

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno – 12/02/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

BALANÇO GERAL DO ESTADO N. 1.066.559

Exercício: 2018
Responsável: Fernando Damata Pimentel
MPTC: Elke Andrade Soares de Moura
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA
REVISOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

RETORNO DE VISTA

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Senhor Fernando Damata Pimentel, chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais no exercício financeiro de 2018.

Na sessão extraordinária do Tribunal Pleno do dia 09/10/19, o relator das contas proferiu voto em que apresentou conclusão, **constatada a não aplicação de recursos mínimos no Ensino e na Saúde**, evidenciando o descumprimento do art. 212 da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar nº 141/12, respectivamente, **pela emissão de Parecer Prévio favorável à rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. Fernando Damata Pimentel, então Governador do Estado de Minas Gerais no exercício financeiro de 2018**, com fundamento no inciso III do art. 45 da Lei Complementar Estadual nº 102/08, Lei Orgânica deste Tribunal.

Após o revisor, conselheiro Wanderley Ávila, acompanhar o relator quanto à emissão de parecer prévio pela rejeição das contas e os demais conselheiros Licurgo Mourão, Durval Ângelo e Sebastião Helvecio divergirem, propondo a emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas, pedi vista dos autos para melhor reflexão.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Inicialmente, gostaria de parabenizar o relator, conselheiro José Alves Viana, o revisor, conselheiro Wanderley Ávila, e os integrantes da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE pelas proficuas análises desenvolvidas sobre as contas de governo do Estado, exercício financeiro de 2018.

Serei breve em meu voto, uma vez que os principais pontos referentes ao Balanço-Geral do Estado, de responsabilidade do então governador Fernando Damata Pimentel, já foram muito bem explorados pelos conselheiros que me antecederam.

De todos os pontos que foram minuciosamente analisados pela CFAMGE e pelos demais membros desse colegiado, três deles merecem especial atenção, conforme já destacado durante

o início de minha votação, não concluída em função do pedido de vista, quais sejam, o **limite de gastos com pessoal**, as **despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino** e os **gastos mínimos com ações e serviços públicos de saúde**.

Antes, porém, e sobretudo diante dos argumentos apresentados nos votos que até então estão formando a maioria, algumas ponderações introdutórias precisam ser feitas para melhor compreensão e reflexão sobre a real situação por que passa o Estado de Minas Gerais.

Introdução

A crise financeira enfrentada pelo Estado de Minas Gerais e as disfunções de nosso “Federalismo Cooperativo” têm sido argumentos recorrentes no discurso de diversos gestores e atores institucionais, ao ponto de tais premissas servirem como escudo para justificar a ausência de iniciativas concretas, até então não deflagradas pelos administradores, para enfrentar os problemas estruturais que assolam o Estado, bem como para legitimar o descumprimento de preceitos constitucionais representativos de direitos fundamentais do povo mineiro enquanto dimensão fundante da cidadania.

As disfunções do nosso “Federalismo Cooperativo”, em especial a sua faceta fiscal, é tema demasiadamente estudado e de conhecimento dos gestores públicos. Seus distúrbios remontam aos primórdios da formação da nação brasileira e não representam novidade alguma. Um panorama da crise do federalismo brasileiro e suas origens é retratado com propriedade no livro “Conflitos Federativos – Esperanças e Frustrações, em busca de novos caminhos para a solução¹”, obra que teve inclusive a apresentação do conselheiro Sebastião Helvecio, representando à época o Instituto Rui Barbosa.

Em referido livro, merece destaque a assertiva de que, apesar do quadro histórico, e muito bem conhecido, quanto ao grave problema estrutural do modelo federativo adotado no Brasil, “a crise do federalismo brasileiro parece estar longe de ser resolvida. Em vez de os estados se debruçarem sobre as razões dessa crise e buscarem construir uma agenda comum que vise ao fortalecimento de sua posição na federação, eles se envolvem numa disputa fratricida por redistribuir uma parcela do bolo fiscal que não para de encolher”.

No que tange aos problemas conjunturais, Luiz Carlos Bresser-Pereira² anota, quanto à grave crise econômica mundial de 2009, que “crises financeiras ocorreram no passado e voltarão a ocorrer no futuro, mas uma crise econômica tão profunda como a atual poderia ter sido evitada. (...). O capitalismo é instável e as crises lhe são intrínsecas, mas, dado que muito se fez para evitar uma repetição da crise de 1929, não bastam a natureza cíclica das crises financeiras ou a ganância dos financistas para explicar uma crise tão severa quanto a atual”.

Em Minas Gerais, muito mais do que uma crise conjuntural, que ocorre de tempos em tempos, enfrenta-se uma crise fiscal estrutural, que fora agravada pela forte recessão na economia brasileira e mineira, a partir do segundo trimestre de 2014, com piores consecutivas em 2015 e 2016. Esse fato serviu, inclusive, como exposição de motivos na Mensagem nº 48/2019, na qual o atual governador Romeu Zema encaminha à Assembleia Legislativa projeto de lei para que o

¹ Rezende, Fernando. Conflitos federativos: esperanças e frustrações – Em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 128.

² Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100003>. Acessado em 24/10/2019.

Estado possa aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), previsto na Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017.

Nesse breve contexto, já podemos antever que a atual crise econômico-financeira do Estado de Minas Gerais – o maior desequilíbrio estrutural de sua história – foi resultado da convergência de anos de gestão fiscal insuficientemente austera com um período econômico conjuntural pouco favorável ao afluxo de recursos públicos para o caixa do Estado. Fruto, portanto, de um processo histórico que não deve ser personificado ou atribuído a apenas um, mas a diversos governos precedentes, que se mantiveram, cada qual com sua parcela de responsabilidade, não congruentes aos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), inclusive – e isso deve ser registrado - com o apoio de alguns órgãos de controle.

O fato é que, para além das crises financeiras próprias do sistema capitalista, ao longo de anos houve um quadro histórico de não aderência à responsabilidade fiscal e de sérios equívocos político-administrativos que produziram uma evidente corrosão do modelo estrutural administrativo do Estado.

Vale ressaltar que muitas dessas decisões políticas foram pautadas na equivocada compreensão, por exemplo, de que havia expressivo espaço para novas despesas de pessoal, seja em razão dos reiterados resultados positivos de nossa economia especialmente nos anos anteriores a 2013, seja em face dos limites artificialmente estabelecidos por contabilidade criativa ou ainda por interpretações muito flexíveis do órgão de controle, algumas delas, inclusive, positivadas em normativos internos, a exemplo da Instrução Normativa nº 01, de 18 de abril de 2001, alterada pela Instrução Normativa nº 5, de 19 de dezembro de 2001.

Com efeito, em obra recente, intitulada “Da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade”, Pedro Jucá Maciel, em capítulo denominado “O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias”, registra com propriedade:

Nos últimos vinte e cinco anos, as finanças públicas estaduais seguiram comportamento cíclico. Pode-se delinear de forma clara a existência de três ciclos. O primeiro ocorreu de 1992 a 1997, quando houve um processo de forte deterioração das contas públicas. Após o lançamento do Plano Real, em 1994, agravaram-se os desequilíbrios financeiros dos estados e de seus bancos. O fim da hiperinflação e a elevação da taxa de juros real reduziram as receitas inflacionárias, elevaram os compromissos financeiros e anteciparam as crises de liquidez dos bancos estaduais. O resultado primário saiu da estabilidade em proporção ao PIB para um déficit de 0,4%.

Nesse período, os bancos estaduais foram utilizados como instrumentos para financiamento da expansão das despesas e, conseqüentemente, da elevação do endividamento dos entes. Rigolon e Giambiagi destacam que o maior problema se encontrava na estrutura de incentivos que lastreiam o relacionamento entre os bancos estaduais e seus acionistas controladores majoritários (os governos). A intervenção do Banco Central (Bacen) em diversos bancos estaduais e as trocas de títulos dos estados por títulos federais não foram suficientes para conter o crescimento explosivo das dívidas, a deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos estaduais. O Governo Federal foi, então, forçado a negociar novo programa de ajuste fiscal para os governos subnacionais em 1997.

Em troca da renegociação da dívida dos estados, a União, que havia assumido cerca de R\$101,9 bilhões de dívidas estaduais, exigiu medidas de austeridade com metas relacionadas à dívida financeira em relação à receita corrente líquida real, resultado primário, despesa com funcionalismo público, arrecadação de receitas próprias, privatização, permissão ou concessão de serviço público, reformas administrativas e patrimonial e despesas de investimento.

Assim, segundo a obra em referência:

Como consequência, o período de 1998 a 2007 se caracterizou pelo processo de consolidação fiscal, fruto dos altos encargos financeiros para pagamento da dívida pública dos governos estaduais e das elevadas metas de resultado primário negociadas com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), além da restrição de autorização para os endividamentos estaduais. Entre 2004 e 2007, o processo de ajuste fiscal recebeu, adicionalmente, contribuição positiva do crescimento das receitas públicas, tanto pelo maior dinamismo econômico quanto pelo aumento da formalização da economia no período. O resultado primário partiu de um déficit superior a 0,4% do PIB, em 1998, para um superávit de 1,1% do PIB em 2007, o maior nível da série histórica disponível.

No entanto, esse período de bonança, infelizmente, foi marcado por elevadas taxas de crescimento das despesas de caráter continuado e pela incapacidade dos gestores de realizar reformas estruturantes, notadamente quanto ao sistema previdenciário, que já apontava sucessivos déficits financeiros e atuariais. O fato é que, durante esse período, o Estado de Minas Gerais não se preocupou em promover o necessário ajustamento fiscal, seja ajustando seu ambiente econômico, a fim de aumentar sua capacidade arrecadatória, seja encaminhando ao Poder Legislativo as reformas essenciais para fazer face aos crescentes gastos com pessoal ativo e, sobretudo, com as aposentadorias, reformas e pensões.

Como anota Pedro Jucá Maciel na obra já referenciada:

Ao analisarmos a taxa de crescimento real, observa-se que, no período anterior à crise financeira, ocorrida no final de 2008, tanto as receitas quanto as despesas primárias subiram a taxas bastante elevadas. O crescimento médio das receitas foi de 7,7% a.a., enquanto o das despesas foi de 7,0% a.a., deflacionado pelo IPCA, o que permitiu os ganhos observados no resultado primário entre 2003 e 2008.

