critérios e prazos para o restabelecimento dos limites das despesas de

20 O PIB é o valor de toda a produção de bens e serviços ocorrida dentro das fronteiras do País, sem considerar a nacionalidade dos que se apropriaram dessas rendas, sem descontar as eventualmente enviadas ao exterior e sem levar em conta as recebidas do exterior; daí o qualificativo de “interno”. (MATTOS, 2014, p. 467)

21 Os anos de 2015 e de 2016 foram os primeiros na série histórica de contas nacionais a apresentarem resultados negativos anuais consecutivos desde 1948, disse a coordenadora de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rebeca Palis. Em 2015, a economia caiu 3,8%; e em 2016, o Produto Interno Bruto (PIB) recuou 3,6%. “Se olharmos o biênio 2015-2016, houve uma queda acumulada de 7,2% no PIB”, afirmou ela, comentando que, ao avaliar os biênios de resultados do PIB desde 1948, nunca houve queda mais profunda. Fonte: <http://www.valor.com.br/brasil/4890366/pib-do-brasil-cai-72-em-dois-anos-pior-recessao-desde-1948>. Acesso em: 22 abr. 2017.

pessoal do Poder ou órgão referido no art. 20, e as restrições que o excesso podem ocasionar, adotando-se entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição Federal. Já o art. 31 dispõe sobre os prazos e as providências a serem adotadas pelo ente da Federação, quando a dívida consolidada ultrapassar o respectivo limite. Do mesmo modo, impõe restrições enquanto perdurar o excesso.

No exame técnico foi compilada na íntegra a citada legislação, razão pela qual sintetizei tais dispositivos, de modo a demonstrar resumidamente as minhas considerações.

Analisando o mencionado artigo 66 da LRF, uma vez configurada situação recessiva no país **ou** em algum Estado Federativo²², os prazos estabelecidos para a despesa total com pessoal (art. 23) e para a dívida consolidada (art. 31) **serão** duplicados, não existindo margem para atuação discricionária²³ do Administrador Público.

Destaca-se, então, que a situação de recessão não autoriza, ao contrário da calamidade pública (art. 65 da LRF), a suspensão da contagem dos prazos e a adoção das disposições estabelecidas nos arts. 23 e 31 da LRF, impondo-se ainda, as medidas previstas no art. 22 da LRF, que não possuem a leniência do prazo duplicado, segundo a dicção do § 3º do art. 66 da LRF.

Ressalto, também, que a LRF não autoriza a mitigação da aplicação dos mínimos constitucionais em Saúde (art. 77 ADCT da CR/1988) e em Educação (art. 212 da CR/1988), uma vez que Lei Complementar encontra seu fundamento de validade na Constituição não pode, por óbvio, afastar a aplicação de norma constitucional, sobretudo em se tratando de normas de eficácia plena.

3 – DECRETO DE SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA

O Governador do Estado, a seu modo, editou o Decreto n. 47.101/2016, em 05/12/16, que estabeleceu situação de calamidade financeira no âmbito do Estado de Minas Gerais, em decorrência do déficit financeiro ocasionado pelo histórico crescimento de despesas para as quais as receitas se mostram insuficientes a suportar, pelas dificuldades de arrecadação, dado ao severo momento econômico mundial e nacional, comprometendo ainda, a capacidade de investimento do Estado.

Contextualizada a norma, diversas circunstâncias ensejadoras das dificuldades financeiras, orçamentárias e administrativas foram elencadas nas considerações apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo a justificar a edição do decreto de situação de calamidade financeira, no momento de apresentação da defesa, contudo não expostos quando fora editado o ato normativo

22 “Vale dizer que, em face de uma depressão econômica, seja ela de cunho nacional ou localizado – uma vez que, num país como o Brasil, de geografia continental manifesta em diferentes tipos de clima e de produção, bem como em regiões concentradoras de renda, a baixa de crescimento não tem comportamento único nem uniforme –, queda de produção esta que perdurar por período igual ou superior a 4 (quatro) trimestres, comprovada em índices apurados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou órgão equivalente, passam a valer os prazos dos arts. 23, 31 e 70, devidamente duplicados [...]”. (VICCARI, 2012, p. 216-217).

23 Nesse sentido, tem-se o professorado pelo Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello: [...] “Discricionariedade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente.” (MELLO, 2006, p. 48.)

em referência.

Resumidamente, cito *ipsis litteris*, os artigos do Decreto n. 47.101, 05/12/2016, que decreta a situação de calamidade financeira no âmbito do Estado.

DECRETA:

Art. 1º – Fica decretada a SITUAÇÃO DE CALAMIDADE FINANCEIRA no âmbito do Estado em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes dado o severo momento econômico mundial e nacional que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos.

Art. 2º – Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Esta Corte no uso de sua competência constitucional tem pleno conhecimento desta realidade financeira e vem acompanhando o acentuado nível das dificuldades pelas quais passa a Administração Estadual nos seus mais diversos segmentos, principalmente na área da Educação, Saúde, Segurança Pública, e as ações destinadas a minimizar os efeitos das desigualdades regionais, bem como a atuação no controle do endividamento, juntamente com a recessão econômica.

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, no exercício do controle da natureza financeira e orçamentária, ratificou/reconheceu a situação de calamidade, por meio da Resolução n. 5.513, de 12/12/2016.

Como podemos observar, no mencionado decreto de calamidade financeira, há a expressa menção ao art. 65 da LRF, para justificar declaração de tal situação excepcional, para se reportar à suspensão e contagem dos prazos, dos arts. 23 e 31, bem como a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º da LRF. Em que pesem as justificativas elencadas no preâmbulo do Decreto n. 47.101/2016, entendo que não houve a subsunção do conceito calamidade pública com a situação vivenciada pelo Estado de Minas Gerais, conforme posição elogiosa da unidade técnica.

O conceito de calamidade pública talhado nas normas constitucionais e infraconstitucionais está intimamente vinculado a desastre natural, pois não seria coerente com a finalidade da LRF realizar interpretação ampliativa de seus conceitos.

Assim, o infirmado decreto só declara a situação de crescimento negativo do PIB e a dificuldade financeira do Estado, ao revés de fazer aplicável os preceitos contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda que possa prevalecer o entendimento acerca da possibilidade de decretação de calamidade financeira nos moldes do art. 65 da LRF, tal situação não elide a observância obrigatória do Estado aos comandos constitucionais, especialmente, além de outras, as normas que impõem aplicação mínima em Saúde (art. 77, ADCT da CR/1988) e Educação (art. 212 da CR/1988).

Destaco que no período em que atuei como Relator das Contas Governamentais do exercício de 2015, todos os alertas previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal foram emitidos e encaminhados às autoridades competentes, inclusive ao Chefe do Executivo Estadual, nos termos do § 1º do art. 59 da LRF, demonstrando de forma oficial as incorreções na condução da coisa pública sob o aspecto fiscal. Esta conduta por mim capitaneada sob o aspecto empírico

demonstra não só o cumprimento da LRF, mas o desejo de se ver endireitada as contas públicas de Minas Gerais e salvaguardada a saúde financeira do Estado para os exercícios seguintes.

Entendo que, o fato do Poder Legislativo ter chancelado a sua autorização para a eficácia do Decreto e legitimidade dos atos dele decorrentes, por si só não o torna um instrumento adequado a obter resultados favoráveis à situação econômico financeira do Estado, pois inexistindo nos autos o registro ou menção à quaisquer medidas efetivas de contenção de despesas, a ausência de subsunção com a legislação fiscal, o contingenciamento ou outro mecanismo que efetivasse uma economia de recursos financeiros para atender àquelas despesas essenciais determinadas pela Constituição da República, o aludido Decreto n. 47.101/2016, se tornou apenas uma peça ornamental, mesmo porque, foi editado nos últimos dias de 2016, não permitindo também que pudesse surtir efeitos naquele exercício.

4 - PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E ORÇAMENTO

Nos termos do que determina a Constituição Federal de 1988, art. 165, ratificado pela CE/1989, art. 153, o Estado de Minas Gerais atende ao modelo de planejamento governamental, que compreende três instrumentos: o Plano Plurianual - PPA, contendo o planejamento de médio prazo (4 anos), a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

Em cumprimento aos preceitos da CE/1989, em seu art. 231, mais um instrumento, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que contempla as diretrizes de atuação governamental de longo prazo (20 anos), objetivando à promoção do desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado, devendo compatibilizar com os demais instrumentos de planejamento, nos termos do parágrafo único do art. 154, também da CE/1989.

Nesse arcabouço normativo a Administração Pública Mineira também deve apresentar o planejamento de forma regionalizada e compatibilizada, conforme preceituam os §§ 1º, 4º e 7º do art. 165 da CR/1988²⁴ e os arts. 154 e 157, §§ 1º, VI, e 2º da CE/1989²⁵, que assim o disciplinam objetivando à redução das desigualdades regionais e à observância ao princípio da continuidade administrativa.

Na elaboração e execução do planejamento, a CE/1989 ainda determina que seja assegurada a participação popular, conforme prescrito em seus arts. 157, § 5º, e 158²⁶ e também ratificada nas

24 CR/1988. Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...] § 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. [...] § 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. [...] § 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

25 CE/1989. Art. 154. A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada. Art. 157. [...] § 1º [...] VI – identificação dos investimentos, por região do Estado; § 2º O orçamento, compatibilizado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional.

26 CE/1989. Art. 157. [...] § 5º – Para subsidiar a elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, do plano plurianual de ação governamental e da proposta orçamentária anual, a Assembleia Legislativa sistematizará e priorizará, em audiência pública regional, realizada a cada dois anos, as propostas resultantes de audiências públicas municipais realizadas pelos poderes públicos locais, nos termos de regulamentação. Art. 158 – A lei orçamentária

leis instituidoras dos Planos Plurianuais (PPAG 2016/2019 – Lei nº 21.968 de 14/1/2016, art. 8º, § 2º).

A Lei Complementar n. 101/2000 (LRF) estabelece, em seu art. 1º, § 1º, a ação planejada e transparente como pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal; e, no art. 59, § 1º, inciso V²⁷, como sendo competência dos Tribunais de Contas a análise dos fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou, ainda, que apresentem indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

A Lei Estadual n. 15.011/2004, ainda como instrumento de planejamento dispõe sobre a responsabilidade social na gestão pública do Estado de Minas Gerais, utilizando-se dos instrumentos de planejamento e avaliação social: Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS; Mapa da Inclusão Social; Balanço Social Anual; e Anexos Sociais do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

A participação e discussão do Poder Legislativo (art. 166, parágrafos 1º ao 4º da CR/1988), bem como a estipulação de limites para modificação das propostas (art. 166, § 5º, da CR/1988) e vedações (art. 167, inciso I ao XI e respectivos parágrafos, todos da CR/1988) no orçamento/planejamento corroboram o caráter impositivo de tais instrumentos planejadores e a importância do processo legislativo em nível constitucional e infraconstitucional.

Em nível estadual, o orçamento/planejamento – Lei n. 21.971/2016 (LOA/MG 2016) – efetivou-se após aprovação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Em linha com estes preceitos constitucionais e legais, o Regimento Interno deste Tribunal (Resolução n. 12, de 19/12/2008) instituiu que o acompanhamento da gestão pública estadual, visando a subsidiar a emissão do parecer prévio sobre as Contas de Governo, compreende o controle e a avaliação da execução do orçamento segundo os instrumentos de planejamento governamental (§ 1º do art. 231)²⁸. E, no parágrafo único do art. 232²⁹, que o relatório técnico que acompanha o parecer prévio contenha elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas no planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

assegurará investimentos prioritários em programas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, fomento ao ensino, à pesquisa científica e tecnológica, ao esporte e à cultura e ao atendimento das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais.

27 LC nº 101. Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar [...]: § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...] V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

28 TCEMG. RES. nº 12/2008. Art. 231. Serão sorteados, na última sessão ordinária do Tribunal Pleno de cada ano, o Conselheiro Relator, o Revisor e o Auditor para o acompanhamento da gestão estadual, observado o princípio da alternância. § 1º O acompanhamento compreende, dentre outros, a avaliação e o controle da execução do orçamento, segundo os instrumentos de planejamento governamental, assim como a verificação do cumprimento das normas constitucionais, legais e, em especial, das normas de responsabilidade fiscal, visando subsidiar a emissão do parecer prévio, na forma da legislação aplicável.

29 TCEMG. RES. nº 12/2008. Art. 232. O parecer prévio será conclusivo quanto à observância das normas constitucionais e legais e quanto à situação financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Estado em 31 de dezembro. Parágrafo único. O relatório técnico, que acompanhará o parecer prévio, conterá análise detalhada das contas apresentadas pelo Governador, bem como elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

Compatibilidade entre os Instrumentos de Planejamento e de Execução Orçamentária

No que tange à compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, verificou-se, nesta análise formal e macro, existir conexão do PPAG com a estratégia definida no PMDI, uma vez que, como antes ressaltado, os programas, em sua maioria (88,94%), estão vinculados aos objetivos estratégicos definidos em cada eixo de Governo oriundo do processo de elaboração do PMDI; conexão essa também verificada com a Lei Orçamentária de 2016, que previu e executou esses mesmos programas, além dos Especiais, também contemplados no PPAG.

Entretanto, no que se refere ao desempenho quantitativo da execução da LOA, frente às metas física e financeira previstas no PPAG, as apurações do Índice de Aproveitamento do Orçamento (IAP), no tópico 4.1.5, mostram baixa compatibilidade.

O IAP tem como objetivo aferir em que medida o Governo tem obtido êxito no planejamento orçamentário de ações, programas e eixos do PPAG, ou seja, verifica a frequência, por total de ações, com taxas de execução financeira e física satisfatórias, entre 70% e 130% e com Índice de Equilíbrio da Execução Orçamentária – IEEO (físico em relação ao financeiro) entre 0,7 e 1,3.

Após analisar os dados do exercício, verifico mais uma vez que o Estado apresenta IAP de 39,56%, ou seja, resultado de uma frequência de execução financeira satisfatória de apenas 34,07% do total; física de 54,49%; e IEEO de 30,10%, o que demonstra por sua vez o baixo índice de aderência entre o plano físico e financeiro quanto aos programas.

Participação Popular na Elaboração do PPAG e na Execução Orçamentária

O Poder Legislativo apresentou emendas ao Projeto de Lei do PPAG 2016/2019, que incluíram 27 ações a programas do Plano, advindas da Comissão de Participação Popular da ALMG – CPP. A CPP também propôs o acréscimo de parcelas orçamentárias em outras 37 ações que já constavam naquele Projeto de Lei, totalizando 64 ações. Esses atos são identificados como (Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã), estando as ações especificadas no Anexo I do relatório técnico, em que também se demonstra a execução orçamentária delas, no exercício de 2016.

Os créditos orçamentários para as referidas ações, na LOA 2016, totalizaram R\$47.832.566,00. A execução orçamentária, por sua vez, perfaz R\$30.939.627,99 (64,68% do programado e do autorizado, o que representa o ínfimo percentual de 0,04% do Orçamento Geral do Estado). Por fim representam a execução de apenas 24 das 64 ações (37,5%), sendo que, nas demais, não foram executadas as parcelas previstas, conforme demonstrado no referido Anexo I.

Esse quadro de baixa eficácia na execução das intervenções da CPP tem sido recorrente e reiteradamente registrado, convertendo em recomendação ao Executivo, nos pareceres prévios desta Casa, no sentido de concentrar esforços visando superar as dificuldades, repetidamente alegadas por aquele Poder, para a execução das referidas ações, dando cumprimento aos artigos 157, § 5º e 158 da CE/1989, como também ao art. 8º, § 2º, da Lei nº 21.968/2016. O § 5º do art. 157 da CE/1989 determina seja assegurada a participação popular na elaboração do planejamento governamental, determinação ratificada nas leis instituidoras do PPAG (Lei nº 21.968/2016, art. 8º, § 2º – PPAG 2016/2019). Já o art.158 da CE/1989 prescreve que a lei orçamentária assegurará investimentos prioritários em programas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, fomento ao ensino, à pesquisa científica e

tecnológica, ao esporte e à cultura, e ao **atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.**

Em momento anterior, no parecer prévio relativo ao exame das Contas de 2014, exarado em julho de 2015, o Conselheiro Relator deixou de reiterar a recomendação ao Executivo, de concentrar esforços na execução das referidas ações, tendo em vista a intenção do atual Governador, de ampliar os processos de participação da sociedade na formulação das políticas públicas estaduais.

Em que pese a proposição consignada pelo Governador, a situação se manteve em 2015 e em 2016, apurando-se a baixa ou inexistente execução em 57% e 70%, respectivamente, das ações da CPP naqueles anos, levando-me na condição de Relator das Contas de 2015 a exarar nova 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”.**

Instada a se manifestar sobre essa situação, a Seplag apresentou as mesmas justificativas de exercícios anteriores, alegando a especificidade da execução orçamentária das ações oriundas da CPP e questões técnicas, administrativas e o cenário fiscal desfavorável em 2016, diante do qual o Governo se viu obrigado a adotar algumas medidas de controle, visando frear o crescimento das despesas, culminando com a publicação do decreto de situação de calamidade financeira³⁰.

