

Processo: 1066559

Natureza: BALANÇO GERAL DO ESTADO

Exercício: 2018

Responsável: Fernando Damata Pimentel

Procuradores: Arthur Pereira de Mattos Paixão Filho, OAB/MG 50684; Cássio Roberto dos Santos Andrade, OAB/MG 56602; Jason Soares de Albergaria Neto, OAB/MG 46631; José Sad Júnior, OAB/MG 65791; Mário Eduardo Guimarães Nepomuceno Júnior, OAB/MG 102604; Milena Franchini Branquinho, OAB/MG 80714; Paulo de Tarso Jacques de Carvalho, OAB/MG 56401; Renata Couto Silva de Faria, OAB/MG 83743; Valmir Peixoto Costa, OAB/MG 91693

MPTC: Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

REVISOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

PROLATOR DO VOTO VENCEDOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO

TRIBUNAL PLENO – 12/2/2020

BALANÇO GERAL DO ESTADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2018. Efeitos do Pacto Federativo e da situação econômica do Estado de Minas Gerais. Gastos com Saúde. Gastos com Educação. Gastos com Previdência. Segurança Pública. Gastos com Pessoal. PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS. ART. 45, INCISO II, DA LEI COMPLEMENTAR N. 102/08. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, deliberam os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por maioria de votos, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto divergente do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, em emitir **PARECER PRÉVIO** pela aprovação com ressalvas das Contas de Governo, atinentes ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor ex-Governador Fernando Damata Pimentel, conforme o disposto no art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08, sem prejuízo das seguintes determinações e recomendações:

I) Das determinações:

Ao atual Governador do Estado:

1. proceder à atualização do Termo de Compromisso determinado no Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2017 para que sejam contemplados os valores

relativos ao resultado da execução orçamentária dos Restos a Pagar em 2018 nos termos detalhados no Item II.2, atinentes aos seguintes tópicos:

- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- Ações e Serviços Públicos de Saúde; e
- Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras.

1.1. o Termo de Compromisso a ser apresentado pelo Governo estadual deverá conter Plano de Ação semelhante ao próprio Plano de Recuperação Fiscal pretendido desde que contemple:

- a)** ações e medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar, a serem cumpridos em cada exercício financeiro;
- b)** as metas e respectivos indicadores de resultado, acompanhados de exposição dos motivos que levaram à definição desses;
- c)** indicação das Unidades Administrativas, responsáveis e prazos para implementação de cada medida;
- d)** recomposição dos índices da Educação e Saúde, relativos a 2018; tudo de modo proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais da população mineira, com vistas ao reequilíbrio fiscal, ou seja, adequação do gasto público estadual à capacidade financeira para custear as despesas, sem o comprometimento dos serviços essenciais à população;

1.2. notifiquem-se o Governador do Estado e os responsáveis pelas Secretarias de Estado de Fazenda, Controle Interno e Advocacia-Geral, ou Unidades Administrativas equivalentes, para a apresentação do referido Termo de Compromisso Atualizado, no prazo de 90 (noventa) dias a partir da publicação deste Parecer Prévio de 2018, alertando-os de que, subscrito o documento, sujeitar-se-ão os responsáveis às sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual n. 102/08 em razão da ausência da apresentação das informações sobre a implementação das ações e medidas nos prazos pactuados, bem como do seu descumprimento;

- 2.** destinar ao Fundeb a parcela correspondente aos 2% do ICMS correspondente ao Fundo de Combate à Pobreza, em cumprimento aos dispositivos legais;
- 3.** promover o efetivo monitoramento das Renúncias de Receitas frente aos resultados pretendidos e aqueles efetivamente obtidos, por meio de mecanismos que permitam a averiguação em cada modalidade, como forma de aferir se a política pública de desoneração fiscal praticada está alcançando os objetivos de desenvolvimento social/econômico, como a redução de desigualdades regionais e o estímulo de segmentos e cadeias produtivas;
- 4.** encaminhar a este Tribunal de Contas, em 30 (trinta) dias a partir da publicação deste Parecer Prévio de 2018, o Plano de Recuperação Fiscal pretendido, acompanhado de todos estudos técnicos, projeções e documentos que o subsidiaram, com especial destaque ao Plano de Privatizações, também acompanhado de toda a documentação e estudos que o instruíram.