Após a crise financeira, iniciou-se o recente ciclo de deterioração fiscal. O principal motivo para esse quadro foi a queda do crescimento das receitas, com menor dinamismo econômico, e a incapacidade de reduzir as despesas de forma significativa, causada pela rigidez das regras administrativas e orçamentárias do setor público brasileiro. Além disso, os estados conseguiram prolongar o expansionismo fiscal por meio do aumento do endividamento, principalmente a partir de 2012. As receitas primárias reduziram sua taxa de crescimento médio a 3,6% a.a., enquanto as despesas cresceram em média 5,2% a.a.

Sobre as causas dos desequilíbrios orçamentários no âmbito do Estado de Minas Gerais, vale destacar o diagnóstico da situação fiscal estadual, elaborado pela STN, no qual são especialmente apontados como fatores expoentes de risco fiscal os fortes reajustes das remunerações das carreiras de segurança, educação e saúde, os sucessivos déficits previdenciários e as regras extremamente benéficas da previdência dos militares.

Na área de Segurança Pública, destaca-se que a Lei nº 19.576/11 concedeu reajuste de 100% aos policiais civis e militares, bombeiros militares, agentes penitenciários e agentes socioeducativos, escalonado entre 2011 e 2015. Na área da Saúde, a Lei nº 21.167/14 promoveu reajustamento das tabelas salariais de diversas carreiras do Sistema Estadual de Saúde por meio da incorporação da Gratificação Complementar em duas etapas.

Na área da educação, destacam-se: a) a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI nº 4876/15, que invalidou dispositivos da Lei Complementar estadual nº 100/07, que então promovera a efetivação de profissionais da área da educação sem concurso público, e que acarretou a migração de mais de 70 mil servidores para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS); e b) a aprovação da Lei nº 21.710/15, que procedeu à extinção da remuneração fixada

em parcela única (subsídio) para os servidores da educação, com a incorporação de várias vantagens pecuniárias e a alteração do critério da proporcionalidade do valor do piso salarial nacional, de modo que os profissionais que trabalhavam 24 horas passaram a receber o valor do piso referente a carga horária de até 40 horas, ou seja, com o pagamento do piso do magistério majorado (referencial de 40 horas), mesmo para professores com carga horária inferior.

Convém também salientar a edição da Instrução Normativa nº 01, de 18 de abril de 2001, alterada pela Instrução Normativa nº 05, de 19 de dezembro de 2001, que, em absoluta contrariedade ao literalmente disposto na LRF, determinou a exclusão dos inativos e pensionistas da composição dos limites das despesas com pessoal, conferindo uma amplíssima margem artificial para o aumento de gastos de natureza continuada pelo Estado, submetendo-o, inclusive, às legítimas pressões corporativas dos servidores públicos, porquanto diante da margem apresentada, conforme a decisão do Tribunal de Contas, havia espaço (embora artificial) para o crescimento das despesas com pessoal.

No que toca à aplicação da LRF, compreendo como absolutamente acertado o diagnóstico da STN e adoto-o igualmente como fundamento.

Se de um lado o Estado adotou uma política de expansão de gastos com pessoal, de outro a Lei de Responsabilidade Fiscal poderia servir como instrumento para tentar barrar essa trajetória. Isso porque, quando a despesa total com pessoal de cada Poder excedesse os 90% dos respectivos limites, os Tribunais de Contas alertariam os Poderes ou órgãos, incentivando os gestores a adotarem medidas de ajuste fiscal. Além disso, caso a despesa ultrapasse efetivamente os limites, os gestores estariam legalmente impedidos de contratar ou conceder novos reajustes e benefícios.

No entanto, como a LRF impôs um limite, mas não impôs um padrão único e claro de contabilização para todos os entes, as interpretações dos diversos tribunais de contas estaduais divergem. Até 2017³, de acordo com a IN TCEMG nº 05/2001, a metodologia do cálculo da despesa com pessoal não considerava os valores gastos com inativos. Logo, o aporte do Tesouro Estadual para cobertura do déficit previdenciário também era deduzido no cálculo. Para se ter noção da magnitude dessa dedução, somente em 2017, de acordo com o PAF [Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal], o valor do aporte foi de R\$ 15,3 bilhões.

Ainda de acordo com o PAF, Minas Gerais possuía a relação despesa com pessoal/RCL de 79,0% em 1998. A relação foi caindo até 56,0% em 2005. A partir de então a relação se elevou e atingiu seu ápice em 2017, com 79,2%.

A tabela 3 [em anexo] apresenta, na prática, os efeitos dessa interpretação mais extensiva feita pelo TCE/MG quanto aos elementos integrantes da despesa de pessoal.

O que se observa é que o Estado vem com despesa de pessoal acima do autorizado pela LRF, caso os manuais de contabilidade do Tesouro Nacional estivessem sendo observados. Perceba que, nesses termos, todos aqueles aumentos salariais noticiados anteriormente seriam impossibilitados.

O efeito imediato e nefasto dessa dinâmica é o comprometimento da prestação de serviços públicos. De fato, é a camada mais pobre da população (justamente a que mais precisa e demanda por serviços públicos) quem vem sofrendo e, em última instância, financiando o

³ Na verdade, os efeitos jurídicos permaneceram até 1º de janeiro de 2019, nos termos do art. 3º da Instrução Normativa nº 1, de 28 de fevereiro de 2018, que revogou a IN 01/2001, com as alterações da IN 05/2001.

descontrole das contas públicas estaduais. Se é verdade que a estagnação econômica trouxe reflexos negativos para a economia mineira em 2014 e 2015, não é verdade que se possa imputar a ela total responsabilidade pelo grave desequilíbrio financeiro que se encontra Minas Gerais. Problemas de gestão, a concessão de aumentos salariais e a recusa em fazer os ajustes necessários ao enfrentamento da grave crise fiscal explicam fortemente o descontrole atual.

Supondo que a metodologia do cálculo para averiguação dos limites de despesa com pessoal fosse a do PAF, quantos recursos o ente [Estado de Minas Gerais] teria poupado na última década? Será que a situação de hoje seria diferente, ao ponto de não haver necessidade de pleitear entrada no Regime de Recuperação Fiscal?

Para fazer essa análise, fez-se a suposição de que o Estado respeitaria o limite de 54% da despesa com pessoal/RCL, e que manteria essa relação até 2017 (último ano com cálculo pelo PAF). Assim, aqui se está supondo que o gestor, ao ser informado que a relação atingiu os 54%, teria feito esforço para manter a relação nesse patamar. Dado que o valor mínimo da porcentagem realizado foi o de 56,0% em 2005, fixou-se o valor de 54% a partir de 2006 até 2017.

Assim, comparando-se os números de despesa e RCL realizados com os 54% da RCL realizada (calculada pelo PAF), **chega-se a economia de R\$ 63 bilhões** [tabela 4, em anexo].

É bem verdade que boa parte da despesa com pessoal concentra-se na previdência estadual, sobre a qual o Estado tem controle limitado, pois fatores externos como idade de aposentadoria e tempo de contribuição estão alheios a gerência do governante local. No entanto, acredita-se que seria improvável que os aumentos salariais apresentados anteriormente ocorressem no cenário de cumprimento da LRF com a metodologia do PAF.

Também contribuiria para o controle das finanças a existência de uma lei de responsabilidade fiscal estadual semelhante àquelas adotadas por outras unidades federativas, como Ceará e Mato Grosso, que impede a concessão de aumentos salariais caso indicadores fiscais não tenham obtido resultados satisfatórios.

Convém sublinhar ainda que, na dimensão das receitas públicas, o Estado tem adotado medidas para tentar incrementar a arrecadação dentro de uma conjuntura de desequilíbrio orçamentário. De toda sorte, parece improvável que o ritmo de crescimento de arrecadação, notadamente quanto à sua fonte mais relevante (o ICMS), continue com o vigor dos últimos anos sem que a economia volte a crescer no mesmo ritmo de outrora, o que é pouco provável.

Por outro lado, há diminuto espaço político para possível aumento de tributos, em especial sobre as alíquotas do ICMS, uma vez que tal medida reflete diretamente no preço dos produtos e, portanto, no consumo. Além disso, eventual esforço de combate à sonegação, embora possível e sempre bem-vindo, produz efeitos pouco significativos no curto prazo, dada a experiência histórica com o resultado da utilização desses instrumentos, sobretudo nos últimos três anos.

Sobraría, assim, a chamada reversão de incentivos ou das renúncias fiscais autônomas, ou seja, aquelas concedidas pelo próprio Estado, em especial os incentivos incidentes sobre o ICMS e, em menor escala, alguns incentivos sobre o IPVA, a exemplo dos benefícios conferidos às empresas locadoras de veículos.

Enfim, parece difícil que o Estado consiga realizar um forte ajuste fiscal pelo lado da receita, a não ser na hipótese pouco provável do encerramento da famigerada e fratricida guerra fiscal, a propiciar, a partir de então, uma grande e efetiva revisão sobre as expressivas renúncias fiscais

que indiscutivelmente acabam por onerar a qualidade dos serviços públicos prestados pelo Estado.

O que até aqui venho aduzindo é que o cenário de crise financeira já é velho conhecido das autoridades administrativas e controladoras do Estado. Desde 2008, houve tempo suficiente para que os gestores tomassem medidas para ajustar as contas públicas e restabelecer o equilíbrio orçamentário. Infelizmente, repito, não foi o que se viu. Ao contrário, ao longo dos anos alguns preferiram, diante de períodos de bonança, adotar políticas de aumento das despesas de caráter continuado, sem uma projeção adequada ao correspondente crescimento das receitas, a fim de que pudessem fazer face a tais gastos. Ou seja, foram na verdade desprezadas as políticas de austeridade e contenção desses riscos fiscais, exatamente na contramão do que sempre preconizou a LRF.