Diante da recorrência da situação, com um quadro de 70% das ações emanadas da participação popular apresentando baixíssima ou nenhuma execução orçamentária em 2016, fica evidenciada a necessidade de a Administração adotar, em conjunto com o Legislativo, uma solução definitiva para as dificuldades relatadas, fazendo cumprir as prescrições legais sobre a matéria (artigos 157, § 5º, e 158 da CE/1989, e art. 8º, § 2º, da Lei n. 21.968/2016), e reiterada a recomendação exarada no Parecer Prévio de 2015 de 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. Por fim, não podemos acatar a justificativa da Seplag, de cenário desfavorável em 2016, para a baixa execução das ações da CPP, considerando que são despesas para as quais a lei orçamentária deverá assegurar investimentos prioritários, conforme determina a CE/1989, art. 158. Não se trata, portanto, de mero programa de governo, mas de programa de Estado.

Importante lembrar, para finalizar a análise da CPP, a afirmação do Governo, de que o ano de 2016 marcou a entrada em vigor de um novo ciclo de planejamento governamental, trazendo como principal inovação ao processo sua construção participativa, conforme destacado no exame técnico, e tal decisão política deve se concretizar em ações práticas, visíveis e efetivas.

Responsabilidade Social na Gestão Pública do Estado

A Lei n. 15.011, de 15 de janeiro de 2004, dispõe sobre a gestão pública responsável no Estado e também altera a Lei n. 14.172 de 15 de janeiro de 2002, que criou o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS.

O órgão técnico, tem reiteradamente apontado para a insuficiência e baixa transparência das ações governamentais, dada a dificuldade de demonstrar o pleno cumprimento das condicionantes formais de uma gestão pública social responsável no Estado de Minas Gerais,

30 Ofício nº1/CFAMGE/2017 de 24/1/17, respondido por meio da Nota Técnica SCPPO nº 006/2017 de 20/2/17, anexa ao Ofício SEF.GAB.SADJ.097/2017, de 22/2/17.

inculpidas no parágrafo único do art. 4º da Lei n. 14.172/2002 e no § 1º, art. 8º, da Lei n. 15.011/2004, panorama este que tem sido contemplado nos pareceres prévios desta Casa.

O parágrafo único do art. 4º da Lei n. 14.172/2002 contempla a obrigação de o Governo apresentar, anualmente, programa emergencial para o desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS.

Sobre o cumprimento da obrigação contida no parágrafo único do art. 4º da Lei n. 14.172/2002, o Governo não vem apresentando anualmente um programa emergencial com foco específico no desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS, a despeito dos reiterados apontamentos do problema ao longo dos anos e das recomendações, nos pareceres prévios desta Corte, para que a Administração Estadual imprimisse maior transparência às ações que comprovassem a utilização do IMRS como referência para as políticas sociais, conferindo-lhe a devida importância no planejamento e na execução orçamentária do Estado.

O Poder Executivo Estadual no intuito de solucionar o problema de dificuldades na implementação do dispositivo legal encaminhou, ao Legislativo, o Projeto de Lei n. 891/2015 (originado do desarquivamento do PL n. 5.485/2014, publicado no Diário do Legislativo em 11/9/2014), alterando a redação do parágrafo único do art. 4º da Lei n. 14.172/2002, com a substituição da apresentação do programa emergencial por informações consolidadas acerca da execução de programas naqueles 50 municípios, a serem incluídas no Relatório Anual de Avaliação do PPAG. A matéria se encontra em tramitação naquela Casa Legislativa – PL n. 891/2015.

Paralelamente, o Poder Executivo incluiu, no corpo da Lei n. 22.257, de 27/7/2016, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências, a revogação do mencionado art. 4º da Lei n. 14.172/2002, como se vê do inciso LXVII do art. 195 da referida lei.

Como medidas subsidiárias visando ao cumprimento do art. 4º da Lei n. 14.172/2002, a Seplag, antes de 2011, vinha destacando outros programas e políticas, a exemplo do projeto Travessia, orientado para o desenvolvimento dos municípios com indicadores socioeconômicos cujo foco não era exclusivo dos 50 municípios, mas de todos aqueles a revelar maior debilidade social.

Quanto à participação no valor total executado, 132 programas participaram com menos de 1% e 10 ficaram acima desse percentual. Entre estes, o mais representativo foi o 702 – Obrigações Especiais, que executou 45,48% do total (R\$729,138 milhões, equivalentes a 58,16% do planejado na LOA).

Outra apuração, em 2016, revelou que os municípios beneficiados, conforme o Relatório de Monitoramento do PPAG – 2016, não correspondem exatamente aos 50 últimos classificados no Relatório do IMRS de 2012 – a mais recente versão disponibilizada pela FJP –, mas a apenas 50% deles.

A Seplag, por ocasião do exame das Contas de 2015, já havia reconhecido falhas na metodologia até então adotada para essa apuração e a necessidade de aprimoramento para tornar mais transparentes os dados e melhor evidenciar a aplicação desses recursos.

No estudo técnico é apresentado um panorama detalhado das ações que representam a Responsabilidade Social na Gestão Pública, demonstrando inconsistências e distorções, o que visualizado naquelas assertivas nos permite concluir que a melhora na demonstração e transparência das ações voltadas para o desenvolvimento dos 50 municípios piores classificados

no IMRS tem sido lenta, cabendo assim, aprimorar a concepção do planejamento e/ou a execução dos respectivos programas, que apresentam resultados pouco eficazes.

Em relação ao Balanço Social, o § 1º do art. 8º da Lei n. 15.011/2004, contem disposições que estabelecem a inclusão das medidas corretivas a serem incorporadas à LDO, para os casos nos quais não tenham sido atingidas as metas estabelecidas nos Anexos Sociais (do PPAG, da LDO e da LOA).

A obrigação em epígrafe também não vinha sendo implementada pela Administração, que não incluía, no Balanço Social, as medidas corretivas a serem incorporadas à LDO para os casos nos quais não tivessem sido atingidas as metas estabelecidas nos Anexos Sociais.

Sobre essa ausência, registra-se que houve reiterados apontamentos do órgão técnico, ao longo dos anos, e recomendações, nos pareceres prévios desta Corte, para que a Administração adotasse efetiva solução quanto ao cumprimento ou alteração da norma em comento.

Como ocorrido com o parágrafo único do art. 4º da Lei n. 14.172/2002, anteriormente referenciado, o § 1º do art. 8º da Lei n. 15.011/2004 também foi revogado pela Lei nº 22.257/2016, que estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências, como se vê do inciso LXXVI do art. 195, decaindo, a partir de 2016, a obrigação de o Executivo propor as medidas corretivas, no Balanço Social.

O Projeto de Lei n. 891/2015, em tramitação na ALMG, propõe a revogação, na íntegra, do art. 8ºsupra. De acordo com o PL n. 891/2015, extingue-se tanto a obrigação contida no *caput* do artigo, de o Balanço Social integrar a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, como de seu § 1º, de que, naquele Balanço, sejam propostas as medidas corretivas para os casos nos quais não tenham sido atingidas as metas estabelecidas nos Anexos Sociais.

O PL ainda acrescenta artigo à Lei n. 15.011/2004, o qual determina que o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual de Ação Governamental apresente informações consolidadas acerca da execução, do desempenho e da regionalização das ações integrantes dos programas sociais, bem como justificativas para aquelas que apresentarem execução crítica ou subestimada. Em seu texto propõe também a revogação dos incisos III e IV do art. 2º da Lei n. 15.011/2004 e acrescenta inciso ao mesmo art. 2º, substituindo o Balanço Social Anual e os Anexos Sociais do PPAG, da LDO e da LOA pelo Relatório Anual de Avaliação do PPAG, como instrumento de planejamento e avaliação social a ser utilizado na gestão pública socialmente responsável.

Dessa forma, quanto ao exercício de 2016, tendo sido revogado pela Lei n. 22.257/2016 apenas o § 1º do art. 8º da Lei nº 15.011/2004 e estando o PL nº 891/2015, que revoga todo o art. 8º, ainda em tramitação na ALMG, permanece vigente, portanto, a obrigação contida no *caput* do art. 8º de que o Balanço Social do Estado integre a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, na forma de anexo específico e didático. O Balanço Social deverá conter a prestação de contas dos resultados sociais alcançados no exercício anterior, com base na comparação entre as metas estabelecidas nos Anexos Sociais e a execução dos programas, projetos e ações constantes no orçamento para alcançá-las.

Do mesmo modo, as determinações contidas nos incisos III e IV do art. 2º da Lei n. 15.011/2004, de que, na gestão pública socialmente responsável, o Balanço Social Anual e os Anexos Sociais do PPAG, da LDO e da LOA sejam utilizados para orientar a definição de políticas públicas no Estado, continuam em vigor.

Assim, em análise à Prestação de Contas do Estado referente ao exercício de 2016, verificou-se presente o Balanço Social, em anexo específico, como determina o art. 8º da Lei n. 15.011/2004. O Balanço contempla análises dos principais resultados alcançados pelas políticas sociais que no

exercício anterior não foram incluídos, em prejuízo da qualidade daquele documento, voltaram a ser descritos em 2016.

Extraiu-se das apurações do exame técnico, diversas inconformidades que impossibilitam uma avaliação mais acurada dos resultados obtidos nas políticas públicas priorizadas, senão vejamos:

- a não identificação de mecanismos institucionais na Administração Pública Estadual que permitam individualizar, acompanhar e avaliar as propostas de políticas públicas priorizadas e executadas nos Fóruns Regionais;
- a ocorrência de prejuízo ao processo de aferição e controle da efetividade das políticas públicas no Estado, em especial quanto à transparência dos resultados obtidos, pela ausência da metodologia dos indicadores finalísticos na nova matriz de gestão pública estadual;
- a manutenção da baixa eficácia na execução orçamentária das ações emanadas da participação popular, ficando clara a necessidade de a Administração adotar, em conjunto com o Legislativo, uma solução definitiva para as dificuldades relatadas, fazendo cumprir as prescrições legais e a recomendação exarada no Parecer Prévio de 2015, sobre a matéria;
- Em relação à demonstração da responsabilidade social no Estado, verificou-se, em 2016, a revogação de disposição legal, que previa a obrigação de o Executivo apresentar, anualmente, programa emergencial para o desenvolvimento dos municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS, trazendo prejuízos na formulação do programa. Lado outro, as LDOs mantiveram a determinação de se incluir, nas leis orçamentárias, demonstrativo listando programas e respectivas parcelas orçamentárias destinadas a aplicação nos referenciados municípios. Concluindo-se, a partir da análise desses demonstrativos, que a melhora na demonstração e transparência dessas ações tem sido lenta, impondo-se ainda aprimoramentos na concepção do planejamento e/ou na execução dos respectivos programas, que continuam apresentando resultados pouco eficazes.
- a revogação, também do § 1º do art. 8º da Lei nº 15.011/2004, extinguindo-se a obrigação de o Executivo propor, no Balanço Social, as medidas corretivas a serem incorporadas à LDO, para os casos nos quais não tenham sido atingidas as metas estabelecidas nos Anexos Sociais do PPAG, da LDO e da LOA.
- o cumprimento da obrigação estabelecida no *caput* do art. 8º da Lei n. 15.011/2004, com a inclusão do Balanço Social na Prestação de Contas do Estado, de 2016. Os programas sociais e as respectivas ações nele demonstrados não evidenciaram desempenho altamente satisfatório, além do que o ideal seria que também fosse dada ampla transparência aos dados qualitativos dessas políticas públicas sociais, que demonstrassem a efetividade ou o impacto das mesmas na qualidade de vida dos mineiros.

Portanto, percebe-se que houve por parte da Administração Estadual a observância das normas pertinentes, em sentido formal, sem, contudo, incrementar na forma de planejamento de modo a dar real concretude aos preceitos elencados acima referentes ao planejamento e ao desenvolvimento dos municípios mais carentes de atenção e recursos financeiros do Estado de Minas Gerais.

5 - A LDO PARA 2016

Prioridades e Metas

O Anexo de Prioridades e Metas, previsto no art. 165, II, § 2º, da CR/1988, não integra a LDO 2016, conforme dispõe o art. 2º da LDO, que estabelece as metas e prioridades da Administração Pública Estadual (Poder Executivo) para o exercício de 2016 são as ações consideradas prioritárias, com identificação própria, constantes do PPAG 2016-2019 e suas revisões, bem como, para a Defensoria Pública, o MPE, o TCEMG e os Poderes Legislativo e Judiciário, as metas prioritárias são as consignadas nos respectivos programas finalísticos do mesmo plano.

No mesmo art. 2º da LDO 2016 é determinado 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.

Audiências Públicas Regionais

Em seu § 5º, art. 155, a CE/1989 estabelece que a LDO fixe percentual não inferior a 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais – percentual a ser incluído na LOA e executado com o respectivo pagamento até o final do exercício financeiro correspondente –, cumpre informar que a LDO 2016, assim como a de 2015, não cumpriu tal determinação, permanecendo desde 2005 a discussão, a despeito das recomendações proferidas por esta Corte quanto à importância de tal previsão para a participação direta e efetiva da sociedade na priorização das propostas orçamentárias e, ainda, quanto à consequente fixação do limite para os gastos com publicidade, conforme preceitua o § 2º, art. 158 da CE/1989.

A Seplag, em resposta a abertura de vista de 2015 (Balanço Geral do Estado n. 977.590), informou 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, tendo, inclusive, criado 17 Fóruns Regionais, conforme previsto no Decreto n. 46.774 de 9/6/2015, de iniciativa de participação popular, com a realização de 34 encontros, contando com a presença de 17.293 pessoas.

Ainda que se possa considerar pertinentes as medidas governamentais implantadas, entende-se que as mesmas não excluem a necessidade do cumprimento constitucional quanto à fixação do percentual mínimo de 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, na LDO e LOA. Além disso, entendeu necessária a construção de mecanismo capaz de evidenciar quais foram as propostas originárias dos Fóruns Regionais, o volume de recursos envolvidos e a avaliação das mesmas.

Por fim, a participação popular não pode ocorrer apenas *pro forma*, pois é imprescindível que se dê concretude ao comando constitucional de modo a não utilizar os Fóruns como simples exteriorização de ação não realizada nos planos financeiro e orçamentário.

Sistema de Custos

Conforme a LRF (alínea “e” do inciso I do art. 4º), a LDO deverá dispor sobre as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Nos termos das disposições do art. 47, pode ser entendida a observância das incumbências da LRF, pela LDO, a no que se refere à alocação de recursos sob incumbência da LOA, a qual não tem sido feita, na sua integralidade, de forma a propiciar o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

O órgão técnico registra em comentário no item sobre a execução da LOA, acerca dos gastos apropriados no Programa Especial Apoio à Administração Pública, código 701, em que reitera que, entre os gastos nele apropriados, estão incluídos expressivos dispêndios com pessoal e encargos sociais de diversos outros programas, nos quais esses custos ainda não são apropriados.

Como exemplo, a Cfange cita os gastos com Vencimento e Vantagens de Pessoal Civil e Militar nas funções de governo: Saúde (cerca de R\$1,475 bilhão executado) e Segurança Pública (cerca de R\$ 6,015 bilhões) que, somados, equivalem a 41,78% do total executado pelo Programa 701 no Orçamento Fiscal e que, se apropriados nos seus respectivos programas, viabilizariam maior transparência aos custos destes e demonstrariam conformidade com o ditame legal.

O relatório técnico em suas conclusões assevera que:

A LDO 2016 – assim como a de 2015 – não fixou percentual da receita orçamentária corrente ordinária, conforme prescrito no § 5º do art. 155 da CE/1989, destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, permanecendo a discussão existente, desde 2005, sobre as recomendações proferidas por esta Corte quanto à importância de tal previsão para a participação direta da sociedade na priorização das propostas orçamentárias e, ainda, quanto à consequente fixação do limite para os gastos com publicidade, conforme preceitua o § 2º, art. 158 da CE/1989.

A Seplag, em resposta à abertura de vista de 2015, informou 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, tendo, inclusive, criado 17 Fóruns Regionais, conforme o Decreto n. 46.774 de 9/6/2015, com a realização de 34 encontros, contando com a presença de 17.293 pessoas.

Embora considere pertinentes as medidas governamentais implantadas, não excluem a necessidade do cumprimento do dispositivo constitucional citado, além de entender necessária a construção de mecanismo capaz de evidenciar quais foram as propostas originárias dos Fóruns Regionais, o volume de recursos envolvidos e a avaliação das mesmas.

Outra questão refere-se ao fato de a LDO 2016 ter fixado despesa R\$8,271 bilhões maior que a receita estimada, contrariando o princípio do equilíbrio dos orçamentos públicos, o que ensejou esclarecimentos por parte do Governo, lembrando que no Relatório Técnico das Contas de 2015 alertou-se que, não obstante as previsões deficitárias da LOA 2015, as metas fiscais de resultados primário e nominal e da dívida previstas na LDO para o triênio – 2015/2017 – deveriam ser perseguidas pelo Governo, ainda que fossem necessárias medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, conforme disposto no art. 9º da LRF.

Quanto aos passivos contingentes, o Anexo de Riscos Fiscais ainda se limita a enumerar as possíveis perdas financeiras decorrentes de demandas judiciais, não incorporando a totalidade dos passivos contingentes e demais riscos fiscais, apresentando somente o conjunto de ações judiciais, no total de R\$14,442 bilhões.