Vale lembrar que, já nas contas de 2011, ao me manifestar acerca do cenário econômico mineiro, com a colaboração da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD, após longa exposição e projeção do cenário macroeconômico futuro e os impactos no Estado, detalhando-se as repercussões regionais, diante de um quadro de direcionamento da economia mineira para um perfil minerário exportador, o que poderia comprometer a sustentabilidade da arrecadação fiscal, entendemos – à época - que Minas Gerais precisava direcionar esforços políticos na modificação da Lei Kandir para extinguir ou modificar a estrutura do benefício fiscal desse segmento econômico ou, pelo menos, aumentar a compensação pelas perdas provocadas pelas exportações.

Da mesma forma, quanto aos royalties da mineração, salientamos que o Estado precisava envidar esforços para alterar a legislação de regência, objetivando o aumento dos valores devidos e o aperfeiçoamento de sua repartição, aplicação e fiscalização, ou seja, que houvesse efetiva mobilização pelo novo marco regulatório da mineração.

No que diz respeito à recuperação de crédito inscrito em dívida ativa, fora registrada a relevante atuação do Governo mineiro na busca do incremento da arrecadação e do seu controle por meio do programa Minas Legal. Por outro lado, recomendamos, ainda nessa área, que o Governo do Estado continuasse envidando esforços na implantação de políticas que visassem ao incremento da recuperação dos créditos tributários e não tributários.

Com relação à estimativa e à compensação da renúncia de receita, fora recomendado ao Governo que determinasse à SEF a adoção de procedimentos para o cumprimento das exigências da LRF, imprescindíveis ao controle da efetividade das medidas de incentivo adotadas, bem como, em face da ausência de indicação das empresas beneficiadas com as renúncias, enviasse ao Tribunal os expedientes remetidos à ALMG, por força do § 6º do art. 225 da Lei nº 6.763/75.

No que toca ao planejamento de médio e longo prazos, recomendou-se ao Governo, para a garantia do equilíbrio de longo prazo e aumento da capacidade de investimento público e de realização de políticas sociais, intensificar esforços para a renegociação da dívida do Estado com a União, aperfeiçoar o sistema previdenciário, reduzir as despesas correntes mais flexíveis, otimizando a despesa e, do lado da receita, considerar sua sustentabilidade econômica, além da manutenção de melhorias contínuas na fiscalização para combate à sonegação e à informalidade.

Na área “Inovação, Tecnologia e Qualidade”, que, em termos gerais, objetivava fortalecer a competitividade da empresa mineira, fora recomendado ao Governo aperfeiçoar o planejamento

na área e intensificar as ações para aumento da competitividade da economia mineira, propiciando a formação e a contribuição de pesquisadores para o setor produtivo.

Na área “Investimento e Valor Agregado da Produção”, que visava à promoção do investimento com agregação de valor, também fora recomendado ao Governo de Minas **que aperfeiçoasse o planejamento na área de investimento econômico e, em sintonia com uma política tributária sustentável, intensificasse as ações para contornar o impacto na economia mineira da demanda internacional por commodities e evitar o risco de primarização da economia mineira, fomentando a agregação de valor, a diversificação e a busca de novos mercados, o que proporcionaria melhoria na pauta, no valor e no destino das exportações, aumento do PIB, do emprego e da arrecadação.**

Quanto à dívida fundada, considerando as dificuldades do Estado para cumprimento das obrigações em relação às suas dívidas, principalmente com a União e a CEMIG, o que impactava o estoque crescente da dívida consolidada e, por conseguinte, da Dívida Fiscal Líquida (DFL), recomendou-se que o Estado continuasse envidando esforços para a renegociação da dívida de Minas Gerais em níveis compatíveis com a realidade econômica do país.

No que tange ao Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado, considerando que o procedimento de executar despesas acima dos créditos orçamentários autorizados vinha ocorrendo desde 2008, fora recomendado ao Governo do Estado que determinasse à SEPLAG a promoção do aperfeiçoamento do sistema de planejamento orçamentário, evitando distorção entre a estimativa para investimento e a execução.

Quanto aos Restos a Pagar, processados ou não, diante da informação de que o Poder Executivo vinha mantendo registros em Restos a Pagar desde o exercício de 1997, para os processados e, desde 2007, para os não processados, procedimento que não se coaduna com as normas de Direito Financeiro, recomendou-se ao chefe do Poder Executivo do Estado, aos presidentes do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa e ao procurador-geral do Ministério Público que envidassem esforços para promover a aderência dos procedimentos às normas pertinentes. Recomendou-se, ainda, ao Governo que fosse observado o art. 55, inciso III, alínea “b”, 3 e 4, da LRF, procedendo-se à devida evidenciação dos RPNP no Relatório de Gestão Fiscal.

Na área de Previdência Social do Servidor Público, ante a constatação de que o Estado não vinha elaborando o orçamento da seguridade social, contrariando a exigência inserta nos arts. 165, § 5º, III, e 195, §1º, da Carta Federal, reiterou-se a recomendação ao Governo para implantação dessa específica peça orçamentária.

Da mesma forma, visto que o Estado vinha despendendo vultosas somas para cobrir resultado previdenciário deficitário, equivalente, em 2011, a R\$6,820 bilhões, fora determinado à Diretoria de Controle Externo do Estado que promovesse estudos acerca do impacto das projeções das obrigações previdenciárias na receita pública estadual para orientar o Governo quanto à sustentabilidade do sistema previdenciário e das finanças públicas do Estado de Minas Gerais.

Por oportuno, merecem destaque, ainda, como demonstração de que foram sugeridas medidas para correção de rumos e restabelecimento do equilíbrio orçamentário, as seguintes recomendações feitas pelo conselheiro Mauri Torres, relator das contas do exercício de 2012:

Quanto à análise da Conjuntura Econômica Nacional e Estadual

[...]

Nesse contexto, **recomendo que o Governo concentre esforços para fomentar a diversificação da pauta de exportação do Estado de Minas Gerais, buscando retomar a prevalência de produtos com maior valor agregado e, conseqüentemente, menos suscetíveis às instabilidades do mercado econômico internacional.**

Quanto ao extrativismo mineral e a arrecadação sustentável em Minas Gerais

[...]

Dado esse panorama de desequilíbrio econômico-tributário, ainda vigente apesar dos esforços empreendidos pelo Governo mineiro no plano nacional visando a uma reforma fiscal do pacto federativo, **reitero a recomendação** exarada nos autos do Balanço Geral do Estado n. 872207, exercício de 2011, **para que o Governo estadual concentre esforços políticos para alterar a Lei Kandir ou para mitigar a perda de receita tributária decorrente dessa Lei com o incremento das receitas compensatórias transferidas pela União.**

[...]

Feito esse diagnóstico das principais questões atinentes ao setor extrativista em Minas Gerais, **recomendo que o Governo adote medidas junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG – para acompanhar mais diretamente a execução orçamentária relativa à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais e à Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários**, buscando garantir a efetiva alocação dos respectivos recursos em despesas pertinentes aos fins compensatórios a que se destinam.

[...]

Recomendo, por fim, que o Governo analise e se empenhe para implementar as sugestões elaboradas pela equipe de consultores do IPEAD/UFMG em relação às ações e aos instrumentos voltados à promoção do desenvolvimento sustentável das regiões mineradoras do Estado, bem como às alternativas de utilização dos recursos provenientes da CFEM para efetiva concretização de seus objetivos compensatórios.

Quanto à Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz

A meta-síntese dessa rede é a *gestão pública efetiva e próxima da sociedade*. Essa rede consiste no pilar de sustentação para a atuação do Estado nas demais redes, porquanto persegue a manutenção do equilíbrio fiscal, com programas e ações que visam à sustentabilidade da receita e a eficiência das despesas, sem perder de vista a necessidade de constante aprimoramento e inovação da gestão administrativa.

[...]

Acatando as sugestões apresentadas pela Unidade Técnica, **recomendo que o Governo continue se dedicando com afinco para aumentar a arrecadação de ICMS acima do crescimento econômico do Estado, bem como para incrementar as fontes alternativas de receita para reduzir a dependência do Estado da arrecadação dos impostos.**

Recomendo, outrossim, que o Governo concentre esforços para melhorar a composição estratégica do gasto público, alocando uma parcela maior de recursos em programas estruturadores, que traduzam um efetivo aumento dos investimentos.

[...]

Quanto à Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação

[...]

Diante do exposto, **recomendo que o Governo permaneça envidando esforços para aprimorar o direcionamento de recursos para a ciência, tecnologia e inovação.** Nessa toada, **recomendo que o Governo se empenhe na criação de políticas públicas regionais de investimento e incentivo em ciência, tecnologia e inovação, de modo a descentralizar o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais.**

Outrossim, atendendo à sugestão da Unidade Técnica, **recomendo que o Governo priorize, no planejamento estratégico de médio e longo prazo, investimentos para melhorar o ensino superior estadual, em relação à qualidade do ensino e ao número de alunos, visando à formação de profissionais mais qualificados e especializados para atender à demanda do mercado de trabalho.**

Quanto à Renúncia de Receita

[...]

Diante disso, **reitero a recomendação para que o Governo adote as medidas necessárias para evidenciar também a estimativa das medidas compensatórias no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, a fim de cumprir integralmente o disposto no inciso V do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

[...]

Em face disso, **recomendo que o Governo promova a evidenciação contábil das renúncias concedidas, adequando-se às diretrizes do Manual de Procedimentos Contábeis Orçamentários, Portaria conjunta STN/SOF n. 01, de 20/06/2011.** Ademais, **reitero a recomendação para que o Governo envie a esta Corte de Contas, imediatamente, cópia dos ofícios remetidos à Assembleia Legislativa do Estado por força do § 6º do art. 225 da Lei Estadual n. 6.763/1975.**

Quanto à Previdência Social do Servidor Público

[...]

Nessa toada, endosso a sugestão apresentada pela Unidade Técnica no reexame e **recomendo que o Governo adote todas as medidas necessárias à adequação da contabilização dos aportes repassados aos fundos de previdência do Estado, evidenciando a finalidade a que se destinam os recursos.**

Outrossim, **recomendo que o Governo observe a Portaria MPS n. 746/2011, de modo que os recursos efetivamente repassados ao FUNPEMG, a título de constituição de reserva matemática ou de cobertura de déficit atuarial, sejam mantidos em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos.**

Quanto à Dívida Fundada ou Consolidada

Assim, dando continuidade ao trabalho iniciado em 2010 e reconhecendo a importância dessa questão e o seu impacto na manutenção do equilíbrio das contas públicas no Estado de Minas Gerais, **reitero a recomendação para que o Governo continue concentrando esforços, mobilizando lideranças políticas nos âmbitos estadual e nacional, para a efetivação da renegociação da dívida com a União.**

Releva, ainda, resgatar a já referida Mensagem nº 48/2019⁴ encaminhada pelo atual governador ao Poder Legislativo, referente ao Projeto de Lei nº 1.202/19, que autoriza o Estado a aderir ao

⁴ MSG 48/2019. Encaminha projeto de lei que autoriza o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, previsto na Lei Complementar Federal nº 159/2017.