Tal apontamento também foi feito 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 2014, fls. 90, devendo-se observar, ainda, que o Anexo de Riscos Fiscais da LDO 2017 foi elaborado nos mesmos moldes.

Portanto, imprescindível que o Governo Estadual corrija essas incongruências e inobservâncias as normas contábeis na formulação das peças de planejamento orçamentário.

PLOA para o Exercício de 2016 e o Déficit Orçamentário

Por meio da Mensagem 84/2015³¹, de 30/9/2015, foi encaminhado à Assembleia Legislativa, pelo Governador do Estado, o Projeto de Lei n. 2.938/2015 (PLOA 2016), referente à Proposta Orçamentária contendo o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício de 2016.

A citada proposição foi recebida naquela casa e durante sua tramitação recebeu 639 emendas. Ressaltando-se que a proposta apresentada projetou o déficit orçamentário de R\$8,921 bilhões, tendo sido aprovada, ao final do processo legislativo, com 368 emendas, sendo 37 da Comissão de Participação Popular, 181 de parlamentares, 80 apresentadas pelo relator, e 70 subemendas.

Conforme a exposição de motivos do projeto, a estimativa de receita e despesa para 2016 teve como base os parâmetros previstos nas Metas Fiscais constantes da LDO para 2016 (Lei n. 21.736, de 4/8/2015), as quais foram modificadas por meio da Lei n. 21.969/2016, cujas alterações, de acordo com a mensagem que encaminhou o projeto foram motivadas pela necessidade de revisão da “meta fiscal de 2016 para que esta reflita a atualização dos parâmetros macroeconômicos nacionais e seu impacto na economia mineira e torne-se compatível com as projeções mais atualizadas apresentadas no Projeto de Lei Orçamentária Anual”.

O Orçamento Fiscal do Estado para o exercício de 2016, materializado pela Lei n. 21.971³², de 18/1/2016, estimou a receita em R\$83,100 bilhões e fixou a despesa em R\$92,021 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias em R\$13,847 bilhões, o que representa um déficit orçamentário de R\$8,921 bilhões. Quanto ao Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado, a mesma lei fixou os investimentos em R\$5,825 bilhões.

Receita Prevista Estimada

O montante previsto para a Receita Fiscal foi estimado em R\$83,100 bilhões. Os valores estimados das Receitas Correntes, Receitas de Capital, Receita Intraorçamentária e Deduções da Receita Corrente estão demonstrados na tabela 16, fl. 137.

As receitas fiscais totais foram estimadas em R\$ 83,100 bilhões para 2016, o que representa um aumento de 2,11%, ou R\$1,717 bilhão, em relação ao projeto da lei orçamentária de 2015.

Das Receitas Correntes, a de maior volume é a Receita Tributária, representando 62,26% do total previsto para 2016 com projeção de crescimento de 1,17%, em relação à estimada para 2015.

O ICMS é o principal componente dessa categoria que representa 78,03% da Receita Tributária e 48,58% da receita total do Estado. Em contraponto ao crescimento da receita tributária, a estimativa é que a arrecadação do ICMS reduza 0,42% em 2016, comparativamente ao valor

31 Cf. http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/texto.html?a=2015&n=84&t=MSG. Acesso em: 3 abr. 2017.

32 Por meio do OF.GAB.SEC. Nº 98/17, o Exmo. Sr. Helvécio Miranda Magalhães Júnior, Secretário de Estado de Fazenda, esclarece acerca de divergências apuradas pela Cfange entre os valores PLOA e LOA, verbis: “[...] informamos que as divergências apresentadas entre os valores PLOA e LOA são oriundas da participação do Poder Legislativo no processo de elaboração do orçamento através da propositura de emendas parlamentares (IPU 8) e emendas de participação popular (IPU 4).”

estimado para 2015. Quanto ao IPVA prevê-se crescimento de 12,35% em comparação com a previsão de 2015.

Os recursos recebidos pelo Estado por meio de transferências correntes perfazem 18,05% do total da receita prevista e também se destacam no grupo das Receitas Correntes. A estimativa é de aumento de 5,90% nos recursos a serem recebidos, o que significa R\$836,219 milhões a mais que o projetado para 2015, totalizando R\$15 bilhões em 2016.

No tocante às Receitas de Capital, a estimativa soma R\$2,890 bilhões e representa 3,48% do total das receitas. Com maior representatividade, as receitas de Operações de Crédito participaram com 2,43% das receitas, com estimativa para recebimento dessa receita, de R\$2,016 bilhões, o que representa uma queda de 31,64% do valor estimado no ano anterior.

Despesa Fiscal Prevista

A despesa total prevista para 2016 é de R\$78,174 bilhões, descontadas as despesas intraorçamentárias, que são aplicações diretas decorrentes de operações entre os órgãos, fundos e entidades integrantes do Orçamento Fiscal, estimadas em R\$13,85 bilhões na proposta da LOA 2016, conforme a tabela 17, fl. 138.

As despesas correntes representam 88,16% das despesas totais e tiveram um aumento de 2,99%, em comparação com o orçamento de 2015. Já as despesas de capital correspondem a 11,01% do total orçado e aumentaram 8,94% em relação ao valor previsto de 2015, demonstrado na tabela 18, fl. 138.

O grupo de despesa Pessoal e Encargos Sociais é o mais representativo, correspondendo a 52,53% da despesa fiscal total (R\$78,174 bilhões). O crescimento em relação à proposta de 2015 é de 5,67%.

Despesas Correntes – Pessoal e Encargos

O Poder Executivo apresenta os órgãos que concentram a maior parte dos gastos, a saber, a Secretaria de Estado de Educação – SEE e a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG. O Poder Executivo absorve 83,54% dos gastos com Pessoal e Encargos Sociais, sendo 49,77% referentes ao pessoal ativo e 33,78% referentes aos inativos.

O Poder Judiciário é responsável por 9,32%, o Poder Legislativo e o Tribunal de Contas do Estado juntos somam 3,82% e o Ministério Público por 3,31% da despesa total prevista com Pessoal e Encargos Sociais.

Ao comparar o PLOA 2016 com o PLOA 2015, destaca-se um crescimento total de 5,67% das despesas com Pessoal e Encargos Sociais, sendo esse crescimento de 4,87% para o Poder Executivo, de 6,50% para o Poder Judiciário, de 19,57% para o Ministério Público e de 11,02% para o Poder Legislativo.

A análise em separado desse grupo de despesa revela que o gasto com pessoal ativo corresponde a 61,45% do total e aumentará 3,45% em 2016. Já o gasto com pessoal inativo (somados os pensionistas) corresponde a 38,55% do total e terá seu orçamento, para 2016, 9,43% superior ao de 2015.

O grupo Outras Despesas Correntes, o segundo mais representativo, corresponde a 32,70% da despesa fiscal total, apresentando um crescimento de 2,92% em relação a 2015. Compõe esse grupo, as transferências aos municípios, decorrentes de determinação constitucional, constituídas

de parcelas do ICMS, do IPVA, do IPI, da CIDE e da Dívida Ativa, e Multas e Juros de Mora do ICMS e IPVA. Nesse subgrupo, responsável por 16,43% do gasto total, verifica-se um crescimento de 2,68%.

O subgrupo Custeio, que exprime o custo operacional da implementação das políticas públicas pela administração pública estadual, responsável por 16,27% da despesa total, verifica-se um crescimento de 3,16% em relação ao programado no ano anterior.

Despesas de Capital – Investimentos e Inversões Financeiras

As despesas de capital orçadas para 2016, agrupadas pelas despesas de Investimentos e com as Inversões Financeiras, representam 5,15% das despesas totais e sofreram uma redução de 7,03% em relação a 2015.

Do mesmo modo, foram agrupados os Juros e Encargos da Dívida com a Amortização da Dívida, que, juntos, correspondem a 8,80% do orçamento do Estado e aumentaram 1,26% em relação ao valor orçado para 2015.

Déficit Orçamentário Previsto para 2016

Na mensagem que o Governador do Estado encaminhou o PLOA 2016, consta a informação a respeito do déficit orçamentário, conforme transcreve-se a seguir:

Cumpre informar a essa Casa Legislativa que **a proposta ora apresentada evidencia déficit orçamentário de R\$8,9 bilhões para o exercício de 2016**, montante inferior ao déficit projetado para o ano de 2015, previsto em R\$10 bilhões, agravado pela acentuada redução na arrecadação do ICMS. (grifou-se)

Apesar dos esforços do atual Governo em promover ajustes nas contas públicas, dada a deterioração acumulada nos últimos anos, o conjunto de despesas obrigatórias e o atendimento às demandas sociais historicamente reprimidas demandaram custos.

A tabela 19, fl. 141, demonstra o déficit projetado para 2016 e o comparativo com o projetado para 2015.

O Governo voltou a prever, em 2016, déficit orçamentário, do mesmo modo como ocorreu no exercício financeiro de 2015 a despeito da observância do equilíbrio fiscal proposto pela Constituição Federal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ocorre que a proposta de orçamento que se efetivou na LOA para 2015, decorreu de uma reestimativa da proposta anterior em função dos novos parâmetros macroeconômicos que se apresentavam com o crescimento negativo do PIB, das receitas superestimadas e despesas subestimadas, bem como ter sido formulada no governo anterior e sem um cenário de recessão econômica na sua elaboração.

A esse respeito, vale ressaltar a relevância do planejamento governamental que minimizaria as distorções apresentadas no exercício nos planos fiscal e orçamentário. Trata-se o Orçamento de uma ferramenta à disposição do Estado para que haja administração dos seus gastos, seja por meio da programação das despesas a serem realizadas, seja na consignação dos recursos financeiros para financiá-las identificando a origem das receitas. Esta lógica contempla o

equilíbrio orçamentário entre as receitas nele previstas, que ingressarão ao longo do ano, e as despesas autorizadas a serem realizadas³³.

Nesse sentido, a partir da necessidade de reprogramar os gastos da Administração diante da possibilidade da não realização do volume de receitas inicialmente previsto, no próprio exercício de 2015, a recondução das despesas deveria ser providenciada para que não viesse ocorrer a proposta orçamentária para o exercício de 2016, com o expressivo déficit ora registrado.

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

A Lei Federal n. 4.320/1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços, nos seus artigos 47 a 50 trata da programação da despesa orçamentária e financeira, instrumento esse de real importância para disciplinar a utilização dos recursos. Percebe-se que tais dispositivos têm o mesmo escopo do estabelecido no art. 8º da LRF.

Conforme já observado, não obstante a relevância do planejamento governamental na busca pelo equilíbrio fiscal, novamente foi projetado e aprovado na lei orçamentária fiscal para o exercício de 2016, o déficit orçamentário, agora na razão de R\$8,921 bilhões. A esse respeito, cumpre informar que, à medida que se reitera o déficit, os chamados Restos a Pagar vão se avolumando na dívida a curto prazo, o que acarreta o aumento do déficit financeiro ou o endividamento de curto prazo o que se mostra mais comprometedor para a administração, pela sua exigibilidade mais imediata originada de realização de despesas de caráter continuado, ou seja, são exigidas no dia a dia.

A Cfange encaminhou o Ofício 17/Cfange 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 evitar o desequilíbrio na execução orçamentária de 2016. Em resposta, foram encaminhados os ofícios OF/SER/GAB/SADJ N. 152/17 e OF.GAB.SEC. N. 75/17, com os seguintes esclarecimentos:

Por meio do ofício OF/SER/GAB/SADJ N. 152/2017, foram destacadas as seguintes medidas adotadas pelo Governo para minimizar o desequilíbrio orçamentário: esforço na ampliação de receitas, apesar da crise no país; reforma administrativa do Estado; custos do Tesouro Estadual com a previdência; medidas tomadas visando o equacionamento da dívida com a União, como o Mandado de Segurança MS n. 34.122/2016 impetrado pelo Governo, objetivando novos critérios na capitalização dos juros – discussão entre juros compostos e simples; e a assinatura do Governo, em dezembro de 2016, do 8º Termo Aditivo ao contrato da dívida pública com a União, que reduzirá o estoque da dívida, da ordem de R\$9,7 bilhões – aditivo esse pendente de assinatura por parte da União.

³³ Neste sentido tem-se o orçamento em seu aspecto econômico: “O aspecto econômico incide na busca pelo equilíbrio de receitas e despesas, porque o endividamento poderá acarretar a mitigação de investimento e elidir a capacidade de desenvolvimento social. Entretanto, há políticas econômicas que demandam a intervenção do Estado (função estabilizadora) que podem acarretar o déficit nas contas públicas – contrair empréstimo, por exemplo – mas, a intervenção estatal, é motivada para a estabilização econômica e social.” (COSTA, 2015, p. 53) (grifou-se)

Por meio do ofício OF.GAB.SEC. N. 75/2017, foi encaminhada a Nota Técnica SCPPO n. 007/2017 apresentando os esclarecimentos acerca das ações e medidas implementados pelo Governo para evitar o desequilíbrio na execução orçamentária de 2016, entre as quais a equipe técnica destaca as seguintes: arrecadação de receitas de caráter extraordinário, como, por exemplo, “venda” da folha de pagamento do funcionalismo público; restrição da execução das despesas em R\$ 2 bilhões, por meio do Decreto de Programação Orçamentária e Financeira; contenção das despesas com a folha de pessoal por meio da racionalização das nomeações e contratações, redução da realização de concursos e concessão de novos reajustes no último ano; e o processo ainda vigente de renegociação da dívida, formalizado entre os Estados e a União, tendo sido concedido pelo STF, em 1º/7/2016, no Mandado de Segurança n. 34122/16, liminar que suspende o pagamento das parcelas das dívidas por 6 meses e posterior redução dos valores mensais até julho de 2018.

Embora tenha havido uma redução no desequilíbrio da execução orçamentária de 2016, observa-se que ainda persistiu o registro de expressivo déficit, da ordem de R\$4,163 bilhões, apesar dos esclarecimentos acerca das ações ou medidas implementadas pelo Governo para evitar tal resultado.

Por fim, cumpre informar que, por meio do Decreto n. 7.101, de 5/12/2016, foi instaurada situação de calamidade financeira no âmbito do Estado, em razão do crescente déficit financeiro decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas têm sido insuficientes, dado o severo momento econômico mundial e nacional, que compromete a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos, o que já foi apontado em meu relatório no item específico sobre o assunto, trazendo uma análise do disposto no referido decreto, bem como suas implicações.

Lei Orçamentária Anual – LOA

A ALMG aprovou e o governador sancionou, por meio da Lei Orçamentária n. 21.971, de 18/1/2016³⁴, um orçamento deficitário em R\$8,921 bilhões, para o exercício de 2016, com receita estimada em R\$83,100 bilhões e despesa fixada em R\$92,021 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias. Fixou também em R\$5,825 bilhões o Orçamento de Investimentos das Empresas Controladas pelo Estado.

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

Execução da Lei Orçamentária – LOA

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

Conforme a programação do PPAG, a LOA estimou para 2016 gastos gerais nos programas governamentais, da ordem de R\$97,846 bilhões, sendo R\$92,021 bilhões (94,05%) por meio do Orçamento Fiscal – OF, incluídas as operações intraorçamentárias, e R\$5,825 bilhões (5,95%) por meio do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado – OI. A previsão

34Fonte: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2016&num=21971&tipo=LEI>

orçamentária global de gastos em 2016 foi superior em 1,59% à do exercício anterior, sendo a do OF superior em 3,80% e a do OI inferior em expressivos 23,96%.

Quanto ao orçamento total executado pelo Estado em 2016, este perfaz R\$99,924 bilhões, 102,12% do programado na LOA e 90,21% do crédito autorizado. O OF executou 95,77% e 90,91% e o OI, 202,50% e 85,33%, dos créditos inicial e autorizado, respectivamente. Em comparação com o exercício anterior, as despesas foram superiores em 7,32%, no conjunto dos dois orçamentos, sendo 3,54% no OF e 47,56% no OI, considerados os valores nominais.

Execução Orçamentária dos Programas e Ações, por Eixos de Governo

A previsão e a execução orçamentária por Eixos de Governo, de acordo com a nova configuração do PMDI e do PPAG, estão demonstradas na tabela 21 fl. 14, comparadas com as redes, no exercício anterior.

Verificou-se uma elevação de 7,39% nos recursos programados no Orçamento de 2016 para os programas inseridos nos Eixos de Governo, se comparados à previsão para os das Redes de Governo em 2015.

A execução orçamentária dos eixos, perfaz 110,83% da programação para o exercício; 86,24% do crédito autorizado; e 123,05% da ocorrida nas redes, no exercício anterior. Se retirados os referidos antigos programas Especiais, o valor executado nos eixos em 2016 ainda supera o de 2015, em 12,89%.

Os eixos com maiores participações na previsão e na execução orçamentária em 2016: Educação e Cultura (9,19% e 9,53%, respectivamente) e Saúde e Proteção Social (6,85% e 7,09%); e o de pequena participação, em detrimento de sua importância estratégica: Infraestrutura e Logística (participação de 2,48% na previsão), e ainda menor na execução orçamentária (1,48%).

Os programas Especiais, foram quantitativamente reduzidos de 38, em 2015, para 23, em 2016, lembrando os nove que passaram a integrar os eixos; outros oito foram excluídos e dois novos foram criados.

Apesar da redução no quantitativo de programas Especiais, os valores executados foram superiores em 1,72% aos de 2015, em termos nominais, conforme demonstrado no exame técnico na tabela 21, fl. 146.

Em comparação com os exercícios anteriores, esses programas continuam absorvendo a maior parte dos recursos orçamentários do Estado, com uma participação de 69,93% no orçamento geral executado em 2016. Cabe ressaltar que a progressiva elevação dos gastos com os programas Especiais não é positiva, considerando-se que esses programas, em regra, não têm escopo diretamente ligado à estratégia governamental, a exemplo dos relativos à gestão administrativa e ao pagamento de obrigações especiais, como a dívida fundada, proventos de inativos e indenizações, ou seja, à exceção da dívida fundada que pode ter sido originada de contratos para investimentos, os demais representam meramente custeio da máquina, razão pela qual o Estado deveria se atentar a realidade financeira que não permite a execução indiscriminada e sim agir em prol do princípio da eficiência administrativa ao priorizar os programas estruturais.

Execução Orçamentária dos Programas do PPAG, por Categoria de Ação

Os programas do PPAG são executados mediante ações, que somaram 991 em 2016, e se classificaram em projetos, atividades-fim, atividades-meio e operações especiais.

A execução orçamentária, por categoria de ação dos programas, ocorreu conforme tabela 22, fl. 147.

Os projetos envolvem um conjunto de operações limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação governamental. A execução orçamentária desses projetos perfaz R\$530,323 milhões, equivalendo a 50,80% do programado na LOA e a 28,91% do realizado em 2015. Ressalta-se a trajetória contínua de queda nas despesas executadas com os Projetos do OF (R\$2,541 bilhões no exercício de 2013; R\$2,447 bilhões em 2014; R\$1,834 bilhão em 2015 e R\$530,323 milhões em 2016), em detrimento da expansão e do aperfeiçoamento da ação governamental.

A respeito da redução no quantitativo e na aplicação de recursos nos Projetos do OF, em relação ao exercício anterior, mais expressiva nas ações de acompanhamento intensivo, e da superestimação da meta financeira desses projetos na LOA/2016, a Seplag atribuiu o fato ao quadro de contingenciamento orçamentário e financeiro, pautado pelo cenário de crise econômica nacional, o que, segundo asseverou, é demonstrado inclusive pelo caráter deficitário da Lei do Orçamento Anual³⁵.

Lado outro, pode ser observado um substancial e progressivo crescimento das Atividades-Meio do OF. Essas ações são aquelas desenvolvidas de forma contínua e permanente, visando a manutenção do fornecimento ou a prestação de um bem ou serviço, ou seja, não refletem uma atribuição finalística do Governo (interesse público secundário³⁶). A série histórica desses gastos demonstra montantes de R\$15,253 bilhões em 2013; R\$18,077 bilhões em 2014; R\$19,843 bilhões em 2015 e R\$26,912 bilhões em 2016. Os gastos de 2016 suplantaram os de 2015 em 35,62% (mais R\$7,069 bilhões), ou seja, o caminho inverso das ações de acompanhamento intensivo que representam o aperfeiçoamento da ação estatal.

No Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado, a previsão dos gastos com as Atividades-Meio, no total de R\$80,973 milhões, em 2016, não superou a de 2015 (R\$87,427 milhões), mas a execução orçamentária (R\$587,912 milhões) não seguiu a programação da LOA, suplantando-a em expressivos 626,06% e em 728,17% os gastos de 2015 (R\$70,989 milhões).

Ações de Acompanhamento Intensivo

No PPAG 2016/2019, 193 das ações foram classificadas como de acompanhamento intensivo e diferenciado por se constituírem no eixo fundamental de atuação da gestão governamental. Representam as ações estratégicas de cada eixo definido no PMDI, das quais se espera um maior

35 Ofício nº1/CFAMGE/2017 de 24/1/17, respondido por meio da Nota Técnica SCPPO nº 006/2017 de 20/2/17, anexa ao Ofício SEF.GAB.SADJ.097/2017, de 22/2/17.

36 "Os interesses públicos primários são os interesses diretos do povo, os interesses gerais imediatos. **Já os interesses públicos secundários são os interesses imediatos do Estado na qualidade de pessoa jurídica, titular de direitos e obrigações.** Esses interesses secundários são identificados pela doutrina, em regra, como interesses meramente patrimoniais, em que o Estado busca aumentar sua riqueza, ampliando receitas ou evitando gastos. Também são mencionados como manifestação de interesses secundários os atos internos de gestão administrativa, ou seja, as atividades-meio da Administração, que existem para fortalecer-la como organismo, mas que só se justificam se forem instrumentos para que esse organismo atue em prol dos interesses primários." (ALEXANDRINO, Marcelo Alexandrino. PAULO, Vicente, 2010. p. 187). (grifou-se)

impacto da atuação do Estado, atributo esse análogo ao dos programas Estruturadores do PPAG anterior. Referidas ações representaram 19,48% das contempladas no PPAG em 2016 e classificaram-se como: Projetos do Orçamento Fiscal (47); Atividades-Meio do OF (11); Atividades-Fim do OF (125); Projetos do OI (8); Atividade-Fim do OI (01) e ação Não Orçamentária (01).

A especificação, a programação de recursos e a execução orçamentária, em 2016, das ações de acompanhamento intensivo estão demonstradas no Anexo II, do exame técnico, que também contempla a participação das mesmas no orçamento global:

Os recursos programados no orçamento de 2016 para as ações de acompanhamento intensivo somaram R\$7,909 bilhões, representando 8,08% de participação no orçamento geral. Comparando esse aporte com os destinados aos programas Estruturadores em 2015, da ordem de R\$15,307 bilhões e 15,89% de participação, verifica-se uma redução de 48,33%.

A execução orçamentária das referidas ações em 2016 superou o planejado em 18,83%, aumentando a participação na execução do orçamento global para 9,41%, representando 66,94% do executado pelos programas Estruturadores em 2015 (R\$14,041 bilhões).

Embora a execução dessas ações tenha superado, no agregado, a programação para 2016, conforme apresentado no Anexo II, a análise individualizada demonstra grande heterogeneidade e baixa eficácia em suas execuções financeiras, variando de 0,00% a 9.182,21% do programado na LOA – aqui não se incluindo as ações que tiveram apenas janelas orçamentárias, gerando percentuais ainda maiores –, demonstrando a baixíssima qualidade do planejamento, em detrimento da representatividade das mesmas no contexto da gestão governamental.

Assim, das 193 ações, apenas 45 realizaram suas metas financeiras de forma satisfatória (no intervalo de 70% e 130% da programação). Essas ações realizaram despesas no valor de R\$3,725 bilhões.

Em 38 ações não houve qualquer execução financeira dos R\$181,766 milhões previstos.

Em 108 ações, a execução ficou fora do intervalo satisfatório de 70% a 130%, sendo que, em 77 ficaram abaixo de 70% e em 31 acima de 130%. Os valores totais, previsto e executado, nas 108 ações foram de R\$4,245 bilhões e R\$5,674 bilhões, respectivamente.

Apenas uma ação era “não orçamentária”, ou seja, só previa metas físicas.

Quanto à execução física dessas ações, reporta-se às apurações do Índice de Avaliação do Planejamento – IAP, reforçando-se no relatório técnico, que os resultados apresentados se demonstram incompatíveis com a relevância das ações de acompanhamento intensivo, no quadro das ações governamentais.

Sobre o baixo grau das execuções financeira e física, e do IEEO das ações de acompanhamento intensivo, a Seplag trouxe informações alegando que, embora ações de eficiência administrativa tenham sido implementadas desde o ano de 2015, as ações como a não contratação de crédito; a revisão da legislação tributária e o aumento da fiscalização para conter a sonegação, a situação financeira crítica do Estado permaneceu ao longo de 2016. Este cenário impactou a execução das Ações de Acompanhamento Intensivo, pontuando a dificuldade em se materializar o planejamento das políticas estaduais. A prioridade do governo orbitou em torno da não paralização de serviços essenciais à sociedade mineira, sendo que a implantação de novos serviços e de intervenções estratégicas que demandam capacidade de investimento por parte do Estado tem se mostrado cada vez mais reduzida devido ao cenário crítico financeiro enfrentado pelo Governo de Estado de Minas Gerais.

Quanto ao tema, repiso o que foi explanado na prestação de contas de 2015, em resumo, não pode os recursos públicos já tão escassos serem objeto de ação não responsável por parte do Governo Estadual, demonstrando baixa aderência e descompasso entre os planos físico e financeiro dos programas. Portanto, mais uma vez alerta ao Poder Executivo que devam ser empreendidos esforços para que haja maior compatibilidade entre as ações propostas e sua execução, almejando ao máximo a apuração de índice satisfatório – IAP entre 70% e 130%.

Execução Orçamentária da Despesa, por Território de Desenvolvimento do Estado de Minas Gerais

A regionalização das políticas públicas é exigência constitucional (CR/1988, art. 165, § 1º, e CE/1989, art. 154), visando à redução das desigualdades inter-regionais no Estado, constituindo, também, um dos principais objetivos do PMDI.

A matéria é regulamentada, no âmbito infraconstitucional, pela Lei n. 21.736/2015 (LDO), que, ao traçar as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2016 determinou, no art. 59, a execução dos investimentos do Orçamento Fiscal de forma regionalizada.

O Decreto n. 46.949³⁷, de 17/2/2016, estabeleceu, no art. 5º, II, o registro mensal e de forma regionalizada, das informações sobre a execução das ações de acompanhamento intensivo, especialmente quanto ao desempenho físico e orçamentário previsto e realizado, e, no art. 6º, III, o registro bimestral, também de forma regionalizada, do desempenho das ações de acompanhamento geral.

Até o exercício de 2015, a Administração Pública demonstrava a execução orçamentária do Estado por região administrativa, seguindo orientações dos manuais de elaboração e de revisão do PPAG, e que as apurações mostraram que, considerando as dez regiões administrativas do Estado, o padrão da distribuição espacial do orçamento ocorria, em regra, de forma mais centralizada.

A partir de 2016, como já mencionado, o Governo alterou a forma de demonstrar a regionalização, criando o conceito de Territórios de Desenvolvimento (Decreto n. 46.774/2015, que dividiu o Estado em 17 regiões, identificadas mediante critérios socioeconômicos, culturais e geográficos).

Foram organizados sucessivos Fóruns Regionais nos 17 territórios, envolvendo um número superior a 25.000 pessoas, com o objetivo de dialogar com a sociedade e traçar diagnósticos setoriais que subsidiassem o planejamento das ações de Governo, considerando as características e potencialidades locais.

Quanto a 2016, considerando a necessidade de se continuar acompanhando a evolução da execução orçamentária regionalizada das políticas públicas no Estado, procedeu-se ao reagrupamento dos territórios. Apurou-se, conforme demonstrado no exame técnico, que foi programada, no PPAG/2016, uma participação, no Orçamento Geral, do conjunto dos territórios Metropolitano e Central, de 29,45%, menor que a da equivalente Região Central em 2015 (39,89%), demonstrando a intenção de reduzir a centralização do orçamento.

Não obstante, a execução orçamentária no território Metropolitano em 2016 não se mostrou aderente ao programado, que foi extrapolado em 39,35%, equivalendo, juntamente com o

37 Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais em 2016 e dá outras providências.

Central, a uma participação de 39,95% no Orçamento geral executado. Essa participação é menor que a da execução da região Central em 2015 (54,70%), mas ainda espelha uma situação de centralização dos gastos públicos no Estado.

Na programação do PPAG verificou-se também o aumento da participação dos territórios mais pobres do Estado, a saber: Jequitinhonha/Mucuri, que somaram 3,45% ante 2,10% em 2015; Norte (3,95% ante 2,80%) e Noroeste (1,29% ante 0,89%). A despeito disso, os territórios Alto e Médio/Baixo Jequitinhonha e Mucuri executaram, em conjunto, um orçamento menor que o programado, equivalente a 3,25%, ante 2,44% em 2015. Já o Norte e Noroeste aumentaram suas participações, em relação ao planejado, realizando, em 2016, 4,63% e 2,04%, respectivamente, e também em relação a 2015, 3,12% e 1,01%.

Igualmente, houve baixa aderência nos territórios Triângulo Norte e Sul, Oeste, Vertentes, Noroeste e Vale do Rio Doce, que executaram um orçamento superior à projeção, em 55% em média.

A Seplag³⁸, instada a se manifestar, destacou que a cada ciclo de planejamento que se inicia, orienta os órgãos e entidades governamentais sobre a importância da regionalização adequada das metas e sobre a necessidade de propagação da cultura da regionalização no interior de suas unidades e órgãos de lotação. Destacou a orientação dos manuais do Estado de que a regionalização da execução no localizador Multiterritorial deve ser evitada, cabendo sua utilização apenas em alguns casos específicos, a exemplo dos produtos indivisíveis destinados, direta e simultaneamente, a diversos territórios do Estado.

Justificou também que, muitas vezes, no planejamento e revisão do PPAG, os órgãos ainda não possuem uma noção exata da alocação de suas metas, considerando as particularidades de cada uma das ações e de seus produtos, optando por alocar as metas em localizadores mais genéricos, como é o caso do Multiterritorial; todavia, com a abertura do exercício orçamentário, se torna mais adequado precisar e planejar o local da execução da meta, ocorrendo a distribuição entre os localizadores mais específicos.

Já em relação ao aumento da participação dos gastos no território Metropolitano, a Secretaria informou que, devido à natureza das ações nele alocadas, basicamente as ações dos Programas 701 – Apoio à Administração Pública e 702 – Obrigações Especiais, as quais estão vinculadas à remuneração de pessoal ativo e encargos sociais, proventos de inativos e benefícios previdenciários, a regionalização, que depende da lotação dos servidores beneficiados, tende a se concentrar na região central do Estado.

Na tabela 28, fl. 162 está evidenciada a previsão e a execução orçamentária da despesa por território de desenvolvimento do Estado, demonstrando os quantitativos percentuais e as discrepâncias entre regiões e entre o orçado e o realizado, evidenciando que as regiões mais desenvolvidas obtiveram maior volume de investimentos, em detrimento das menos desenvolvidas.

O órgão técnico em suas considerações finais relacionou as apurações extraídas do seu exame sobre esse tópico, as quais relaciono as de maior destaque:

- a redução no quantitativo e na aplicação de recursos nos Projetos do OF, em relação aos exercícios anteriores, e em relação à meta da LOA para 2016, mais expressiva nas Ações de Acompanhamento Intensivo, em detrimento da expansão e do

38 Ofício nº1/CFAMGE/2017 de 24/1/17, respondido por meio da Nota Técnica SCPPO nº 006/2017 de 20/2/17, anexa ao Ofício SEF.GAB.SADJ.097/2017, de 22/2/17.

aperfeiçoamento da ação governamental, fato que a Seplag atribuiu ao quadro de contingenciamento orçamentário e financeiro, pautado pelo cenário de crise econômica nacional;

- o progressivo crescimento dos gastos com as Atividades–Meio do Orçamento Fiscal, cabendo destaque para os acréscimos nas despesas com Vencimentos e Vantagens do Pessoal Civil; Obrigações Patronais; Pagamentos ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG, referentes aos depósitos judiciais recolhidos pelo Estado e para a concessão de Auxílio-Transporte aos servidores ocupantes de cargo de provimento em comissão; ao detentor de função pública e ao contratado nos termos da Lei n. 18.185/09;
- o baixo grau de execução orçamentária, financeira e física, do IEEO e do IAP das Ações de Acompanhamento Intensivo, justificado pela Seplag pelo cenário crítico financeiro enfrentado pelo Governo do Estado de Minas Gerais em 2016, quando as prioridades da gestão orbitaram em torno dos serviços essenciais à sociedade mineira, o que a unidade técnica não corrobora, por entender que esses são exatamente os escopos de grande parte das ações de acompanhamento intensivo, razão pela qual, além do monitoramento intensivo, elas deveriam ter prioridade na alocação dos recursos públicos;
- a necessidade de maiores esclarecimentos, pela Administração Pública Estadual, sobre a autorização legal para a aquisição, pela Codemig, da participação acionária no Banco Mercantil de Investimentos;
- deflagrar exame de conformidade nos gastos com serviços de consultoria, contratados pela Codemig, no âmbito da ação Estudo de Viabilidade de Projetos de Pesquisa e Desenvolvimento (8001), do programa Fomento à Indústria de Alta Tecnologia (13), em especial no Contrato 4031, por ter sido observada a existência dos critérios de materialidade, risco e relevância, de que trata o parágrafo único do art. 226 da Resolução n. 12/08 (Regimento Interno deste TCEMG), sugerindo-se que auditoria, com esse fim, seja planejada e integrada nas atividades de controle externo da coordenadoria respectiva desta Casa;
- a baixa aderência da execução orçamentária, por Território de Desenvolvimento do Estado, em relação à programação da LOA. O maior aumento ocorreu no valor do território Metropolitano que, segundo informação da Seplag, tende a concentrar esses recursos, devido à natureza das ações nele alocadas, em especial, os gastos com servidores ativos, inativos e benefícios previdenciários.