Regime de Recuperação Fiscal – RRF. Respalado em dados fornecidos pela Secretaria de Estado de Fazenda, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, bem como pela STN, expôs o Governador os motivos fáticos e jurídicos que o levaram a solicitar àquela Casa autorização para aderir ao RRF. Em suas razões, destacou o chefe do Poder Executivo:

A análise dos resultados orçamentários do Estado evidencia o crescimento do desequilíbrio fiscal nos últimos cinco anos, resultado de uma trajetória de aumento das despesas em descompasso com o das receitas. **Entre 2014 e 2018, o crescimento total das despesas do Governo do Estado de Minas Gerais, compreendendo os três Poderes, alcançou 36,4%, enquanto o das receitas foi de 25,1%, perfazendo, portanto, uma diferença negativa na ordem de 11,3%.**

Além da mais acentuada e prolongada recessão econômica – que gerou enorme perda de arrecadação –, **outros fatores deram causa ao desequilíbrio financeiro do Estado. Dentre eles, destacam-se o aumento descontrolado das despesas com pessoal, a expressiva ampliação dos restos a pagar e o significativo endividamento por operações de crédito que foram incentivadas pelo Governo Federal, como instrumento de política econômica.**

Nesse cômputo, a despesa com pessoal foi significativa, já que houve um aumento da ordem de 40,1% no período, com destaque para o gasto com inativos. O incremento da despesa de pessoal, especialmente caracterizada por ser obrigatória e com pouca possibilidade de redução, demonstra o desarranjo estrutural nas contas do Estado.

Concomitantemente, houve ampliação considerável do passivo contábil, fiscal e orçamentário de curto prazo. Ressalta-se que, para financiar o déficit, o Estado passou a atrasar o pagamento de seus compromissos, causando o sucessivo aumento de inscrições em restos a pagar, totalizando o montante de R\$28,2 bilhões em janeiro de 2019. Esse dado evidencia o caos no Estado, na medida em que os fornecedores de serviços e bens em áreas primordiais – como saúde, educação e segurança – deixaram de receber a contraprestação devida. Essa situação de inadimplência torna extremamente escassa e exponencialmente onerosa a oferta de bens e serviços para a Administração Pública. Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, a condição financeira de Minas Gerais é a mais grave entre os Estados-membros da Federação, com 50% da receita corrente líquida – RCL – de 2018 comprometida com restos a pagar, seguida do Rio de Janeiro, com 32%, e Mato Grosso, com 28%, em uma média nacional de 12%.

Além do grave desequilíbrio na despesa de pessoal e do aumento exponencial dos restos a pagar, o Estado já se encontrava, ao término de 2018, em situação de elevado endividamento, com percentual sobre a Receita Corrente Líquida de 189%, sendo de 200% o limite fixado no inciso I do art. 3º da Resolução nº 40, de 21 de dezembro de 2001, do Senado Federal. Com esse alto nível de endividamento e com forte tendência de ampliação, caso não sejam adotadas medidas correccionais que demandam alterações legislativas, o pagamento do serviço da dívida continuará a impactar de forma relevante o caixa do Tesouro Estadual, com destaque para operações de crédito contratadas com variação cambial, prejudicando ainda mais, e de modo progressivo, a já fragilizada situação financeira de Minas Gerais.

O exercício de 2018 marcou o ápice da crise fiscal mineira quando o Governo também deixou de efetuar os repasses constitucionais obrigatórios de recursos para municípios, incluindo os decorrentes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb e ainda deixou de honrar o pagamento do serviço da dívida pública com a União, que só não gerou efeitos mais graves como o bloqueio das receitas do Estado e o colapso das contas públicas em razão de liminares concedidas pelo Supremo Tribunal Federal –

STF. Outro fato relevante ocorrido em 2018 foi a incapacidade de o Estado cumprir a vinculação constitucional de recursos destinados à saúde e à educação, deixando de aportar, respectivamente, R\$940 milhões e R\$1,5 bilhão nestas áreas prioritárias. Portanto, o montante da dívida alcançou R\$34,5 bilhões em 31 de dezembro de 2018, sendo R\$28,2 bilhões em restos a pagar.

Em referida mensagem o atual Governador chamou a atenção para o fato de que os dados apurados em 2018 demonstram que, somente no âmbito do Poder Executivo, houve a extrapolação do limite máximo com gastos com pessoal em aproximadamente 17,65%, o que representou uma despesa anual de R\$9,9 bilhões acima do legalmente permitido, demonstrando, portanto, que o desequilíbrio fiscal do Estado é mesmo estrutural. Tais gastos são os que mais pressionam as contas públicas.

Alerta o chefe do Poder Executivo, ainda, que “(...), mantidas as premissas do atual cenário administrativo-financeiro – sem a adoção, portanto, de medidas de ajuste estrutural –, a projeção indica que a diferença entre a totalidade das receitas e das despesas, que em 2018 resultou num déficit de R\$10,2 bilhões, acumularia um saldo negativo de R\$110 bilhões, no período de 2019-2025.”.

Com efeito, os dados evidenciam uma realidade que precisa ser compreendida pela sociedade e pelas instituições mineiras: **a crise financeira é estrutural, e não apenas conjuntural.**

Segundo o atual governo e nas palavras do governador:

Assim, diante do contexto de grave crise financeira aqui exposto e do enquadramento legal e gerencial necessário e urgente para o seu enfrentamento, o Poder Executivo entende que a alternativa que melhor responde ao interesse público do Estado e à sociedade de Minas Gerais é a adesão ao RRF instituído pela Lei Complementar Federal nº 159, de 2017.

Informo que, para aderir ao Regime, é necessário que o Estado apresente à União um Plano de Recuperação Fiscal. O Plano é constituído por um conjunto de normas legisladas que instrumentalizam medidas de ajustes rigorosamente descritas no art. 2º da Lei Complementar Federal nº 159, de 2017. O atendimento a tais exigências não dispensa a adoção, pelo Estado, de medidas adicionais que viabilizem o alcance do equilíbrio das contas públicas.

Esclareço que o fato do Estado atender os requisitos de habilitação para aderir ao Regime demonstra situação de crise fiscal extrema, **já que tais condicionantes, por serem cumulativas, caracterizam insolvência financeira, quais sejam: a) receita corrente líquida – RCL menor que a dívida consolidada no exercício anterior ao pedido de adesão (no caso, RCL de R\$56,34 bilhões e dívida consolidada de R\$113,81 bilhões); b) despesas liquidadas com pessoal, incluídos juros e amortizações, que representem, no mínimo, 70% da RCL do exercício anterior ao pedido de adesão (no caso, despesa liquidada em R\$49,37 bilhões, e RCL de R\$56,34 bilhões); e c) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação (no caso, obrigações financeiras de R\$8,10 bilhões e disponibilidade bruta de caixa de R\$1,36 bilhão).**

Atribuir o desequilíbrio fiscal à crise financeira conjuntural ou às disfunções do federalismo, como querem alguns, com previsão de déficits orçamentários ano a ano, é no mínimo distorcer o problema estrutural que enfrentamos e, sem dúvida agravado por tais fatores, a fim de encobrir práticas de gestão que nos anos de “vacas gordas” aumentou as despesas correntes, ao invés de politicamente discutir o federalismo fiscal, e nos anos de “vacas magras” não promoveu os duros ajustes necessários à retomada de rumo.

Por fim, feitas essas ponderações iniciais, registro que não estou aqui a negar a existência de uma crise financeira conjuntural e de disfunções do federalismo fiscal, que sempre existiram e que precisam ser trabalhados, fatores que certamente agravaram e evidenciaram os problemas estruturais do Estado.

O que se pretende é chamar a atenção para o fato de que não faltaram sugestões do Tribunal de Contas para que o Governo de Minas adotasse medidas para corrigir rumos e evitar que se chegasse aonde se chegou. Ademais, cabe ressaltar que a tão previsível crise estrutural enfrentada pelos entes federados brasileiros, incluído o Estado de Minas Gerais, não pode justificar o descumprimento de mandamentos constitucionais, tão caros à nossa sociedade e ao seu progresso, notadamente quando tais mandamentos tomam como base os valores efetivamente arrecadados (sejam poucos, sejam muitos).

Feitas estas considerações iniciais, passo à análise detida dos itens que, a meu juízo, merecem especial atenção.

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

De início, ressalto que a concretização dos direitos fundamentais do povo mineiro notadamente o direito social à educação e à saúde, por suas características, constitui um dever inarredável do Estado Brasileiro. Dentre os direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição da República de 1988, os direitos sociais à educação e à saúde destacam-se dos demais por terem recebido tratamento diferenciado do constituinte originário, a fim de que fossem protegidos e não ficassem sujeitos às discricionariedades orçamentais dos diferentes governos de momento.

Em virtude de seu cunho prestacional, referidos direitos buscam garantir um mínimo existencial básico ao indivíduo para uma vida com dignidade, levando em conta os princípios de universalidade, integralidade e igualdade no acesso a bens e serviços inscritos na Constituição.

Diante de tais premissas, enquanto dever do Estado, o constituinte originário fixou índices mínimos de aplicação na saúde e na educação como maneira de garantir serviços dessa natureza a toda população.

Não bastasse todo o plexo de garantias a proteger os direitos à educação e à saúde, vê-se, conforme Anexo 08 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), 6º bimestre de 2018, que o Estado de Minas Gerais realizou despesas com MDE da ordem de R\$10,43 bilhões, correspondente a 21,99% da receita base de cálculo, materializada em R\$50,10 bilhões, quando o valor a ser gasto deveria ser de R\$12,5 bilhões, não atendendo, assim, ao percentual mínimo fixado pelo art. 212 da Constituição Federal.