Em mais um aspecto relevante o Estado se mostrou inábil na repartição dos recursos em seu território, pois a norma constitucional que prevê a necessidade de desenvolvimento das diversas regiões e permissão até mesmo tratamento não isonômico, tem o fito de minorar as desigualdades, e tal procedimento não tem sido realizado. Outro aspecto importante é a baixa aderência dos programas e a sua não execução financeira, o que reforça a debilidade na gestão governamental, a baixa eficácia na aplicação e destinação dos escassos recursos públicos. Por fim, a priorização das regiões centrais não pode ser uma regra, mas sim deve ser um fator a ser evidenciado e explicitada as razões da escolha administrativa.

Orçamento Fiscal

O Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais para o exercício de 2016 foi aprovado pela Lei 21.971, de 18/1/2016, que estimou as receitas no montante de R\$83,100 bilhões e fixou a despesa em R\$92,021 bilhões.

Créditos Adicionais

O incremento ao Orçamento Fiscal do Estado, realizado mediante a abertura de créditos adicionais suplementares no total líquido de R\$4,922 bilhões, resultou, ao final de 2016, em uma dotação autorizada de R\$96,943 bilhões, um aumento de 5,35% sobre o previsto inicialmente na LOA, e teve como um dos principais recursos o proveniente do Remanejamento de Recursos Ordinários – Fonte 10, de R\$3,484 bilhões. Destaque também para o Superávit e/ou Saldo Financeiro – Pessoal/Encargos – Fonte 81³⁹ – Depósitos Judiciais, no valor de R\$897,841 milhões, correspondente ao restante do valor que foi arrecadado em 2015, de R\$4,875 bilhões⁴⁰. Não houve, nesse período, alterações por créditos especiais ou extraordinários. Os créditos inicial, suplementar e autorizado discriminados por Poder e Órgão encontram-se evidenciados na tabela 36, à fl. 170.

De acordo com dados do Armazém de Informações - Siafi, ano-referência 2016, ao longo do exercício foram realizadas alterações no Orçamento Fiscal, por meio da expedição de 170 decretos de abertura de créditos suplementares.

CRÉDITOS ADICIONAIS E SUPLEMENTARES

Poder Executivo

Para o ano de 2016, de acordo com o *caput* do art. 9º da LOA, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento, até o limite de 40% (quarenta por cento)⁴¹ da despesa fixada no Orçamento Fiscal, de R\$92,021 bilhões.

39 De acordo com o Classificador da Despesa, referem-se aos registros dos recursos provenientes de 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, pagamento de precatórios e assistência judiciária, e amortização da dívida com a União, conforme disposto na Lei Estadual 21.720/15.

40 Em 2015, foram despendidos R\$ 3,977 bilhões do total arrecadado de R\$ 4,875 bilhões.

41 Em entendimento contrário acerca do percentual de 40% estipulado na LOA/2016, tem-se, *mutatis mutandis*, a seguinte decisão desta Corte de Contas, verbis: “[...] **Salienta-se, entretanto, que a Lei Orçamentária n. 478, de 21/11/05, estimou a receita e fixou a despesa no valor de R\$8.400.000,00, e, em seu art. 4º, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares no percentual de 30% (trinta por cento), equivalente a R\$ 2.520.000,00, conforme fls. 7 e 26. Este percentual elevado poderá descaracterizar o orçamento público, que é um instrumento de planejamento de ações governamentais, no momento de sua execução.** Importante ressaltar que é possível a flexibilidade do orçamento, no tocante a abertura de créditos suplementares, porém essa alteração orçamentária deve ser realizada evitando-se o excesso de autorizações, que podem destoar toda a previsão aprovada pelo Legislativo e denotar a ausência de um planejamento. Em tempos de gestão fiscal responsável, deve-se ter como premissa a vigência da Lei Complementar 101/00, que assim determina para todos os entes federados: Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, [...] §1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, [...] (MINAS GERAIS, Tribunal de Contas. Processo: 729654. Sessão do dia: 04/10/11 Relator: Auditor Licurgo Mourão Natureza: Prestação de Contas Municipal Procedência: Prefeitura Municipal de União de Minas Parte(s): João de Freitas Leal - Prefeito à época. Exercício Financeiro: 2006. Representante do MPTC: Glaydson Santo Soprani Massaria) – (grifou-se)

Por meio de consulta ao Armazém de Informações – Siafi, verificou-se que as suplementações abertas para o Poder Executivo, dentro do limite da lei, de janeiro a dezembro de 2016, totalizaram R\$13,590 bilhões, representando 14,77% do crédito inicial fixado na LOA. Para essas suplementações, o Estado, em 2016, utilizou-se dos seguintes recursos, detalhados na tabela 37, fl. 172.

Destaca-se que a recomendação deste Tribunal no sentido de estabelecer um limite percentual, que comportasse todas as suplementações ocorridas ao longo do exercício financeiro, foi parcialmente atendida pelo Governo, com o intuito de se ajustar aos ditames constitucionais e legais, além de permitir melhor controle das ações do Poder Público.

Este Tribunal, desde o exercício de 2010, vinha relatando sobre a autorização de suplementações baseadas na LOA, em ofensa ao art. 167, VII, da CR/1988, e ao art. 161, VII, da CE/1989, bem como ao art. 5º, § 4º, da LRF, que tratam da vedação de créditos com dotação ilimitada.

Poder Legislativo (ALMG - Fundhab – Iplemg)

Para o Poder Legislativo foi autorizado a abertura de créditos suplementares ao seu orçamento, até o limite de 10% (dez por cento) da despesa nele fixada (R\$1,267 bilhão) e ao seu Fundo Habitacional – Fundhab, até o limite correspondente ao valor do superávit financeiro dele apurado no balanço patrimonial do exercício de 2015, em conformidade com o disposto no inciso V do caput do art. 62 da CE/1989.

As suplementações, atingiram o montante de R\$28,704 milhões, utilizando como recursos: (1) o remanejamento interno da própria ALMG; (2) o excesso de arrecadação da Assembleia proveniente das fontes de contribuição do servidor e patronal para o Funfip; (3) o superávit financeiro da ALMG referente à fonte de convênios com a União e suas entidades; e (4) a contrapartida com recursos ordinários.

Para o Fundo de Apoio Habitacional da ALMG – Fundhab⁴², a suplementação foi de R\$346,215 mil, proveniente do remanejamento interno do próprio fundo, com recursos diretamente arrecadados.

No intuito de verificar o cumprimento do limite de suplementação, foram solicitadas informações sobre o superávit financeiro do fundo relativo ao exercício de 2015. Em Nota Técnica a SEF forneceu os dados que permitiram aferir que para a Assembleia Legislativa e o FUNDHAB, os parâmetros se encontram de acordo com a LOA.01, por meio do ofício OF/SEF/GAB/SADJ N. 163/17, contendo demonstrativo com o registro de dados do balanço patrimonial de 2015, no qual se observa o valor de R\$45.656.751,72 referente ao superávit financeiro.

Verifica-se, assim, para a ALMG e o Fundhab, que os parâmetros se encontram em conformidade com o disposto na LOA.

Demais Órgãos

42 O Fundo de Apoio Habitacional da Assembleia Legislativa — Fundhab — é um fundo de financiamento para aquisição e/ou reforma de moradia para os servidores da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Fonte: http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/temas/fundo_apoio_habitacional_assembleia_legislativa_minas_gerais/entenda/informacoes_gerais.html?tagNivel1=257&tagAtual=10378

Quanto à abertura de créditos suplementares para o Ministério Público, Tribunal de Contas, Defensoria Pública, Poder Judiciário e demais órgãos, a LOA 2016 não estabeleceu limite, havendo, portanto, a necessidade de edição de lei⁴³ para permitir essa abertura⁴⁴, o que não ocorreu, durante o exercício de 2016 até o seu encerramento.

TRANSPosição, TRANSFERÊNCIA E REMANEJAMENTO DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

A compatibilização entre o planejamento e o orçamento para o exercício de 2016, permitiu ao Poder Executivo, nos termos do art. 16 da LOA, 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.

Em 2016, houve a transposição de dotações orçamentárias para várias unidades do Poder Executivo, no montante de R\$341,170 milhões, conforme demonstra a tabela 38, fl. 177.

No intuito de verificar o cumprimento da recomendação do Relator, o órgão técnico solicitou à SEF/Seplag a relação das leis específicas que autorizaram os procedimentos de transposições ocorridos em 2016, tendo sido encaminhado o OF.GAB.SEC.N. 55, de 3/3/17, com as informações pertinentes, em especial a Lei Estadual n. 22.257, de 27 de julho de 2016, que tratou da reestruturação administrativa do Estado.

Assim, entendeu o órgão técnico pelo cumprimento da recomendação do Relator das Contas de 2014, em decisão proferida na Sessão Extraordinária de 09/07/2015, ao qual adiro.

Previsão e Execução da Receita e Despesa Fiscal e Resultado Orçamentário

Síntese da Previsão e Execução Orçamentária

A Receita Fiscal do Estado de Minas Gerais, estimada inicialmente para o exercício de 2016 em R\$83,100 bilhões, foi atualizada em 1,90%, passando o total para R\$84,676 bilhões. A atualização foi verificada especialmente nas receitas estimadas do Poder Executivo - Administração Direta, equivalentes a 73,80% do total da previsão inicial atualizada.

A Receita Fiscal líquida efetivada (após deduções), no montante de R\$ 83,966 bilhões, ficou 1,04% acima da inicialmente prevista na LOA e 0,84% abaixo da previsão atualizada, aumentando nominalmente 10,26%, sobre os R\$76,155 bilhões registrados em 2015.

Quanto à Despesa Fiscal do Estado para 2016, foi fixada na LOA em R\$92,021 bilhões. Em decorrência da abertura de créditos adicionais, o crédito autorizado perfaz R\$96,943 bilhões, representando 5,35% de acréscimo à previsão inicial.

43 TCEMG. Com estes fundamentos, e alicerçado nos princípios do planejamento e da transparência, respondo negativamente à primeira questão formulada, no sentido de que **não pode a Lei Orçamentária ou mesmo outro diploma legal no Município, admitir a abertura de créditos suplementares, sem indicar o percentual sobre a receita orçada municipal, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no Orçamento.** (Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processo n. 742.472. Consulta. Relator Conselheiro Eduardo Carone Costa. Sessão de 7/5/08). (grifou-se).

44 TCEMG. Súmula 77: Os créditos suplementares e especiais abertos sem cobertura legal são irregulares e podem ensejar a responsabilização do gestor.

A Despesa Fiscal total realizada perfaz R\$88,129 bilhões, representando 95,77% da previsão da LOA e 90,91% do crédito autorizado. A despesa realizada superou em 3,54% os R\$85,119 bilhões contabilizados em 2015.

Em 2016, a previsão e a execução do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais, discriminadas por Administração e Poder, foram demonstradas na tabela 40, fl. 180.

Resultado Orçamentário

O resultado da execução orçamentária do Estado, no encerramento do exercício de 2016, revela um déficit de R\$4,163 bilhões (46,67% do projetado, R\$8,921 bilhões), ou seja, as despesas ficaram superiores às receitas orçamentárias. Comparativamente a 2015, verifica-se uma diminuição significativa no déficit, de 53,56%, observando-se por outro lado aumento de 92,26% quando comparado ao registrado em 2014.

Os dados apresentados nesta síntese estão em conformidade com o Balanço Orçamentário de 2016, o qual integra o RREO, publicado no DOE, em 30/1/17. Em face do resultado apresentado e tendo em vista, mais uma vez, registro de déficit, a unidade técnica solicitou ao Governo, manifestação quanto às ações e medidas que estariam sendo implementadas para se evitar o desequilíbrio na execução orçamentária de 2016, tendo sido as mesmas apresentadas por meio dos ofícios OF/SEF/GAB/SADJ N. 152/17 e OF.GAB.SEC. N. 75/17, conforme consta do item 3.8 do relatório técnico.

Embora tenha havido uma redução no desequilíbrio da execução orçamentária de 2016, observa-se que ainda persistiu o registro de expressivo déficit, da ordem de R\$4,163 bilhões, apesar das medidas implementadas pelo Estado para prevenção do referido desequilíbrio.

Assim, deve este Tribunal de Contas monitorar a execução orçamentária com bastante acuro já que no médio prazo a situação do Estado pode ficar ainda pior, sobretudo no que se refere as dívidas de curto prazo pela ausência de disponibilizada de financeira.

Importante informar que, por meio do Decreto n. 47.101, de 5/12/2016, como dito alhures, foi intentado pelo Estado a decretação de calamidade financeira com o intuito de utilizar das facilidades da LRF, contudo, em meu sentir não houve a subsunção fática entre calamidade pública e os fatos alegados pela Administração Estadual, em sintonia com o entendimento exarado pela unidade técnica.

Receita Fiscal - Previsão e Arrecadação

A Receita Fiscal Bruta arrecadada pelo Estado, em 2016, alcançou R\$91,824 bilhões, dos quais foram deduzidas a parcela constitucional para a formação do Fundeb, R\$7,739 bilhões; a parcela referente à perda ocorrida na remuneração dos investimentos do RPPS, R\$458 mil; e a receita Cota-Parte ICMS – Cessão dos Direitos Creditórios – Lei n. 19.266/10, R\$118,653 milhões, resultando numa arrecadação líquida de R\$83,966 bilhões.

A Receita Fiscal arrecadada pelo Estado de Minas Gerais, em 2016, de R\$83,966 bilhões, ficou superior em 1,04% à inicialmente prevista na LOA e inferior em 0,84% à sua previsão atualizada. Em comparação com 2015, houve acréscimo nominal na arrecadação, de 10,26%, equivalentes a R\$7,811 bilhões. Em valores corrigidos pela inflação, apurou-se acréscimo real de 0,08%, esse resultado foi influenciado, principalmente, pela Receita Patrimonial, que ficou 57,04% superior à previsão atualizada, registrando acréscimo significativo de 106,13%,

comparativamente a 2015, e também pela Receita Tributária, cuja arrecadação registrou um aumento de 10,35%.

Do valor líquido efetivado da Receita Fiscal⁴⁵, encontra-se o montante de R\$12,894 bilhões, que se refere à distribuição constitucional ou legal de receitas aos municípios.

Das transferências constitucionais recebidas da União, os repasses referem-se às Cotas-Partes aos Municípios do IPI e da Cide. Ao final, a receita perfaz o montante de R\$71,072 bilhões para aplicação nas ações públicas do Estado.

Conforme apurado no relatório técnico, o saldo a realizar da Receita Fiscal total foi de R\$710,457 milhões, sendo R\$1,715 bilhão de Receitas de Capital e R\$687,072 milhões de Intraorçamentárias. As Correntes superaram a expectativa em R\$1,477 bilhão.

6 - RECURSOS VINCULADOS POR DETERMINAÇÃO CONSTITUCIONAL OU LEGAL

Educação

Constitucionalmente (art. 212 da CR/88), as fontes de financiamento dos Estados 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 impostos⁴⁶, como IPVA; ITCD; ICMS (incluindo multas e dívida ativa); do 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.

O art. 60 do ADCT estabelece importante regramento para a educação, que destina parte dos recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino para garantir a universalização da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da Educação, mediante a criação de fundo específico, o Fundeb.

Fundeb - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Instituído pela EC 53, de 19/12/06, e regulamentado pela Medida Provisória 339, de 28 de dezembro do mesmo ano, convertida na Lei Federal 11.494, de 20/6/07, teve seu prazo de vigência estabelecido em 14 anos. Foi implantado em 2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que vigorou de 1998 a 2007, alcançando, já a partir de 2009, todo o universo de alunos

45 Consideradas as deduções na Receita Corrente.

46 É de se destacar importante decisão do Supremo Tribunal Federal, na ADIN 1458-7/DF, da lavra do Min. Celso de Melo, *ipsis litteris*: “[...] **Se o Estado deixar de adotar as medidas necessárias à realização concreta dos preceitos da Constituição, em ordem a torná-los efetivos, operantes e exequíveis, abstendo-se, em consequência, de cumprir o dever de prestação que a Constituição lhe impôs, incidirá em violação negativa do texto constitucional.** [...] A omissão do Estado - que deixa de cumprir, em maior ou em menor extensão, a imposição ditada pelo texto constitucional - qualifica-se como comportamento revestido da maior gravidade político-jurídica, eis que, mediante inércia, o Poder Público também desrespeita a Constituição, também ofende direitos que nela se fundam e também impede, por ausência de medidas concretizadoras, a própria aplicabilidade dos postulados e princípios da Lei Fundamental.” (grifou-se)

da educação básica pública presencial e atingindo o patamar de 20% de contribuição das receitas que o compõem.

O Poder Executivo enviou, juntamente com o Balanço Geral do Estado, o Parecer Conclusivo do Consfundeb-MG, que deliberou pela aprovação, com ressalvas, da prestação de contas apresentada pela SEE/MG, relativa à aplicação dos recursos do Fundo no exercício de 2016, em especial quanto à exigência de aplicação do mínimo de 60% dos recursos na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício.

As ressalvas referem-se à inclusão de férias-prêmio (verba indenizatória) e pagamento de servidores, em afastamento preliminar a aposentadoria, como verba paga aos profissionais do magistério.

A unidade técnica entendeu que assiste razão ao Conselho pelas ressalvas feitas, uma vez que deve ser demonstrado o montante de pagamento, tanto das férias-prêmio quanto do efetivado aos profissionais em afastamento preliminar, para concluir se, uma vez expurgados tais valores, o Estado terá atingido o mínimo de 60%.

Ressaltou a equipe técnica que o Estado não encaminhou o Parecer do Conselho sobre a prestação das contas do Fundeb relativas ao exercício de 2015, que foi objeto de cobrança no parecer prévio emitido por esta Corte, na apreciação das contas governamentais daquele exercício.

De acordo com o inciso XII, art. 60, ADCT - CR/88, alterado pela EC n. 53/06, proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) do fundo referido no inciso I do *caput* daquele artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

O valor gasto especificamente com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em 2016, foi de R\$4,987 bilhões, correspondente a 72,90% da receita total do Fundeb, sendo, portanto, superior ao percentual mínimo legal de 60%, conforme apurado no exame técnico, portanto, cumprida a legislação sobre esse aspecto.

A Lei n. 11.494/07, que regulamenta o Fundeb dispõe, em seu art. 21, § 2º, que até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício imediatamente subsequente. Para o exercício de 2017, foram repassados 2,90%, conforme consta no RREO, 6º bimestre de 2016, apontado no exame técnico, como dentro do limite.

Apuração do Índice da Educação

Receita Base de Cálculo

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN confere aos órgãos fiscalizadores a competência para verificação da aplicação do mínimo constitucional. Nesse contexto, os tribunais de contas, no exercício do controle externo, além de acompanharem a aplicação dos recursos ao longo do exercício, procedem à verificação dos cálculos do índice de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino nas prestações de contas anuais dos chefes do Poder Executivo.

A STN, por meio da 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, orienta a confecção, entre outros, do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE – Anexo 8, exigido pelo art. 72 da LDBEN.

Este demonstrativo informa dentre outros aspectos o cumprimento ou não dos limites constitucionais e demais informações para controle financeiro.

Conforme informado alhures, o RREO relativo ao 6º bimestre de 2016, elaborado pela SCCG/SEF, foi publicado no DOE/MG, em 30/1/17, demonstrando as receitas e despesas com MDE.

Registrou-se no exame técnico que o valor da base de cálculo atingiu R\$43.307.602.209,09 e o mínimo a ser aplicado pelo Estado em 2016 deve ser igual a R\$10.826.900.552,27, 25% da referida base de cálculo.

Despesas com MDE

O Estado apresentou, no Anexo 8 do RREO do 6º bimestre de 2016, linha 34, a relação das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, e demonstradas na TAB. 150, fl. 366, de forma detalhada no relatório técnico por subfunção, incluídos os RPNP de 2016 alcançando o valor de R\$10.006.119.773,51.

Perda com o Fundeb

A Perda com o Fundeb deve ser adicionada ao montante dos gastos com MDE, pois, embora não seja utilizado diretamente pelo Estado, compõe o fundo estadual que redistribui recursos aos municípios para aplicação em Educação e, portanto, será aplicado por outro ente público.

Conforme registrado em demonstrativo próprio, estão os valores repassados e recebidos pelo Estado, por origem de recursos referentes ao Fundeb, evidenciando-se a perda com o Fundo no montante de R\$972.995.876,46.

Conforme dados do Siafi, foram repassados pelo Estado, ao Fundo, R\$7,739 bilhões. Em contrapartida, o Estado recebeu R\$6,766 bilhões do total dos recursos que o constituíram, verificando-se, portanto, um valor correspondente a R\$972,996 milhões a menos que o repasse realizado, no entanto, essa diferença é considerada despesa no cálculo do índice legal de aplicação no ensino.

Valores Deduzidos dos Gastos com MDE (RREO)

Rendimentos de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb

Os rendimentos decorrentes de aplicação financeira dos recursos do Fundeb devem ter a mesma destinação, ou seja, devem ser aplicados em MDE. Contudo, por não se constituírem dos elementos que formam a base de cálculo, uma vez que a Constituição determina a aplicação de 25%, no mínimo, dos recursos provenientes de impostos e transferências – e tais rendimentos não têm essa natureza, não se constituem em esforço do Estado na arrecadação de impostos ou recebimento de transferências.

Conforme evidenciado pela equipe técnica, as dificuldades de segregação do montante custeado com os recursos do Fundeb (depósitos) do valor pago com recursos dos rendimentos, estes

devem ser totalmente excluídos dos gastos com MDE, disciplinado, assim, pelas normas da STN, notadamente na 6ª edição, pág. 320/item 37⁴⁷ do RREO, Anexo 8.

O Estado adotou procedimento correto, retirando tais valores do cômputo do índice constitucional da Educação, que alcançou o valor de R\$74.530.464,39, conforme consta no RREO do 6º bimestre de 2016, linha 37.

Destaca-se que esta Corte quando da análise do Balanço Geral do Estado, exercício 2014, Processo n. 951.454, de relatoria do Conselheiro Gilberto Diniz, recomendou ao Estado a adoção, para o exercício de 2016, de medidas que permitissem identificar contabilmente as despesas realizadas com recursos oriundos de aplicação financeira do Fundeb e demonstrassem tais gastos de forma isolada dos demais que compõem as despesas com MDE.

A unidade técnica solicitou esclarecimentos sobre o andamento das providências que estariam sendo tomadas no sentido de atender a recomendação desta Corte, sobre a exclusão desses rendimentos sobre o computo com MDE.

Pelos resultados já verificados, o órgão técnico declinou pelo entendimento de que a sistemática determinada pelo MDF da STN foi atendida, executando-se a exclusão dos rendimentos auferidos com aplicação financeira do Fundeb no montante gasto com MDE em atendimento às recomendações desta Corte.

Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar que Compuseram o Índice em Anos Anteriores

A orientação da STN é no sentido de computar os Restos a Pagar no índice da Educação, com suficiente disponibilidade financeira de caixa e, ainda, que, se cancelados, sejam deduzidos dos valores que compõem o índice do exercício em que houver o cancelamento, objetivando uma compensação (MDF 6ª edição/págs. 323-324/item 41).

O Estado adotou procedimento correto, retirando tais valores do cômputo do índice constitucional da Educação, conforme consta no RREO do 6º bimestre de 2016, linha 41.

Conforme a apuração do índice constitucional apresentado pelo Estado, foi alcançado o valor de R\$10.848.258.799,13 em MDE e um percentual de (25,05%).

Análise dos Gastos com MDE

O órgão técnico, realizou o exame dos valores que integraram, consoante o RREO, o índice de MDE, apurando-se o índice ajustado, desconsiderados os valores indevidos.

Restos a Pagar Não Processados Inscritos em 2016, sem Demonstração da Disponibilidade Financeira

Foram computadas, para efeito de apuração do percentual mínimo com MDE, as despesas empenhadas e não liquidadas (RPNP) inscritas no exercício, que alcançaram o montante de R\$ 1,090 bilhão.

47 “[...] Como o ente deverá aplicar em MDE percentuais mínimos de sua receita, estabelecidos constitucionalmente, os recursos decorrentes de rendimentos financeiros devem ser deduzidos do cálculo.” (grifou-se)

A IN/TCEMG 13/08, com as alteraões introduzidas pela IN/TCEMG 05/12⁴⁸, permite o cômputo dos RPNP nos gastos com MDE, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, que devem ser vinculadas à Educação, consoante disposiões contidas no MDF, 6ª edição, parte III, RREO, págs. 322-323⁴⁹.

Em que pese as exigências da LRF (art. 50, inciso I), o Governo não possui mecanismos que evidenciem a vinculaão da destinaão dos recursos disponíveis. No caso dos RPNP da Educação, só é possível a vinculaão de parte deles, aqueles oriundos do Fundeb, por sua especificidade e identificaão própria, o que não ocorre com os RPNP oriundos dos recursos ordinários.

Esta Corte vem aceitando, na composião do índice de MDE, o cômputo de todos os RPNP, independente de vinculaão da destinaão dos recursos, **considerando apenas a disponibilidade de caixa**, comportando as inscriões em Restos a Pagar.

No exercício em exame, não houve disponibilidade de caixa, conforme demonstrado no anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre de 2016, publicado no DOE de 30/1/17. As disponibilidades atingiram R\$2,848 bilhões, enquanto as obrigaões somaram R\$7,460 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$4,611 bilhões. Apesar disso, foram inscritos R\$4,530 bilhões de RPNP, dos quais R\$1,090 bilhão refere-se aos gastos com MDE, gerando uma insuficiência total, após as inscriões de RPNP, de R\$9,141 bilhões.

Registra-se que, de R\$1,090 bilhão de RPNP inscritos e que compõem os gastos com MDE, o montante de R\$100,626 milhões está vinculado ao Fundeb, conforme dados do exame técnico, não podendo ser considerado na apuraão do índice constitucional. Deste modo, o valor a ser expurgado dos gastos com Educação é a diferença entre ambos, ou seja, R\$989,142 milhões.

Não houve, portanto, observância aos ditames da IN/TCEMG 13/08, com as alteraões da IN/TCEMG 05/12. Assim, os Restos a Pagar Não Processados, relativos à manutenão e ao desenvolvimento do ensino, com exceão dos relativos ao Fundeb, devem ser decotados do cálculo do índice constitucional da Educação.

Releva destacar que esta Corte em momento anterior, o Conselheiro Gilberto Diniz, quando da análise do Balço Geral do Estado, exercício 2014, Processo n. 951.454, lembrou que o Tribunal, na apreciaão das contas relativas ao exercício de 2012, acatou a inclusão dos RPNP no cômputo das despesas com Manutenão e Desenvolvimento do Ensino e com Aões e Serviços Públicos de Saúde, porquanto o Estado demonstrou a existência de disponibilidade

48 TCEMG. IN 13/2008 (com as alteraões introduzidas pela IN 05/2012). **Art. 5º - Considerar-se-ão despesas realizadas com a manutenão e desenvolvimento do ensino as que se refiram a:** [...] § 4º - Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenão e desenvolvimento do ensino, serão consideradas: I - as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício; e II - **as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.** § 5º Os recursos oriundos da disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar considerados para fins de apuraão do índice, na forma do inciso II do parágrafo anterior, e posteriormente cancelados ou prescritos, deverão ser, necessariamente, aplicados na manutenão e desenvolvimento do ensino. § 6º - Na hipótese prevista no § 5º, os recursos oriundos da disponibilidade de caixa deverão ser efetivamente aplicados na manutenão e desenvolvimento do ensino até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrião dos respectivos restos a pagar, mediante dotaão específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente. (grifou-se)

49 “**Ressalta-se que a inscrião em Restos a Pagar no exercício limita-se, obrigatoriamente, à suficiência de caixa**, que representa a diferença positiva entre Disponibilidade Financeira e as Obrigaões Financeiras a fim de garantir o equilíbrio fiscal no ente.” (grifou-se)

financeira e, consoante alegações apresentadas pelo Governador à época, os restos a pagar desses setores estavam acobertados pela disponibilidade financeira existente no Caixa Único do Estado.

Ainda no Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais de 2014, o Conselheiro Gilberto Diniz fez recomendação para que o Estado criasse codificações específicas, no Caixa Único, para as receitas destinadas às Ações com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não vinculadas ao Fundeb ou que instituísem outros mecanismos para demonstrá-las.

Estes procedimentos, entretanto, não foram adotados e o Governo do Estado, alegando que a partir de 2017, será providenciado mediante abertura de contas internas escriturais com registros específicos no grupo do disponível da Secretaria de Educação que possa solucionar a questão, embora reitere a equipe técnica que não há disponibilidade no exercício de 2016, para o Poder Executivo.

Partindo das observações feitas sobre os valores lançados no demonstrativo Anexo 8, RREO, 6º bimestre, com os respectivos impactos, o órgão técnico apresentou os ajustes necessários para se apurar o montante correto dos gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, consoante os dispositivos legais, demonstrando que em relação à Receita Líquida de Impostos e Transferências no valor de R\$43.307.602.209,09, o valor ajustado com gastos em MDE alcançaram R\$9.859.116.339,12, e por via de consequência, o percentual de aplicação em MDE atingiu o índice de (22,77%), em descumprimento, à obrigação de aplicação do índice mínimo constitucional com gastos em MDE. .

Diante do exposto, vê-se que o Estado não cumpriu o mínimo constitucional de 25% em gastos com MDE.

Por todo o exposto, no exercício de 2016, considerando os ajustes devidos, o Estado aplicou 22,77% em ações de manutenção e desenvolvimento de ensino, não atingindo o percentual constitucional de 25%. Em razão disso, mediante abertura de vista ao Governo do Estado, foi solicitada a apresentação de esclarecimentos e/ou justificativas, uma vez que o descumprimento desse índice pode ensejar o não recebimento das transferências voluntárias, conforme disposto no art. 25, § 1º, inciso IV, alínea *b*, da LRF, e, até mesmo, dar causa a intervenção da União, de acordo com o art. 34, inciso VII, alínea *e* da CR/88 e art. 28 da Lei n. 11.494/07.

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

Solicitou-se ainda, o envio do Parecer do Consfundeb sobre a prestação das contas do Fundeb relativas ao exercício de 2015, que não foi apresentado tempestivamente, em conjunto com as Contas Governamentais daquele ano, conforme determina o art. 13, § 4º da IN/TCEMG 13/08.

Em sede de reexame, o Poder Executivo apresentou a sua manifestação e entendeu a equipe técnica, que quanto às ressalvas realizadas pelo Consfundeb, sobre as despesas de pessoal realizadas à conta do Fundeb, os esclarecimentos apresentados se mostraram suficientes e atendido o apontamento.

Em relação à ausência do parecer do Consfundeb sobre a prestação de contas do Fundeb relativas ao exercício de 2015, também foi considerado atendido o apontamento, uma vez que na 7ª Reunião Extraordinária realizada em 24/06/2016, deliberou-se pela aprovação da prestação de contas do exercício de 2015.

Por fim, sobre a aplicação de índice inferior ao mínimo determinado constitucionalmente com MDE, observadas as alegações do Poder Executivo, por meio da SEF, a Cfange pontuou os equívocos apresentados na defesa, principalmente sobre a diferença de índices apresentados no RREO, 6º bimestre de 2016, publicado em 30/01/17, de 25,05% e na defesa de 25,35%, além de outros argumentos contábeis que a defesa entendeu pertinentes.

Esclareceu-se a questão conforme argumentação da Cfange, e diante dos elementos trazidos aos autos, o órgão técnico ratificou seus entendimentos firmados no relatório inicial, porém, considerou argumentos colacionados no item 6.2, fls. 365/391, entendendo que devem ser computados nos gastos com educação, o valor da despesa liquidada despendida com a gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, subfunção Ensino Superior no importe de R\$30.432.883,53, retificando-se o índice apurado inicialmente no percentual de 22,77%, para o índice de 22,84%.

Entendo assim, que o Estado atingiu o percentual de 22,84%, não alcançando o índice mínimo constitucional com despesas em Desenvolvimento e Manutenção do Ensino.

Determino ao Governo do Estado de Minas Gerais aplicar em 2017, sem prejuízo do percentual obrigatório para o exercício, o montante de R\$821.575.634,64 resultante dos Restos a Pagar não Processados sem disponibilidade financeira relativos a 2015, constante do meu voto nas contas daquele exercício, e o valor de R\$989.142.460,01 relativo aos Restos a Pagar não Processados inscritos em 2016 sem disponibilidade de caixa.

Saúde

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

A teor do disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 29/00, o Estado de Minas Gerais deverá apresentar, anualmente, uma aplicação mínima, em ASPS, de 12% do produto da arrecadação dos impostos e recursos ali especificados.

O Poder Executivo estadual fixou, mediante a Lei n. 21.971/16 – LOA, para o exercício financeiro de 2016, despesas de R\$5,121 bilhões com ASPS, o que, em face de uma receita vinculável de R\$42,473 bilhões, equivaleria a aplicações de 12,06%.

Receita Sujeita à Vinculação de Recursos para Aplicação Exclusiva em ASPS

Ao dispor sobre o financiamento, pelas três esferas de Governo, do Sistema Único de Saúde – SUS, o inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88 definiu para os Estados que a base vinculável da receita seria composta pelos impostos próprios previstos no art. 155 e recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, “a” e II, deduzidas as parcelas transferidas aos respectivos municípios.

Conforme o estabelecido no art. 29 da Lei Complementar n. 141/12 e, também consignado no Manual de Demonstrativos Fiscais – 6ª edição, elaborado pela STN e aprovado pela Portaria n. 553/14, em vigor para o exercício de 2016, não poderá ser deduzida da base de cálculo das receitas, para fins de apuração dos percentuais de aplicação em ASPS, quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, aí incluída a receita vinculada ao Fundo de Combate à Pobreza ou ao Fundeb.

À vista do disciplinado, a receita vinculável apurada no exercício de 2016 resultou em (R\$43,307.597.994,13).

A SCCG/SEF, ao publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, em atendimento ao disposto no art. 165, § 3º, da CR/88, também computou as parcelas vinculadas ao Fundo de Combate à Pobreza, na apuração da receita vinculável relativa ao período em análise.

É importante destacar, que a receita arrecadada no exercício financeiro de 2016 (R\$43,308 bilhões), em que pese a situação recessiva da economia brasileira, apresentou tendência de crescimento, comparativamente à previsão atualizada para o período (R\$42,473 bilhões). Da mesma forma, também foi superior àquela arrecadada no exercício de 2015 (R\$39,098 bilhões), em 10,77%.