A CFAMGE, ao analisar as despesas informadas pelo Estado para fins do cálculo do mínimo constitucional com MDE, glosou despesa não afeta à educação, referente à gasto com assistência comunitária (aproximadamente R\$229.000,00).

Além disso, contrariando o disposto na Instrução Normativa TCEMG nº 13/08, o Estado computou como MDE restos a pagar não processados, no montante de, aproximadamente, R\$729 milhões, sem que houvesse, ao final do exercício, disponibilidade financeira para suportá-los. Relembre-se que, no exercício em questão, o Estado apresentou déficit financeiro de R\$ 11,23 bilhões de reais. Ademais, houve, ainda, o cancelamento, no ano de 2018, de restos a pagar que compuseram o índice de MDE em exercícios anteriores no montante total de, aproximadamente, R\$446 milhões de reais.

Expurgando tais valores das despesas com MDE, tal como fez acertadamente a CFAMGE, constata-se que, na realidade, o percentual aplicado pelo Estado de Minas Gerais em manutenção e desenvolvimento do ensino ficou em 18,48% da receita base de cálculo, muito aquém, portanto, do mínimo constitucional previsto no art. 212 da Constituição Federal (25%).

Já no que diz respeito às despesas com ações e serviços públicos de saúde – ASPS, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), 6º bimestre de 2018, publicado em 30/01/19, demonstra que o Governo do Estado empenhou despesa no valor de R\$5,12 bilhões, correspondente a um percentual de 10,22% da receita base de cálculo, quando o valor a ser gasto deveria ser de R\$6,01 bilhões, não atendendo, assim, ao percentual mínimo fixado no art. 77, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (ADCT).

Tal como se deu nos gastos com MDE, o Estado, em relação às despesas com saúde, também computou, de forma equivocada, na apuração do mínimo constitucional, restos a pagar não processados da ordem de R\$1,15 bilhões de reais sem que houvesse, ao final do exercício, disponibilidade de caixa para suportá-los. Além disso, foi realizado o cancelamento, em 2018, de restos a pagar inscritos em outros exercícios no montante total de R\$ 489,539 milhões de reais.

Sendo assim, acorde com a Unidade Técnica e com o relator das Contas, entendo que devem ser expurgados esses valores computados indevidamente pelo Estado de Minas Gerais nas Ações e Serviços Públicos de Saúde. Com efeito, após serem decotadas tais despesas, constata-se que o Estado aplicou, em 2018, o percentual de 7,92% da receita base de cálculo, ficando, uma vez mais, abaixo do mínimo constitucional fixado pelo art. 77, inciso II, do ADCT, para gastos com saúde (12%).

Ressalto, nessa oportunidade, o montante significativo de restos a pagar inscritos no exercício de 2018 não apenas na função educação, mas em todas as demais áreas de atuação do Estado. A CFAMGE em seu estudo técnico, registra que:

Quanto aos RPNP, as maiores inscrições do período 2014-2017 ocorreram nas funções Educação e Saúde. Na função Educação, a variação ocorrida, em termos nominais, de 2014 – R\$ 366,127 milhões – para 2017 – R\$ 1,363 bilhão – foi de 272,23%, enquanto na Saúde foi de 268,84%, – R\$ 719,41 milhões em 2014 e R\$ 2,652 bilhões em 2017. A função Encargos Especiais, que retrata a dívida do Estado, os proventos de inativos, as transferências aos municípios etc., teve uma evolução expressiva no período: 2016 – R\$ 478,865 milhões e **R\$ 1,271 bilhão em 2018, representando um crescimento de 165,26%. O “Outras”, a partir de 2015, registrou altas significativas, para, em 2017, atingir R\$ 1,274 bilhão e, em 2018, R\$ 2,085 bilhões, o que representa uma variação, em termos nominais, de 163,66%.**

[...]

Em 2015, antes das inscrições, o Estado registrou suficiência de R\$ 58,552 milhões e, portanto, só poderia inscrever RPNP até o limite de tal disponibilidade; contudo, inscreveu R\$ 4,330 bilhões. Em 2016, a insuficiência inicial era de R\$ 3,272 bilhões; e, mesmo assim, inscreveu o montante de R\$ 4,788 bilhões. Em 2017, houve insuficiência de R\$ 9,535 bilhões e foram inscritos R\$ 6,261 bilhões em RPNP, resultando numa insuficiência final de R\$ 15,797 bilhões. **Em 2018, insuficiência de R\$ 26,759 bilhões e, mesmo assim, inscrições de R\$ 4,605 bilhões, acumulando uma insuficiência final de R\$ 31,364 bilhões. Registra-se no período 2013 a 2018, uma variação negativa de 837,25%, em termos nominais.**

O argumento de que o Estado obteve permissão de desequilíbrio orçamentário quando foi enviado projeto substituto da LOA à Assembleia Legislativa, não justifica o abandono de políticas públicas essenciais à concretização de direitos fundamentais como a saúde e a educação. Sabedor de que o seu orçamento seria deficitário, deveria o gestor redobrar as cautelas e agir com muito mais zelo com a saúde e a educação.

O orçamento deficitário impõe ao gestor a obrigação de primeiro cuidar das políticas públicas prioritariamente escolhidas pela Constituição. Nessa seara, sua discricionariedade é quase zero e sua atitude deveria ser a de contingenciar despesas discricionárias com programas como Estradas de Minas, o Plano de Desenvolvimento da Distribuidora Cemig, gastos com publicidade, cultura, entre tantos outros, mas jamais com saúde e educação.

Como bem anotou a CFAMGE em sede de análise de defesa, o constituinte originário, ciente das oscilações financeiras que permeiam a vida do Estado, não delimitou um valor fixo, mas sim um percentual mínimo, 12% em Saúde e 25% em Educação, a ser aplicado, ano a ano, sobre a receita base de cálculo da entidade política.

Trata-se, ademais, de critério flexível, pois depende somente da receita base de cálculo **efetivamente arrecadada**, e não da estimada ou projetada. Como a sua base de cálculo materializa-se naquilo que foi efetivamente arrecadado, variando de exercício para exercício, não há nenhuma correlação lógica entre crise econômica, déficit orçamentário e cumprimento desses índices mínimos. Fosse a receita efetivamente realizada de apenas R\$1,0 real, R\$0,25 e R\$0,12 deveriam ser destinados à MDE e ASPS, respectivamente.

Em outras palavras, incidente o percentual mínimo de 25% e 12% sobre a receita base de cálculo que é efetivamente arrecadada, e não sobre a receita estimada, ao chefe de Poder compete apenas aplicar os recursos devidos, sem margem de discricionariedade, devendo contingenciar despesas em outras áreas, se isso porventura se mostrar necessário para o cumprimento dos referidos índices.

Em linguagem simples, vocacionada ao entendimento daqueles pouco acostumados com o universo orçamentário-financeiro, podemos fazer a seguinte comparação: se uma dona de casa tem material para fazer um bolo de dois quilos em época de “vacas gordas” e, em época de “vacas magras”, tem material para fazer um bolo de apenas um quilo. Seja qual for o tamanho ou a massa do bolo, ela terá que enviar uma fatia de 25% desses bolos para a Educação.

Logo, o argumento de orçamento deficitário e crise financeira não é razão suficiente para que o Estado deixe de concretizar o direito fundamental à educação e à saúde. Relembre-se sempre que é para o cidadão que o Estado administra e não para os governantes. Ou seja, ainda que tais percentuais representem pedaços menores em função do quanto se tem para aplicar, eles não podem ser ainda menores, por escolha discricionária do governo do momento.

Cumpra mencionar, ademais, que os órgãos fracionários desta Corte vêm deliberando pela rejeição das contas dos chefes do Poder Executivo na esfera municipal, quando não demonstrada a aplicação dos percentuais mínimos nas áreas de saúde e educação. Nessas hipóteses, a análise invariavelmente direciona-se para o cumprimento dos índices calculados dentro do orçamento anual, desconsiderando eventuais peculiaridades vivenciadas no âmbito local, haja vista a ausência de condicionamentos na norma constitucional que fixa os percentuais obrigatórios. Em outras palavras, havendo ou não crise no âmbito do município tem-se cobrado acertadamente que seus gestores apliquem o percentual mínimo sobre a receita efetivamente arrecadada.

É possível citar como exemplos de rejeição de contas de chefe do Poder Executivo municipal sob tais fundamentos, a) Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 1.012.571, de relatoria do conselheiro Mauri Torres, na Sessão de 19/06/18; b) Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 1.012.789, de relatoria do conselheiro Gilberto Diniz, na Sessão de 11/07/19; c) Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 1.024.730, de relatoria do conselheiro Durval Ângelo, na Sessão de 13/08/19; d) Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 987.742, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, na Sessão de 05/07/18; e) Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 987.748, de relatoria do conselheiro Wanderley Ávila Sessão de 14/06/18; e f) a Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 987.036, de relatoria do conselheiro substituto Licurgo Mourão, na Sessão de 28/08/18.

Não fosse o bastante, vale destacar que boa parte dos conselheiros dessa Corte não aplica sequer o princípio da insignificância quando se está a decidir sobre o cumprimento ou não dos mínimos constitucionais em saúde e educação, a exemplo dos conselheiros Wanderley Ávila, Sebastião Helvécio e José Alves Viana.

Em que pese a existência de regra de priorização de recursos estabelecida na Carta Maior, com base na qual são reiteradamente rejeitadas as contas municipais, conforme demonstrado acima, desde o exercício de 2015 este Tribunal tem apurado a aplicação, pelo estado de Minas Gerais, de percentuais inferiores aos mínimos constitucionais na MDE e na ASPS, sempre de forma colaborativa e na expectativa de que o gestor público promovesse os ajustamentos necessários, conforme as inúmeras recomendações encaminhadas ao Executivo.

O fato é que, a despeito do reconhecimento de descumprimento da regra constitucional no âmbito do estado, foram aprovadas com recomendações as contas relativas aos exercícios de 2015 (Balanço Geral do Estado nº 977.590) e 2016 (Balanço Geral do Estado nº 1.007.713), e aprovadas com ressalvas as contas referentes ao exercício de 2017 (Balanço Geral do Estado nº 1.040.601). Por outro lado, nessas três ocasiões, a conjuntura de crise econômica e o agravamento da situação fiscal do Estado foram invocados como fator relevante a ser trabalhado na flexibilização ao atingimento dos índices constitucionais, inclusive se autorizando a adoção de medidas excepcionais, como, por exemplo, a contabilização de restos a pagar não processados para apuração de tais resultados.