Despesas Realizadas com ASPS pelo Poder Executivo

A SCCG/SEF publicou, em 30/1/17, e republicou em 7/2/17, o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, alusivo ao período de janeiro a dezembro/2016, evidenciando despesas executadas no total de R\$5,361 bilhões, sendo que, dessas, R\$3,800 bilhões foram liquidados no exercício, e o restante, R\$1,560 bilhão, inscrito em RPNP.

Para efeito de apuração do percentual aplicado em ASPS, foram consideradas, pelo Poder Executivo, as despesas empenhadas, as quais, diante de uma receita vinculável de R\$43,308 bilhões, resultaram na obtenção de um índice de 12,38%.

Análises sobre as Despesas com ASPS

Relativamente às despesas realizadas com saúde, alguns pontos, dada a sua relevância e alcance, serão objeto de análise a seguir.

Quanto à Inclusão de Despesas com a Aquisição de Aeronaves Multimissão, Executadas pelo FES, no Cômputo dos Gastos com Saúde

O órgão técnico no trabalho de acompanhamento da execução orçamentária de 2016, apurou que, no montante das aplicações com ASPS demonstradas pelo Governo Estadual, foram computados dispêndios realizados pelo FES, no valor de R\$29,000 milhões, concernentes à aquisição de 2 (duas) aeronaves multimissão para emprego nas ações do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC, em âmbito estadual, bem como nas missões do Sistema de Defesa Social.

Diante das determinações legais que regulamentam a matéria, o órgão técnico entendeu que, em não havendo legislação específica que atribua competência ao Gabinete Militar do Governador para a execução das ações e serviços de promoção e proteção à saúde, não poderá tal órgão ser beneficiário do FES.

Ademais, a teor das razões e do contexto legal apresentado no exame técnico, assevera que o Gabinete Militar do Governador não poderá realizar as demandas atinentes ao projeto de reestruturação da malha aérea do Estado utilizando recursos do Fundo Estadual de Saúde, haja vista que mencionado órgão, por não executar ações e serviços de promoção e proteção à saúde, não poderá ser considerado beneficiário desse Fundo. Mais que isso, mesmo que essas despesas tenham assim ocorrido, elas não poderão ser computadas como ASPS, por afrontar as determinações contidas nos artigos 2º e 3º da LC 141/12. Desse modo, no cálculo do percentual

mínimo aplicado com ações e serviços públicos de saúde foi decotado, o montante de R\$ 29,000 milhões referente às despesas realizadas com essas aquisições.

Quanto à Inclusão de Despesas Realizadas pela Unimontes, no Cômputo dos Gastos com Saúde

Constatou esta unidade técnica que, incluídas no montante das despesas com ASPS, estão aquelas executadas pela Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, na Atividade 4574 – Gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, à conta de recursos ordinários, e que, no exercício de 2016, alcançaram o montante de R\$47,576 milhões.

De acordo com a legislação vigente, a Unimontes é uma entidade autárquica estadual de regime especial, na forma da lei, reconhecida como Universidade e foi incorporado definitivamente o Hospital Clemente de Faria, à Unimontes, com a denominação de **Hospital Universitário Clemente de Faria**.

Em consonância com os dispositivos legais e doutrinários elencados no exame técnico, e de acordo com os parâmetros definidos na LC 141/12, arts. 2º e 3º, a unidade técnica entendeu que as despesas com o Hospital Universitário Clemente de Faria, não poderão ser computadas como ASPS para fins de cumprimento do disposto no art. 77, inciso II do ADCT (CR/88), por via de consequência, expurgou tais gastos da apuração dos percentuais mínimos aplicados em ações de saúde.

Quanto à Inclusão de Despesas Realizadas pela Seds, no Cômputo dos Gastos com Saúde

Têm sido objeto de acompanhamento pelo órgão técnico as despesas realizadas na **Atividade 4214 – Unidades de Saúde do Sistema Prisional**, as quais estavam a cargo da Secretaria de Estado da Defesa Social – Seds, e a partir de 2013, passaram a ser executadas por meio do FES e vêm integrando as aplicações em Saúde para efeito de apuração do percentual.

Em seu relatório de 2012, diante do crescimento de 112,82% dessas despesas em relação ao exercício de 2011 (R\$11,940 milhões), e, também, face às dificuldades encontradas para segregação desses gastos, ou seja, quais seriam efetivamente as despesas provenientes de Saúde ou de Segurança Pública, foi sugerida que ações de fiscalização fossem empreendidas, entretanto, a questão ainda não foi contemplada no Plano de Auditorias e Inspeções Anuais desta Casa.

O problema vem se arrastando ano a ano, em que pese os apontamentos técnicos e as recomendações desta Corte.

Já no exercício de 2015, tais despesas voltaram novamente a ser executadas pela Seds e, além dessas, outras ações, também realizadas por essa unidade, passaram a compor o valor gasto com ações de Saúde, para fins de apuração do percentual aplicado em ASPS, alcançando o valor de R\$83.636.0122,02 a despesa empenhada no exercício.

Em 2015, já se alertava para o alto valor contabilizado para Atendimento à Saúde do Sistema de Defesa Social (R\$58,821 milhões), a qual integra os dispêndios com saúde para efeito de apuração do percentual aplicado.

Em 2016, tais despesas atingiram o montante de R\$121,778 milhões, revelando um crescimento da ordem de 107,03%.

Em sessão plenária do dia 21/11/16, quando da apreciação das Contas Governamentais de 2015, este Relator recomendou que fossem “implementados mecanismos de controle por parte da Seds de modo a verificar a correta separação das despesas relacionadas à Saúde e à Segurança Pública”.

Sobre essa recomendação, a unidade técnica alegou não ter elementos para atestar se a mesma foi atendida ou não, apenas informa que continuam sendo executadas, na referida ação, aquelas despesas com auxílio-fardamento pago a servidor ou militar e a pessoal contratado, dentre outras.

Diante da exposição promovida no estudo técnico, a Cfamge ratificou o seu entendimento de que ações de fiscalização deveriam ser empreendidas por esta Casa, o que entendo pertinente e sugiro a sua realização, pois na condição de Relator das contas relativas ao exercício de 2015, empreendemos recomendações que até o momento não foram atendidas.

Quanto à Movimentação dos Recursos por meio do Fundo Estadual de Saúde – FES

A LC 141/12, em seu art. 2º, parágrafo único, determina que as despesas com ações e serviços públicos de Saúde deverão ser financiadas **com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde**, havendo orientação no MDF 6ª edição, para que o **repasso da parcela dos recursos de impostos e transferências constitucionais que os entes da federação devem aplicar em ASPS seja feito diretamente ao respectivo Fundo de Saúde**.

No exercício de 2016, a despesa total empenhada com ações de Saúde totalizou R\$5,361 bilhões. Desse montante, foram executados diretamente pelo FES gastos da ordem de R\$3,353 bilhões. Além desses, o FES repassou às unidades orçamentárias, à conta do elemento 41, item 04 (Contribuições do Fundo Estadual de Saúde – FES – LC 141/12), a importância de R\$ 2,013 bilhões, sendo que, desse valor, os órgãos e entidades realizaram despesas de R\$2,008 bilhões. Conclui-se, assim, que a integralidade das aplicações com Saúde ocorreu através desse Fundo.

Quanto à Inclusão de Despesas Empenhadas e não Liquidadas no Cômputo dos Gastos com Saúde

A Lei Complementar n. 141/12, em seu art. 24, inciso II, dispõe que, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados em ASPS, serão consideradas **as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde**.

Na esteira dessa determinação, o art. 4º, § 1º, inciso II, da Instrução TCEMG 05/12 dispõe que, para efeito do cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de Saúde, serão consideradas **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**.

A respeito da inscrição indevida de Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, o Manual de Demonstrativos Fiscais disciplina:

A inscrição de restos a pagar não processados sem a suficiente disponibilidade de caixa afronta o artigo 42 da LRF e, portanto, não deve ser considerada para fins de cumprimento do percentual mínimo de aplicação em ASPS previsto na Lei Complementar n. 141/12.

Ainda no citado Manual de Demonstrativos Fiscais, consta a seguinte orientação:

[...] os fundos de saúde necessitam demonstrar a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, bem como elaborar demonstrações contábeis segregadas, visando atender às regras estabelecidas no parágrafo único do art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar n. 101/2000.

Esta Corte vem recomendando ao Poder Executivo que, até o exercício de 2016, adotasse as medidas necessárias para evidenciar as disponibilidades financeiras vinculadas à área da Saúde, quer seja por meio da criação de sistemática contábil que evidenciasse tais informações, quer seja através da adoção de outros mecanismos para demonstrá-las. Tal recomendação foi reiterada em meu voto do nas Contas Governamentais de 2015.

O órgão técnico registra que a Conselheira Relatora das Contas de Governo de 2016 solicitou ao Controlador-Geral o encaminhamento de informações a respeito das medidas adotadas, pelo Executivo Estadual, visando dar cumprimento à referida recomendação.

Em resposta, o Secretário Adjunto da SEF informou que, no exercício de 2016, implementou controles mediante a criação de contas bancárias escriturais internas vinculadas às entidades da área da saúde, objetivando a identificação dos recursos financeiros disponíveis no Ativo. Esclareceu também que, para “a individualização bancária da execução direta dos recursos do Fundo Estadual de Saúde, os procedimentos serão adotados a partir de abril de 2017 por meio dos mesmos mecanismos ora adotados para as demais entidades vinculadas ao FES”.

Para efeito da evidenciação da suficiência financeira vinculada à Saúde, entendeu o órgão técnico que deverão ser demonstradas, destacadamente, aquelas relativas aos recursos ordinários, os quais compõem a base vinculável da Saúde (impostos e recursos transferidos). Esse motivo, aliado à não criação de conta bancária escritural específica para o FES, impediu que a suficiência financeira vinculada à Saúde fosse evidenciada.

Nos mesmos moldes do ocorrido em 2015, em 2016, conforme já destacado no exame técnico, de acordo com o Anexo 5 do RGF – **Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa**, o Poder Executivo apresentou **insuficiência financeira** de R\$4,611 bilhões, uma vez que as obrigações, no montante de R\$7,460 bilhões, suplantaram as disponibilidades existentes, de R\$2,848 bilhões. Ainda assim, houve a inscrição de R\$4,530 bilhões de RPNP, resultando em uma **insuficiência total** de R\$9,141 bilhões.

As despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar, somente poderão ser computadas no cálculo dos recursos mínimos aplicados em ASPS **até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde (LC 141/12, em seu art. 24, inciso II c/c o art. 4º, § 1º, inciso II, da Instrução TCEMG 05/12).**

Permite-se aferir, daí, que os valores de Restos a Pagar Não Processados não podem compor o montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde, para fins de cumprimento da EC 29/00. Entendimento idêntico ao apresentado no exame técnico relativo ao exercício de 2015, quando apurou uma aplicação mínima de 9,16%, inferior à estabelecida no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88. Manifestação acolhida e registrada na manifestação do Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal, em seu Parecer, que integrou o meu voto sobre as Contas Governamentais de 2015.

Entretanto, na sessão plenária do dia 21/11/16, a maioria deste Colegiado acompanhou o voto-vista do Conselheiro José Alves Viana, o qual defendeu que fossem “excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira para efeito de composição do índice [...]”, apurando-se, assim, uma aplicação de 12,29% em ASPS, superior ao limite mínimo constitucional. A despeito daquela decisão, foi determinado que o Estado

aplicasse em Ações e Serviços Públicos de Saúde, a partir do exercício de 2017, o valor de R\$1.227.320.543,17, referente ao montante desses RPNP, ora incluídos. Para tal deliberação, considerou-se a “excepcional e inequívoca crise financeira que abala praticamente todos os entes da federação [...]”.

Contrários a essa posição, votaram os Conselheiros Cláudio Terrão e Gilberto Diniz, extraindo-se deste último o trecho a seguir, *in verbis*:

...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 (grifou-se).

Competia ao Administrador – diante desse cenário de contração do ciclo econômico e, conseqüentemente, de previsível déficit orçamentário e financeiro –, bem assim desses mandamentos constitucionais, cujo cumprimento é irrenunciável, estabelecer prioridades, notadamente para cumprir essa parcela mínima prescrita na Constituição das políticas públicas voltadas para a Saúde e para a Educação.

Destaco, que naquela Sessão, fui vencido em meu voto com relação a este item, que foi pelo entendimento de que não houve o cumprimento do índice mínimo constitucional em ASPS, e que o montante de Restos a Pagar não Processados inscritos em 2015, sem disponibilidade financeira, fossem pagos no exercício de 2017.

Em obediência às determinações constitucionais e legais que regulamentam a matéria; e por entender que os índices de aplicação em saúde não apresentam nenhuma vinculação à receita orçada mas sim àquela efetivamente arrecadada no exercício, motivo pelo qual a crise econômica ou o Decreto de Calamidade Financeira⁵⁰ não devem ser usados com o intuito de justificar o descumprimento de índices constitucionais. Assim, para efeito de apuração do percentual mínimo aplicado em Saúde, deverão ser consideradas **tão somente** as despesas liquidadas no exercício com as respectivas disponibilidades financeiras para honrá-las.

Quanto aos Cancelamentos de Restos a Pagar Ocorridos nos Exercícios de 2014 e 2015

De acordo com o disposto na LC 141/12, art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º⁵¹, além do percentual mínimo de 12% definido na CR/88, o Estado também **deverá aplicar o montante da**

50 Tema já exposto no item 2.4. “Decreto de situação de calamidade financeira”.

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

I - omissis

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

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

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

disponibilidade de caixa proveniente dos cancelamentos de RPNP e OLP até o término do exercício seguinte ao do cancelamento, uma vez que tais valores já foram considerados como ações de Saúde nos exercícios de referência.

Durante o exercício de 2014 ocorreram cancelamentos de Restos a Pagar – RPNP e RPP –, totalizando R\$288.247.638,12. Assim, a disponibilidade financeira oriunda desses cancelamentos deveria ser aplicada em ASPS **até o final do exercício de 2015**.

Todavia, decidiu este Colegiado, por maioria, em 21/11/16, por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais do Exercício de 2015, que a mencionada disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar cancelados em 2014 (R\$288.247.638,12) deverá ser aplicada **a partir do exercício de 2017**.

O mesmo procedimento foi aplicado aos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no período de janeiro a dezembro de 2015 e que atingiram o valor de R\$73,906 milhões. De acordo com o estabelecido na LC 141/12, art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, o Estado teria **até o final de 2016** para aplicar a disponibilidade de caixa resultante desses cancelamentos. Porém, entendeu esta Casa, da mesma forma, que tal aplicação também deverá ocorrer **a partir do exercício de 2017**.

Quanto aos Cancelamentos de Restos a Pagar Ocorridos no Exercício de 2016

Relativamente aos **cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no exercício de 2016**, registrou-se que os mesmos alcançaram o montante de R\$248,933 milhões, conforme demonstrado no relatório técnico, de forma detalhada e individualizados por ano-origem.

A movimentação ocorrida no exercício de 2016, relativa **aos saldos de RPNP** inscritos nos anos-origem 2010 a 2015, foi demonstrada no relatório técnico, por unidade orçamentária e da mesma forma, apresentou-se o detalhamento da movimentação ocorrida em 2016 nos **saldos de RPP** inscritos nos anos-origem 2009 a 2015, por unidade orçamentária, contextualizado um histórico mais abrangente deste estoque.

De acordo com o estabelecido no art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da LC 141/12, as disponibilidades de caixa resultantes dos cancelamentos de RPNP, anos-origem 2011 a 2015, no total de R\$153,574 milhões, bem como aquelas oriundas dos cancelamentos de RPP, anos-origem 2012-2015, no montante de R\$95,359 milhões, totalizando R\$248,933 milhões, deverão ser aplicadas em ações e serviços públicos de Saúde até o **término do exercício de 2017**, sem prejuízo do percentual mínimo de 12% definido na CR/88.

Percentual Aplicado em ASPS Apurado pela Equipe Técnica

Considerando as razões expendidas em seu relatório, a equipe técnica entendeu que, para apuração do percentual aplicado em ASPS, não poderão ser computados os valores inscritos em RPNP bem como as despesas liquidadas na Unimontes – Hospital Universitário Clemente de Faria. Assim, as despesas consideradas como ASPS pela equipe técnica totalizaram R\$3.769.982.435 que corresponde ao percentual de **8,71%** da receita base de cálculo R\$43.307.597.994, **evidenciando o não cumprimento do inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00**; por sua vez o valor não aplicado em 2016, somou R\$1.426.929.324.

No exercício de 2017, além desse montante (R\$1,427 bilhão), o Estado deverá aplicar, em ASPS, a disponibilidade financeira resultante dos cancelamentos dos Restos a Pagar ocorridos em 2016, os quais atingiram o total de R\$248.932.769,21, conforme estudo da unidade técnica. Somados,

tais valores totalizam R\$1.675.862.093,06 devendo, de acordo com o disposto no art. 25 da LC 141/12⁵², ser acrescidos ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência (12%) e das sanções cabíveis.

No exercício de 2017, o Estado deverá aplicar, também, o valor de R\$1.227.320.543,17, conforme decisão do Colegiado desta Casa, em sessão plenária de 21/11/16, quando da emissão de Parecer Prévio relativo as Contas Governamentais de 2015, bem como deverá aplicar as disponibilidades financeiras oriundas dos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2014 e 2015, nos montantes de R\$288.247.638,12 e R\$73.906.394,08, respectivamente, também de acordo com decisão exarada por esta Corte, na mesma oportunidade.

Estabelece a Lei Complementar 141/12, em seu art. 24, inciso II, que, para efeito de cálculo dos recursos mínimos aplicados em ASPS, serão consideradas as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar **até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.**

Conforme o ocorrido em 2015, o Poder Executivo apresentou **insuficiência financeira** de R\$4,611 bilhões, uma vez que as obrigações, no montante de R\$7,460 bilhões, suplantaram as disponibilidades existentes, de R\$2,848 bilhões. Ainda assim, houve a inscrição de R\$4,530 bilhões de RPNP, resultando em uma **insuficiência total** de R\$9,141 bilhões, verificada em exercício de 2016.

Assim, para efeito de apuração do percentual mínimo aplicado em ASPS, não foram computados os valores inscritos em RPNP, sendo consideradas, no exame técnico, apenas as **despesas liquidadas** no exercício, as quais atingiram R\$3.800.415.318,88. Desse valor total (R\$3,800 bilhões), foi expurgado, o montante de R\$30.432.883,53, relativo à despesa liquidada na Atividade 4574 – Gestão do Hospital Universitário Clemente de Faria, a cargo da Unimontes, por entender que a mesma não poderá compor as aplicações em ASPS, face as razões anteriormente consignadas no relatório do órgão técnico.

Dessa forma, de acordo com o exame técnico apurou-se uma aplicação mínima de **8,71% em ASPS, revelando que o Governo Estadual descumpriu o disposto no inciso II, art. 77, ADCT da CR/88, acrescentado pela EC 29/00.**

Entendo, portanto, que não houve o cumprimento do índice mínimo constitucional, para os gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, devendo o Poder Executivo aplicar no exercício de 2017, sem prejuízo do percentual fixado para o exercício, as importâncias de R\$1.426.929.324,00, referente à diferença entre o percentual mínimo, e o efetivamente aplicado em 2016; a disponibilidade financeira resultante do cancelamento dos Restos a Pagar ocorridos em 2016 em montante de R\$248.932.769,21; o valor de R\$1.227.320.543,17 resultante da diferença do percentual mínimo constitucional e o efetivamente aplicado no exercício de 2015, conforme decisão na Sessão Plenária de 21/11/2016; os valores de R\$288.247.638,12 e R\$73.906.394,08 relativos às disponibilidades financeiras oriundas do cancelamento dos Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2014 e 2015, conforme decisão desta Corte na mesma Sessão de 21/11/2016.

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

7 – RECOMENDAÇÕES

As recomendações apresentadas a seguir são imprescindíveis à melhoria da gestão administrativa e governamental do Estado de Minas Gerais, sobretudo face as dificuldades financeiras pelas quais o Estado tem passado no biênio 2015-2016. Acrescente-se que o agente político e em sua maioria a equipe governamental é a mesma do exercício no qual eu relatei, além da menção expressa da unidade técnica que não pode fazer o monitoramento e a verificação das minhas recomendações e determinações em razão da publicação ter se dado apenas no mês de abril de 2017, reitero e replico na íntegra o que plasmei no meu voto no Balanço Geral do Estado 2015, n. 977590.

Por fim, ressalto que na medida que não foram objeto de análise pela unidade técnica quanto ao cumprimento ou não das recomendações, torna-se imperiosa sua repetição nesta oportunidade, com os ajustes quando necessários, a fim de dar concretude e eficácia a decisão exarada por esta Corte em 2016.

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 n. 0.024/2012, 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 melhora na apresentação do Balanço Social, e ao baixo grau de satisfação no desempenho físico e financeiro das ações dos programas sociais de 2015 e 2016, recomendo que se implemente a necessária propositura no Balanço Social, das medidas corretivas a serem incorporadas ao projeto de LDO, para o exercício de 2017 e 2018, visando atender ao § 1º, art. 8º, da Lei n. 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 na Lei Orçamentária Anual, 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 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 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 – 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 Exclussões 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 746/2011.

Recursos vinculados por determinação constitucional ou legal

Educação

17 – Reitero a recomendação realizada em 2014 para que o Estado adote, para o exercício de 2017, 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 n. 141/2012.

21 – Reitero a recomendação emitida no parecer das contas governamentais de 2014 para que o Poder Executivo adote as medidas necessárias à evidencição das disponibilidades financeiras vinculadas à área da saúde, em atendimento ao disposto no inc. II do art. 24 da Lei Complementar n. 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 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

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 fundo⁵³; bem 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.

29 – Recomendo o monitoramento por parte do Estado das ações implementadas para dar eficácia à Lei n. 22.381/2016, nas esferas estadual e municipal.

A Estratégia de Desenvolvimento do Estado

Quanto à rede de defesa e segurança

30 – 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.

31 – 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.

⁵³ Lei 4.320/64, arts. 71 a 74.

32 – 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

33 – 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

34 – 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

35 – Recomendo à SCCG/SEF, que as notas explicativas sejam emitidas na forma estabelecida nas Demonstrações Contábeis Aplicada 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. 2.882/2015, relativo à criação do novo Plano Decenal Estadual de Educação.
- 3- Verificar se os Anexos de Metas Fiscais para os exercícios de 2017 e 2018 foram apresentados 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.

8 - 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 mostraram uma retração expressiva do PIB brasileiro em 2015, da ordem de 3,8%, comparado a 2014, sendo o pior resultado em 25 anos. Como se não bastasse o ano de 2016 teve uma queda de 3,6% em relação a 2015, acumulando deterioração da atividade econômica na razão de 7,2%. Este evento só se verificou no Brasil na década de 1930, quando os recuos foram de 2,1% e 3,3%, sucessivamente. Quanto ao PIB *per capita* houve um recuo de 4,4% em relação a 2015.

Nessa ordem de dados gravosos em relação a situação econômica do país, segundo os dados coletados pela unidade técnica, tabela 4, fl. 81, o desempenho do PIB nacional contrasta com o de outras economias globais, pois estas obtiveram, ainda que modesto, algum crescimento, v.g., Países Emergentes e em Desenvolvimento, 4,2%.

A conjuntura de retração econômica vivenciada em 2015 se repete para o exercício de 2016, e tal fato ocasiona novamente na fase de elaboração do projeto de lei orçamentária anual a necessidade de atrelar a realidade econômica ao orçamento fiscal. Assim, mais uma vez o Orçamento Público, em respeito à transparência das contas públicas e à gestão orçamentária responsável a enviar proposta deficitária em detrimento do comando constitucional de equilíbrio orçamentário.

Na ocasião em que relatei as contas de governo para o exercício de 2015 restou evidenciado 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). Esclareço que a situação não se alterou para o exercício de 2016 no que se refere ao plano objetivo, o Projeto de Lei Orçamentária Anual n. 2.938/2015 enviado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo é apresentado com déficit orçamentário na ordem de R\$8,921 bilhões, após sucessivas e numerosas emendas empreendidas no processo legislativo de votação, culminou na Lei 21.971⁵⁴, de 18/1/2016 em que ficou mantido o déficit orçamentário originariamente apresentado.

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 e novamente para o exercício de 2016. Importa ressaltar que no âmbito federal o Congresso Nacional, também, aprovou lei que autorizou o orçamento anual com déficit de até R\$170,3 bilhões para o exercício de 2016.

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 pelo segundo exercício consecutivo.

54 Por meio do OF.GAB.SEC. Nº 98/17, o Exmo. Sr. Helvécio Miranda Magalhães Júnior, Secretário de Estado de Fazenda, esclarece acerca de divergências apuradas pela Cfange entre os valores PLOA e LOA, verbis: “[...] informamos que as divergências apresentadas entre os valores PLOA e LOA são oriundas da participação do Poder Legislativo no processo de elaboração do orçamento através da propositura de emendas parlamentares (IPU 8) e emendas de participação popular (IPU 4).”

A implicação imediata de que em dois exercícos seguidos as receitas não seriam suficientes para acobertar todas as despesas previstas significa que, por óbvio, haveria despesas que não seriam adimplidas em sua inteireza. Agrava a situação também dos restos a pagar, pois a cada ano em que há desequilíbrio a tendência natural para o Estado de Minas Gerais é o incremento em seu endividamento e o maior volume de despesas não adimplidas no exercíco. Contudo, 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.

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. 21.971/2016.

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 que não ocorreu. Nesse ponto é que merece acolhida, mais uma vez por esta Corte de Contas, a feita do orçamento deficitário do Estado, tal qual ocorreu no julgamento do Balço Geral do Estado de 2015, no qual fui o relator, pois ao representar a realidade plasmada é que se pode dar concretude ao princípio da transparência e da boa-fé que devem imbuir os gestores públicos. Apesar disso não pode o Estado de Minas continuar a perpetrar tal prática nefasta a gestão das contas públicas embasado apenas no princípio da transparência da peça orçamentária, mas atentar para o dever de endireitar as contas públicas de modo que mediatamente tenha-se no plano real orçamento equilibrado.

Valho-me da citação realizada no Balço Geral do Estado de 2015, n. 977590, *in verbis*, do doutrinador Weder Oliveira⁵⁵,

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 no plano orçamentário 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.

O equilíbrio 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 desequilíbrio, este ideal fiscal deve ser mitigado de modo a se amoldar à realidade factual do cenário econômico, o que se observa mais uma vez nas contas públicas de 2016.

⁵⁵ *Curso de responsabilidade fiscal – Direito, Orçamento e Finanças Públicas*, Belo Horizonte: ed. Fórum, p. 385.

Poder-se-ia trazer ao lume o dever inserto no art. 9º da LRF, que trata do contingenciamento das despesas para que seja mantido o equilíbrio entre aquilo que se arrecada e a realização das despesas. Mas tal previsão normativa não pode ser vista isoladamente, pois à fl. 223, a unidade técnica ao analisar a arrecadação vs. previsão de arrecadação afirma que do 2º ao 6º bimestres a arrecadação suplantou as previsões de receitas; contudo, na tabela 70, fl. 225, *verbis*: “mostra que, do 1º ao 3º trimestres, as despesas realizadas ficaram 70,32%, 39,63% e 12,36%, respectivamente, inferiores aos créditos programados para realização de empenho e pagamento. Entretanto, no 4º trimestre, ficaram superiores ao limite estabelecido, em 127,19%. Assim, a despesa total ficou R\$224,710 milhões acima do programado.” Ressalta-se que este procedimento de moderado contingenciamento ao longo dos três primeiros trimestres não se observa no 4º Trimestre do exercício, tal qual ocorreu em 2015, e acrescenta-se que tal expediente deve ser objeto de atenção por parte do Governo Estadual por indicar um descontrole durante a execução orçamentária, sobretudo ao final dos exercícios financeiros.

Ainda com o mesmo intuito do art. 9 da LRF, estão os arts. 47 a 50 da Lei 4.320/1964, que também visam ao alcance do equilíbrio orçamentário.

Porém, repiso, o equilíbrio 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 2016, estimou a receita em patamar superior a despesa, o que perfez o déficit de R\$8,921 bilhões.

Não se pode desconsiderar este déficit orçamentário, que por sua vez, no plano financeiro também se confirmou, o que agrava a situação, como se extrai do minudencioso estudo realizado pela unidade técnica mesmo após a manifestação do Governo Estadual, fl. 793, o qual, demonstra cabalmente que ao final do exercício de 2016, a insuficiência financeira que era da ordem de R\$4,611 bilhões; contudo, ainda foram inscritos o montante de R\$4,530 bilhões em RPNP, o que resultou numa insuficiência de R\$9,141 bilhões, valor 21,32% maior que a insuficiência atingida, em 2015, após as inscrições em RPNP, de R\$7,534 bilhões.

Portanto, pode-se perceber que houve por parte do Estado esforço pífio na contenção de despesas, ainda que tenha conseguido em alguma medida realizar despesa em montantes aproximados com sua arrecadação o resultado final do exercício é preocupante para os anos vindouros, tendo em vista que irá se avolumar o somatório de restos a pagar não adimplidos. E o mais alarmante é que não é possível afirmar que as medidas apresentadas pelo Estado possam ser suficientes a garantir o futuro resgate no reequilíbrio financeiro de Minas Gerais.

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.

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 2016, a aplicação total representou 22,84% 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 8,71% da receita vinculável, o que também implicou no não cumprimento do exigido pelo inciso II, art. 77 do ADCT da Constituição da República (art. 198, § 3º, CR/1988 regulamentado pela Lei Complementar n. 141/2012).

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 e financeiro, os restos a pagar do exercício anterior, sobretudo aqueles relacionados a função saúde e educação só agravam a crise vivenciada pelo Estado de Minas Gerais em sua missão constitucional em dar cumprimento à aplicação necessária dos recursos públicos em ASPS e MDE.

O montante necessário para o atingimento dos índices constitucionais no plano financeiro se agravou no presente exercício, tendo em vista que devem ainda ser pagos aqueles restos a pagar relativos ao exercício de 2015. No entanto, a situação econômica nacional e estadual não sofreu alteração positiva, ao revés, o quadro de crise financeira e retração econômica se agravou, e como dito alhures, apenas na década de 1930 houve dois exercícios seguidos em que o PIB brasileiro foi decrescente, como ocorrera no biênio 2015-2016.

Logo, ao se considerar que os valores faltantes para a complementação dos índices se referem a ausência de disponibilidade financeira, aliada à alegação do Governo de que estão sendo envidado todos os esforços para seu pagamento, vejo que as consequências para o não cumprimento neste 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 sopesar as condições do 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 arrecadada inferior àquela 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 2016 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 Catarina⁵⁶, que volto a trazer à colação, 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/1988, 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, o endividamento do Estado, tendo ultrapassado mesmo o patamar de 200% entre DCL/RCL, a insuficiência financeira total de R\$ 9,141 bilhões no exercício, demonstram que a situação vivenciada é das mais gravosas já experimentadas por Minas Gerais e colocadas a apreciação desta egrégia Corte de Contas. Dessa feita, esse conjunto de fatores implica na mitigação necessária das consequências jurídicas em sede de parecer prévio para o descumprimento dos mínimos em Educação e Saúde.

Mitigar, porém, não implica acatamento dos percentuais apurados sem imposição de outra providência. Não. Minimiza-se, aqui, a consequência que, abstratamente, daí adviria; a obrigação, que é de natureza constitucional, essa não pode ser afastada, apenas diferido o seu implemento. Assim, o montante contabilizado dos RPNP deverá ser aplicado em exercício seguinte, somado ao montante que então for estabelecido para o cumprimento dos índices. Tal é o que fica acrescido às determinações ao Poder Executivo estadual já apresentadas neste voto, cabendo ao Tribunal verificar essa aplicação.

III – VOTO

Pelo exposto, voto pela emissão de Parecer Prévio pela **aprovação com ressalvas** das contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2016, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, especialmente, pelo não cumprimento dos índices constitucionais:

- a) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, no exercício de 2016, a aplicação total representou 22,84% da base de cálculo, não tendo sido atingido o patamar exigido no art. 212 da Constituição da República;
- b) na Ações e Serviços Públicos de Saúde, o percentual atingido foi de 8,71% da receita vinculável, o que também implicou no não cumprimento do exigido pelo

⁵⁶ Consulta em 05/08/2016 <http://servicos.tce.sc.gov.br/processo/index.php> Processo nº PCG 16/0015148, Rel. Cons. Wilson Rogério Wan-Dall, sessão de 02/06/2016, aprovação com ressalvas e determinações.

inciso II, art. 77 do ADCT da Constituição da República (art. 198, § 3º, CR/88 regulamentado pela Lei Complementar n. 141/2012).

Determino ainda que fica obrigado o Estado a aplicação no exercício seguinte das diferenças dos percentuais não aplicados nos exercícios de 2015 e 2016.

Ratifico ainda as recomendações e determinações constantes do meu voto, relativas ao exercício de 2015, processo n. 977590, que ainda não foram implementadas, tendo em vista que o órgão técnico informa que a publicação do Balanço Geral do Estado do exercício de 2015 só se deu em abril de 2017, razão pela qual na elaboração do relatório técnico relativo ao exercício de 2016, não foi possível fazer a avaliação de seu cumprimento.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

FICA APROVADO, POR MAIORIA, O VOTO DA CONSELHEIRA RELATORA, COM FUNDAMENTO NO QUE ESTABELECEM O ART. 45, INCISO I, DA LEI ORGÂNICA DESTA TRIBUNAL, E O ART. 240, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DESTA CORTE, PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS DO SENHOR FERNANDO DAMATA PIMENTEL, RESPONSÁVEL PELO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO EXERCÍCIO DE 2016, COM AS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES APRESENTADAS NA FUNDAMENTAÇÃO DE SEU VOTO, BEM COMO TODAS AS DEMAIS TRAZIDAS PELOS CONSELHEIROS QUE VOTARAM EM SEQUÊNCIA E QUE FORAM ENCAMPADAS PELA RELATORA. FICAM VENCIDOS, QUANTO À PARTE DISPOSITIVA DO VOTO, O CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ, QUE VOTOU PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS, E O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA, QUE VOTOU PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVAS.

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

Plenário Governador Milton Campos, 11 de julho de 2017.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente

ADRIENE ANDRADE
Relatora

JOSÉ ALVES VIANA
Revisor

np/irma/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