Observa-se, pois, que esta Corte tem adotado posicionamento sensivelmente divergente na avaliação da mesma matéria, qual seja a aplicação dos percentuais constitucionais mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, conforme se trate de contas do Executivo estadual ou municipal.

Nas primeiras, a gravidade do contexto econômico desde o exercício de 2015 é considerada para justificar a aplicação de percentuais inferiores aos obrigatórios e, por consequência, aprovar as contas do gestor – seja com recomendações ou com ressalvas – enquanto nas últimas, resultados semelhantes para o mesmo período têm ensejado a rejeição das contas, embora a crise financeira também tenha afetado a Administração municipal, talvez até de forma mais severa, tendo em vista a redução de transferências estaduais e a retenção ilegal de recursos próprios dos municípios.

Partindo já para a conclusão deste tópico, gostaria de tecer algumas considerações a respeito do conteúdo do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), invocado em votos anteriores, uma vez que verifiquei ter sido conferido excessivo peso à parte inicial do dispositivo, sem considerar que devemos ter em vista, sobretudo no que tange à concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos, sua parte final:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, **sem prejuízo dos direitos dos administrados.**

A meu juízo, a LINDB hierarquizou os diferentes elementos previstos em seu texto, de tal forma que os “direitos dos administrados” são juridicamente mais significativos do que os demais elementos (obstáculos e dificuldades reais do gestor, por exemplo). Assim, a expressão “sem prejuízo dos direitos dos administrados” teria o sentido de “desde que não prejudique os direitos dos administrados”. Dessa forma, a meu modo de ver, a melhor interpretação desse dispositivo é a de que os obstáculos e as dificuldades do gestor não podem ser suscitados como justificativa para a não concretização dos direitos fundamentais à saúde e à educação, uma vez que a própria Constituição da República lhes conferiu tratamento diferenciado e especial.

Eis em minha interpretação o espírito dos artigos inseridos na LINDB, contribuir para o aprimoramento da gestão pública e reduzir os efeitos gerados por ineficiências gerenciais, **mas jamais criar um salvo conduto para os gestores públicos a fim de que descumpram as normas de garantia dos direitos fundamentais, a ponto de apenas, por mencionar dificuldades financeiras, poder livrar-se do cumprimento de um mandamento constitucional.** A LINDB apenas apontou que na avaliação da regularidade ou validade da conduta considerem-se os obstáculos e as dificuldades do gestor, que, ressalte-se, nesse caso em nada dificultaria o atingimento dos mínimos constitucionais, porquanto, já reiteradamente dito, tem como base de cálculo a receita efetivamente arrecadada, e não a prevista no orçamento.

Isso posto, ainda que permanecesse a crise econômica conjuntural, não caberia ao gestor público contingenciar nos direitos fundamentais à saúde e à educação, sob pena de ofensa direta à parte final do art. 22 da LINDB. Ou seja, caberia à Educação, por exemplo, 25% ou um quarto do bolo, pouco importa o tamanho representativo desse pedaço, que pode ser obviamente maior ou menor, conforme o volume de ingredientes disponíveis (receita efetivamente arrecadada).

Por esses motivos, tendo em vista o descumprimento dos percentuais de gastos mínimos estabelecidos pelo art. 212 da Constituição Federal, bem como pelo art. 77, inciso II, do ADCT, o descumprimento dos índices enseja a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo, referentes ao exercício de 2018, de responsabilidade do Senhor Fernando Damata Pimentel.

Despesas com pessoal

Já em relação às despesas com pessoal, é importante salientar que, desde 1995, com a edição da Lei Complementar nº 82/95 (Lei Camata I), os gastos com inativos eram computados para fins do cálculo do limite das despesas totais com pessoal na Administração Pública. E assim permaneceu com a entrada em vigor da Lei Complementar nº 96/99 (Lei Camata II) e, posteriormente, da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF). Ou seja, desde 1995 que havia a previsão quanto ao cômputo dos gastos com aposentados e pensionistas no limite de despesa com pessoal.

Com efeito, não bastasse todo o esforço legal do Parlamento Federal para fixação das despesas com pessoal, foram editadas, no âmbito deste Tribunal, as Instruções Normativas nºs 01/01 e 05/01, as quais estabeleceram em clara contrariedade à norma federal que, “no limite global de despesas de pessoal do Estado e dos Municípios, correspondente a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, não se incluem, por não poderem ser contingenciados pelos Administradores, os gastos com aposentadorias e pensões dos Poderes e Instituições a que se refere o artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000, incluídos os fundos, órgãos da

administração direta e indireta, fundações instituídas e/ou mantidas pelo poder público e empresas estatais”.

Essa previsão normativa contida nas IN nº 01/01, na redação dada pela IN nº 05/01, vigorou por mais de dezessete anos, até a aprovação da Instrução Normativa nº 01/18 e, durante todo esse tempo, os jurisdicionados do Tribunal de Contas elaboraram os seus Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) com base em duas metodologias diferentes: a da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que seguia fielmente as normas da LRF, e aquela prevista nas referidas instruções normativas desta Corte, por meio da qual os gastos com inativos e pensionistas deveriam ser excluídos do cômputo das despesas com pessoal.

Nesse contexto, vale sublinhar parte da exposição de motivos que acompanhou o projeto de IN nº 01/18, que fora por mim encaminhado, na condição de presidente desta Corte, e posteriormente aprovado à unanimidade pelo Tribunal Pleno:

Desde então, nas matérias afetas à jurisdição desta Corte de Contas a despesa com pessoal é apurada com base na Instrução supra [IN nº 01/2001].

Esta situação acabou por gerar duplicidade de procedimentos, uma vez que o parâmetro para o cálculo da despesa de pessoal estabelecido na Instrução Normativa nº 01/2001 fundamenta a análise técnica e as deliberações deste Tribunal, mas não afasta a obrigatoriedade de os entes jurisdicionados observarem o disposto no art. 18 da LRF.

Tal divergência repercute, inclusive, nas atividades do Órgão Técnico. Assim, nas contas do Prefeito e nas certidões emitidas para celebração de convênios com o Estado, observa-se o procedimento definido pelo Tribunal. Nas certidões para realização de operações de crédito, o critério estabelecido na LRF.

Diante do exposto, e tendo em vista a importância de uniformização dos critérios de cálculo dos limites de pessoal, em conformidade com o disposto na LRF, propõe-se a revogação da Instrução Normativa nº 01/2001, com redação dada pela IN nº 05/2001, a partir de 01/01/2019.

A modulação temporal torna-se necessária para garantir a segurança jurídica e o princípio do planejamento. (...)

Com a publicação da IN nº 01/18, fruto de um esforço conjunto da STN, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON e do Instituto Rui Barbosa (signatários do Acordo de Cooperação Técnica nº 01/18, do qual o TCEMG figura como participante), houve a convergência das duas metodologias de apuração do limite de gastos com pessoal. De tal sorte que, nos termos do art. 1º c/c. art. 3º da IN nº 01/18, o TCEMG passaria a considerar, a partir de janeiro de 2019, as despesas com inativos e pensionistas para fins de cálculo das despesas com pessoal, alinhando-se finalmente ao texto da LRF.

No entanto, recente mudança de paradigma adotada por esse Tribunal tem sinalizado um retrocesso institucional ao modelo equivocadamente adotado de 2001 a 2018. Na contramão do que fora construído até então, este Tribunal, ao analisar questão específica do TJMG, de modo a conferir interpretação adequada à segurança jurídica e ao planejamento administrativo apenas daquele Tribunal e naquele caso concreto (Assunto Administrativo – Pleno nº 1.072.447), estendeu o juízo ali firmado, notadamente no que se refere aos gastos com inativos realizados com a Fonte de Recursos 58 – Recursos para Cobertura de “Déficit Atuarial do RPPS”, para além de seus limites, ou seja, para todos os seus jurisdicionados.

Para melhor compreensão destaco trecho do voto do relator representativo da mudança de paradigma, nos autos do Assunto Administrativo em referência:

Em face do histórico vivenciado neste Corte, faz-se então necessária a adoção de entendimento para fins de aplicação da norma consubstanciada pela Instrução Normativa 01/2018, qual seja o de: (i) na composição dos gastos totais com pessoal a que se refere o art. 20 da LRF sejam considerados todos os gastos com inativos e pensionistas, independente da fonte de custeio de tais gastos ou despesas, prevalecendo-se assim o entendimento da já referida IN 01/2018; (ii) **os gastos com inativos e pensionistas representativos do déficit atuarial e/ou financeiro do sistema de previdência social dos entes jurisdicionados desta Corte, executados no âmbito de Fundo específico de natureza previdenciária, comporão o rol das deduções previstas pela alínea “c”, inciso VI, alínea “c”, inciso VI, §1º do art. 19 da LRF.**

O § 1º do art. 19 da LRF tipifica que:

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

[...]

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

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

Observa-se que os aportes do Tesouro Estadual para cobertura de insuficiência financeira devem, portanto, ser considerados como despesa de pessoal, conforme disposto no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN. A utilização dos recursos da Fonte 58, a priori anunciados como aportes para cobertura do déficit atuarial, mas na prática destinados a cobrir deficit financeiro entre receitas e despesas do regime de previdência, representam verdadeira despesa de pessoal, uma vez que são utilizados para pagamento de inativos e pensionistas.

Os Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN alertam para o fato de que os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, os quais foram utilizados para pagamento de benefícios pelo RPPS, serão considerados como despesa de pessoal do ente, pois as despesas do RPPS custeadas com esses repasses não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.

A Nota Técnica nº 633/11, editada pela STN, esclarece que os aportes para cobertura do déficit atuarial visam permitir o equilíbrio atuarial da previdência social, não podendo ser utilizados de imediato para pagamento de inativos e pensionistas. E, ainda, que a Portaria nº 746/11, do Ministério da Previdência Social – MPS, determina que os aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS fiquem sob a responsabilidade da unidade gestora, devendo ser controlados separadamente dos demais recursos, de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos, e permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 5 (cinco) anos.

Aliás, vale ressaltar aqui e mais uma vez a recomendação ao governo do Estado por parte do conselheiro Mauri Torres, na condição de relator das contas de 2012.

Nessa toada, endosso a sugestão apresentada pela Unidade Técnica no reexame e **recomendo que o Governo adote todas as medidas necessárias à adequação da**

contabilização dos aportes repassados aos fundos de previdência do Estado, evidenciando a finalidade a que se destinam os recursos.

Outrossim, recomendo que o Governo observe a Portaria MPS n. 746/2011, de modo que os recursos efetivamente repassados ao FUNPEMG, a título de constituição de reserva matemática ou de cobertura de déficit atuarial, sejam mantidos em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos.

Com efeito, as contribuições dos segurados, a compensação financeira entre Regimes de Previdência e as demais receitas arrecadadas por fundo vinculado a essa finalidade são receitas externas ao orçamento público e podem ser deduzidas porque os limites da LRF se destinam aos gastos laborais suportados pelo Tesouro. Assim, os recursos repassados para cobertura de déficit financeiro e utilizados para pagamento de benefícios do RPPS não podem ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal, como já dito, porque representam verdadeira despesa com pessoal.

Com a devida vênia, o entendimento manifestado, no âmbito deste Tribunal, na parte final do voto do relator do Assunto Administrativo Pleno nº 1.072.447, permitindo que os gastos com inativos e pensionistas, representativos de déficit financeiro, sejam excluídos das despesas com pessoal, contraria toda a principiologia estruturante das despesas com pessoal prevista na Constituição da República de 1988 (art. 169, *caput*), na LRF (arts. 18, 19 e 20) e na IN nº 01/18, criando, assim, exceção que não existe na Lei Complementar nº 101/00.

O fato é que, ao não incluir nos últimos 17 (dezesete) anos, os gastos com inativos e pensionistas no cômputo das despesas com pessoal, criou-se a ilusão de que os gastos estavam controlados e dentro dos patamares legais, o que estimulou os gestores a expandir indevidamente tais despesas levando o estado à atual situação de insolvência financeira.

Os efeitos disso são perversos, parcelamento de salários, reformas que atingem diretamente o patrimônio dos servidores, redução de prestação de serviços públicos essenciais, retenção ilegal e atraso de repasse das receitas próprias dos municípios etc. Um verdadeiro conjunto de fatores negativos a contribuir com a sensível piora na prestação dos serviços públicos entregues à população.

Retroceder aos parâmetros equivocadamente adotados desde a promulgação da LRF sinalizará aos gestores públicos que os gastos com pessoal estão em um patamar condizente com os limites fixados na LRF, legitimando a realização de novas despesas decorrentes do provimento de cargos e do aumento de remuneração, quando, em verdade, adotando-se a metodologia vigente (IN nº 01/18), os órgãos e Poderes estariam ou na iminência de superar o limite prudencial de gastos e, portanto, cautelosos quanto às restrições previstas na referida Lei Complementar, ou já “estourados”, tendo, inclusive, que adotar as medidas para readequação aos limites.

Nesse cenário, qualquer perspectiva no sentido de mitigar os efeitos jurídicos da IN nº 01/18, atualmente em vigor, pode gerar verdadeiro retrocesso ao estimular novamente práticas deletérias dos valores da responsabilidade na gestão fiscal, que, infelizmente, por meio da adoção da metodologia preconizada pela IN nº 01/01, com a alteração introduzida pela IN nº 05/01, colaborou para que o Estado de Minas Gerais chegasse à atual situação de insolvência fiscal, a ponto de restar como única opção ao Estado a aderência ao Regime de Recuperação Fiscal.

E vale aqui mais um registro. Na solenidade de posse do presidente, do vice-presidente e do corregedor deste Tribunal, ocorrida em 18/02/19, o atual Governador destacou em sua fala que a diferença de critérios entre a metodologia adotada pela STN e aquela adotada por este Tribunal

acabou trazendo sérias consequências para o Estado de Minas Gerais. Propôs então o atual governador que, havendo dois critérios existentes, adotássemos o critério mais conservador, porque desse jeito estaríamos respeitando mais o dinheiro tão suado do povo mineiro. Arrematou, afirmando que poderíamos já ter tomado essas ações há anos, as que por ora estavam sendo tomadas, caso esse tipo de raciocínio tivesse prevalecido, mas se não foi no passado que seja daqui por diante.

No mesmo sentido, em audiência pública realizada em 17/10/19 na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, o secretário de Estado de Fazenda, Gustavo Barbosa, ao ser questionado sobre esse mais recente entendimento do Tribunal de Contas do Estado, que muda regras para o cálculo de limites com despesa de pessoal, para fins de cumprimento da LRF, asseverou: “Será como se não tivéssemos problema com a despesa de pessoal, uma situação que não é a realidade”.

Segundo a notícia extraída do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa⁵ “com a mudança, o governo terá que excluir aposentados e pensionistas da soma, o que levaria a despesa com pessoal a cair dos mais de 60% para 43,7%, abaixo dos 49% estipulados na lei”.

Ou seja, a situação é tão inusitada que se o Estado fosse seguir o entendimento pontualmente aprovado por essa Casa, ver-se-ia impossibilitado de aderir ao próprio RRF, vislumbrado como única saída cabível diante da gravíssima crise estrutural por que passa. Pois, a adesão ao RRF exige, cumulativamente, para atender aos requisitos de habilitação: a) receita corrente líquida – RCL menor que a dívida consolidada no exercício anterior ao pedido de adesão; **b) despesas liquidadas com pessoal, incluídos juros e amortizações, que representem, no mínimo, 70% da RCL do exercício anterior ao pedido de adesão;** e c) valor total de obrigações contraídas maior que as disponibilidades de caixa e equivalentes de caixa de recursos sem vinculação.

Vale então dizer que, diante da convergência da sistemática de cálculo da despesa de pessoal adotada pelo Tribunal de Contas com aquela da STN, ganha ainda mais relevo o correto enquadramento dessa parcela de despesa com inativos e pensionistas como despesas com pessoal. Ou seja, a utilização da Fonte de Recurso 58 para pagamento imediato de inativos e pensionistas não deve servir de justificativa para a glosa dessas despesas e sua inserção no campo Despesas não Computadas do RGF, devendo, pois, integrar a despesa líquida com pessoal e ser considerada para fins de cumprimento dos limites da LRF.

Feitos esses registros, considerando que o Tribunal, para fins de apuração dos limites de gastos com pessoal e emissão do alerta, orientou seus jurisdicionados, com base na IN nº 01, com redação dada pela IN nº 05/01, com vigência até 31/12/18, a excluir todos os gastos com aposentadorias e pensões do cálculo das despesas com pessoal, de tal forma que os gestores anteriores agiram amparados no princípio da boa-fé e da confiança, e tomando como base o princípio da segurança jurídica, principalmente diante do fato de que o entendimento do Tribunal vigorou por bastante tempo, o que gera confiança legítima nos jurisdicionados, constata-se que, no exercício de 2018, consoante análises feitas pela CFAMGE, todos os Órgãos Independentes atenderam aos limites de despesa com pessoal. Da mesma forma, o Estado não ultrapassou o limite máximo consolidado, previsto no art. 19, inciso II, da LRF.

Deve-se ressaltar, apenas, que o Ministério Público Estadual realizou despesas com pessoal da ordem de 1,81% da Receita Corrente Líquida, extrapolando em 0,01 pontos percentuais o limite

⁵ Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/10/17_fazenda_assembleia_fiscaliza.html>. Acessado em: 29/10/2019.

de alerta (fixado pela LRF em 2%), o que requer cautela redobrada do chefe do Ministério Público a partir de então.

Isso posto, considerando que a orientação desta Corte a partir de 2019, nos termos da Instrução Normativa nº 01/18, é para que no cálculo dos limites da despesa com pessoal seja considerado o somatório dos gastos com os ativos, os inativos e os pensionistas, inclusive aquela despesa empenhada/liquidada com recursos da Fonte 58, Procedência 5, recomendo a todos os órgãos e Poderes que nas publicações de seus Relatórios de Gestão Fiscal – RGF observem as orientações constantes na referida Instrução Normativa, bem como do Manual de Demonstrativos Fiscais, que discrimina quais despesas poderão ser deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal.

Determinações e recomendações

O relator, em seu substancial voto, apresentou diversas determinações e recomendações ao atual governador.

Tendo em vista que as determinações e recomendações importam em medidas de aperfeiçoamento da gestão e oportunidade de correção de rumos e não significarão ônus demasiado à atual Administração, voto de acordo com o relator, acolhendo na integralidade suas propostas, em especial aquela dirigida ao gestor do IPLEMG, pertinente à demonstração, com maior detalhamento, da memória de cálculo das reservas matemáticas referentes aos pecúlios funeral e por morte concedidos, nos termos do regulamento e das boas práticas atuariais.

Quanto às determinações e recomendações dos conselheiros Wanderley Ávila, Licurgo Mourão, Sebastião Helvecio e Durval Ângelo, não as acolho, porque as sugestões do relator são, a meu juízo, suficientes neste momento e as demais propostas representarão ônus demasiado à atual Administração.

III – CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos acima expostos, tendo em vista o descumprimento dos percentuais de gastos mínimos estabelecidos pelo art. 212 da Constituição Federal, bem como pelo art. 77, inciso II, do ADCT, nos termos do posicionamento apresentado pelo relator, voto, com fundamento no disposto no art. 45, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo, referentes ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Senhor Fernando Damata Pimentel.

Tabela 3

Despesas com pessoal/RCL

R\$ bilhões Elaboração própria Fonte: RGF e PAF

RGF - Poder Executivo	2015	2016	2017
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	11,2	12,7	14,0
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I)	24,7	26,5	27,6
RECEITA CORRENTE LIQUIDA - RCL (II)	51,6	53,7	55,2
Despesa Pessoal/ RCL (I)/(II)	48%	49%	50%
PAF - Todos os Poderes	2015	2016	2017
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	5,0	5,4	5,2
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (I)	37,2	40,5	43,7
RECEITA CORRENTE LIQUIDA - RCL (II)	51,6	53,7	55,2
Despesa Pessoal/ RCL (I)/(II)	72,1%	75,4%	79,2%

Tabela 4

Despesa com pessoal

R\$ bilhões Elaboração própria Fonte: PAF/Tesouro Nacional

Ano	Despesa de Pessoal Realizada	Despesa de Pessoal - Limite 54% da LRF	Economia
2006	11,28	10,39	0,88
2007	13,06	11,83	1,24
2008	15,69	14,99	0,70
2009	15,98	14,88	1,10
2010	18,98	16,98	1,99
2011	22,14	18,97	3,17
2012	25,16	20,66	4,49
2013	27,05	22,43	4,63
2014	30,71	24,18	6,53
2015	38,47	26,63	11,84
2016	40,22	27,58	12,65
2017	43,69	29,79	13,89
Total	302,42	239,32	63,10

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Srs. Conselheiros,

Inicialmente parabeno os servidores e membros desta Corte que se empenharam no exame da prestação de contas referente ao exercício de 2018, com especial destaque para o trabalho realizado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado.

Analisei atentamente os votos que me antecederam e não vou me prolongar na análise dos pontos já detalhados pelos demais Conselheiros, mas gostaria de apresentar brevemente os fundamentos da minha decisão, na qual considero o impacto da conjuntura vivenciada pelo Estado de Minas Gerais na execução orçamentária, financeira e patrimonial de 2018.

De início, ressalte-se que historicamente no Brasil há um desequilíbrio no pacto federativo com relação à arrecadação dos tributos que se concentram na União, enquanto as ações voltadas aos serviços essenciais aos cidadãos estão concentradas nos Estados e nos Municípios.

Desse modo, essa concentração dos tributos na esfera da União dificulta o cumprimento dos orçamentos estaduais fortemente atrelado às transferências de recursos vindos do Executivo Federal, bem como inviabiliza a execução das políticas públicas essenciais à população.

Ademais, destaca-se que a crise financeira do Estado tem sido impactada pelas políticas de desoneração fiscal praticadas pelo Governo Federal, que geram grandes perdas na arrecadação de receitas dos entes federados sem as devidas compensações, destacando-se a Lei Kandir, em que a União se comprometeu a compensar o estado de Minas pela desoneração concedida no ICMS, que é o principal imposto estadual.

A Unidade Técnica registrou no relatório inicial que o Relator das Contas Governamentais de 2014 recomendou ao Poder Executivo a concentração de esforços para a efetiva alteração da Lei Kandir ou o aumento dos repasses de recursos compensatórios pela União.

Segundo a Unidade Técnica, o total das renúncias de receitas do Estado apuradas ao final de 2018, apesar de apresentar uma retração em relação a 2017, **mostrou um crescimento de quase 30% no quadriênio, com destaque para a alta representatividade das isenções de receitas que foram concedidas pela União, no caso as isenções implementadas por meio da Lei Kandir e do Simples Nacional.**

Releva notar, ainda, como bem destacou o Conselheiro Sebastião Helvécio em seu voto, que no exercício de 2018 houve uma redução dos repasses da União para o Estado de Minas Gerais da ordem de 18,87%.

A Unidade Técnica registrou, ainda, que o setor público apresentou déficit primário pelo quinto ano consecutivo e que **a deterioração das contas públicas reflete o crescimento das despesas obrigatórias, para as quais as receitas não têm sido suficientes.**

Além disso, a equipe técnica ressaltou que, segundo informações do IBGE, o estado de Minas Gerais apresentou um dos piores resultados do PIB entre as unidades federadas, ocupando a 25ª posição no ranking e que o pequeno crescimento do PIB em 2018 revelou que a recuperação continuou lenta e abaixo do nível de pré-recessão.

Cumprir destacar, ainda, a edição do Decreto n. 47.101/16, ratificado pela Resolução 5.513/16 da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que reconheceu o estado de calamidade financeira no âmbito do Estado de Minas Gerais em razão do crescente déficit financeiro que compromete a capacidade de investimento e o custeio para manutenção dos serviços públicos, que se encontra em vigência até a presente data.

Nesse cenário, cumpre ressaltar que, com a alteração da Lei de Introdução ao Código Civil - LINDB pela Lei n. 13.655/2018, o legislador buscou instituir maior segurança jurídica nos julgados proferidos em âmbito judicial, administrativo e por órgãos de controle, evitando que sejam tomadas decisões sem levar em consideração a análise da realidade dos fatos no caso concreto e as consequências práticas das decisões.

O art. 20 da mencionada lei estabelece que quando da tomada de decisão o julgador não deve decidir com base em valores jurídicos abstratos, devendo adequar a concretização das normas às situações da realidade prática, em face das possíveis alternativas. Assim, pode ocorrer de uma mesma norma resultar em conclusões diferentes, diante de casos e situações fáticas diversas, dependendo do caso concreto vivido e motivado pelo julgador nos autos.

Já o art. 22 da Lei 13.655 dispõe que na interpretação das normas sobre gestão pública serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Verifica-se, portanto, que a legislação estabelece que o julgador não pode ignorar em suas decisões as circunstâncias fáticas e a realidade do momento que influenciaram a conduta do Administrador Público, devendo ser considerados no julgamento do caso concreto os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor na condução das políticas públicas.

Nesse contexto, considero que as contas do Governo do Estado de 2018 devem ser apreciadas em face da conjuntura vivenciada à época, do impacto das dificuldades enfrentadas pelo gestor, aqui brevemente narradas, além da tímida retomada do crescimento econômico e seus efeitos na arrecadação estadual.

CONCLUSÃO

Feitas essas considerações, que são de suma importância para contextualizar a análise das contas relativas a 2018, acompanho a divergência inaugurada pelo Conselheiro Substituto Licurgo Mourão e **VOTO** pela emissão de parecer prévio favorável à **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais prestadas pelo Governador do Estado de Minas Gerais, Fernando Damata Pimentel, relativas ao exercício financeiro de 2018, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, porém, discordo das determinações e recomendações constantes do seu voto.

Com relação às recomendações e determinações, voto com o Relator, Conselheiro José Alves Viana, com exceção do item III, que deixo de acompanhar, incorporando integralmente os acréscimos propostos no voto do Conselheiro Sebastião Helvecio quanto ao Plano de Ação a ser apresentado no Termo de Compromisso.

É como voto.

Agora eu vou proclamar o resultado. Vou proclamar, primeiro, o resultado das contas do exercício de 2018, depois, nós vamos proclamar o resultado das recomendações e das determinações.

FICA APROVADO O VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS DO SENHOR FERNANDO DAMATA PIMENTEL, RESPONSÁVEL PELO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, NO EXERCÍCIO DE 2018, COM FUNDAMENTO NO INCISO II, DO ARTIGO 45 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 102/2008.

VENCIDOS O RELATOR CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA, O REVISOR CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA E O CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

Agora nós vamos passar às recomendações e às determinações.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Pela ordem, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, antes de Vossa Excelência colher os votos com relação às determinações e recomendações, eu queria conversar com o eminente Relator, e também com o Revisor, no sentido de que eu acompanhei também a orientação contida no voto do Conselheiro José Alves Viana, exceto pelo item III. E também dentro dessa perspectiva muito clara de que o Brasil tem uma possibilidade de conseguir o seu ingresso na OCDE, que nós colocássemos uma recomendação no sentido de ser implementado, na instância superior do governo estadual, um centro de governo. Isso ficaria acorde à política estratégica de se ter maior integração, e caberia ao Governador verificar qual seria a melhor maneira de fazer esse centro de governo.

Então, são essas duas considerações que faço ao Relator para que possamos, assim, ter praticamente a unanimidade na votação das determinações e recomendações.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro José Alves Viana.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Eu as acolho.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, pela ordem!

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Eu concordaria com essas recomendações, mas com um acréscimo feito, na reunião anterior, pelo Conselheiro Wanderley Ávila, pela exclusão, se não me engano, do item III. Ele estaria excluído também.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

O Relator admitiu.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

O Relator já admitiu. Então, concordo com essa ressalva também.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Então, não havendo mais quem queira se pronunciar, eu vou proclamar o resultado das recomendações e determinações.

QUANTO ÀS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES, FICA APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR JOSÉ ALVES VIANA, COM EXCEÇÃO DO ITEM III DAS RECOMENDAÇÕES, INCORPORADOS OS ACRÉSCIMOS APRESENTADOS PELO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO EM SEU VOTO COM RELAÇÃO AO PLANO DE AÇÃO QUE INTEGRARÁ O TERMO DE COMPROMISSO E A IMPLEMENTAÇÃO DE UM CENTRO DE GOVERNO.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente!

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Pois não.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Eu havia acompanhado integralmente o Relator. Inclusive eu fiz até um destaque nas minhas recomendações, em especial aquela dirigida ao gestor do IPLEMG, pertinente à demonstração, com maior detalhamento na memória de cálculo, das reservas matemáticas referentes ao pecúlio funeral e por morte concedido nos termos do regulamento das boas práticas atuariais.

Penso que essa é uma medida de absoluta transparência. Nós estamos vivenciando consequências inclusive da última reforma previdenciária. O governo do Estado já sinalizou também que vai encaminhar uma reforma previdenciária à Assembleia. Então, me parece razoável que o IPLEMG, como instituto de previdência, seja transparente, aberto, e que adira de forma adequada às boas práticas atuariais, inclusive apresentando as suas contas nesse sentido.

Eu tive até oportunidade de ser Relator de uma dessas contas e lá observei uma flutuação significativa de passivo a descoberto no IPLEMG. Então, em relação a isso, vou manter minha posição no sentido de sugerir – porque não estamos fazendo nada demais a não ser sugerir – que eles detalhem a memória de cálculo da reserva matemática referente aos pecúlios de funeral e por morte concedido. Ou seja, esse é nosso papel de controle externo. Não faz sentido que isso não seja detalhado. Então, peço vênha para concordar com o voto inicial do Relator em relação a isso. Quanto à outra sugestão do Conselheiro Sebastião Helvecio, eu também concordo para que haja – se for obviamente da intenção do governo, embora seja uma boa medida – um centro de governo.



CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Vou finalizar a proclamação do resultado com relação às recomendações e determinações.

FICA VENCIDO O CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO E VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)