II) Das recomendações:

Ao atual Governador do Estado:

1. executar com maior eficácia as ações prioritizadas nos Fóruns Regionais e constantes no Pacto pelo Cidadão, tendo em vista o não alcance do conceito satisfatório nos exercícios de 2016 e 2017;
2. incluir, na avaliação do Pacto pelo Cidadão, os dados financeiros, além de, idealmente, os qualitativos sobre a efetividade e/ou impactos na qualidade de vida da população de cada território do Estado;
3. utilizar indicadores finalísticos, como ferramenta essencial de mensuração do desempenho governamental, pois a avaliação dos instrumentos de planejamento público não substitui a utilização desses indicadores de medição da macrogestão;
4. concentrar esforços para privilegiar a execução das Ações decorrentes da demanda popular – um dos pilares do modelo de gestão adotado no Estado;
5. alertar para a elaboração de indicativos e dados qualitativos sobre os resultados, que possam demonstrar a efetividade ou o impacto das políticas sociais na qualidade de vida dos mineiros;
6. atentar no histórico de redução dos aportes nas Ações de Acompanhamento Intensivo e concentrar esforços no aprimoramento da gestão da regionalização das políticas públicas do Estado, imprimindo maior transparência na demonstração da execução orçamentária;
7. atentar na importância da implantação de sistema de custos, conforme o art. 50, § 3º, da LRF;
8. adequar o Anexo de Riscos Fiscais da LDO, especificando as providências a serem tomadas, caso os riscos fiscais se concretizem;
9. observar o sistema de programação orçamentária e financeira de desembolso mensal, conforme as disposições do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal;
10. contingenciar as despesas passíveis de intervenção;
11. apropriar as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais por programa governamental, como já é realizado nos Eixos Educação e Saúde, na busca pela melhoria da gestão e da transparência;
12. demonstrar, no financiamento do Transporte Escolar, a segregação dos valores devidos e não pagos de exercícios anteriores e os valores devidos do exercício fiscalizado, de forma a proporcionar a transparência necessária ao exercício do controle externo e social;
13. aprimorar os resultados do IAP, que demonstraram desempenho da execução orçamentária dos programas e ações do PPAG pouco aderente com as metas físicas e financeiras previstas;
14. estabelecer parâmetro legal para limite máximo de gastos com publicidade ter atenção ao crescimento das inscrições das Despesas com publicidade em Restos a Pagar, comprometendo o planejamento dos exercícios seguintes;

15. evitar esforços no sentido de empregar a totalidade dos recursos arrecadados com a Cfem na melhoria das condições socioeconômicas dos municípios mineradores;
16. agir de forma mais enérgica no sentido de buscar o efetivo alcance das Metas Fiscais, em face de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, devendo, no caso de não atingimento, ao final de cada bimestre, ser adotado o mecanismo previsto no art. 9º da LRF;
17. analisar a possibilidade de elaborar o Projeto de Lei do Regime Próprio dos Militares do Estado e enviá-lo à ALMG, eis que constitui medida fundamental para a garantia de sustentabilidade do Regime;
18. implementar, na instância superior do Governo estadual, um Centro de Governo.

Aos atuais gestores do BDMG e da Copanor:

Observar o disposto nos arts. 167, II, da CR/88, 161, II, da CE/89, e no art. 42 da Lei 4.320/64 no curso da execução orçamentária.

III) Determinação à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental deste Tribunal:

Acompanhar a alteração da classificação das despesas com Pensões do Militar do tipo da ação para Operação Especial, a partir do novo Plano Plurianual Ação Governamental – PPAG 2020-2023, bem como as recomendações ora exaradas aos referidos gestores estaduais.

Vencidos o Conselheiro Relator, o Conselheiro Revisor e o Conselheiro Cláudio Couto Terrão, que votaram pela rejeição das contas. Aprovadas as recomendações e determinações constantes do voto do Conselheiro Relator, ficando vencido, em parte, o Conselheiro Cláudio Couto Terrão e vencido o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Plenário Governador Milton Campos, 12 de fevereiro de 2020.

MAURI TORRES
Presidente

JOSÉ ALVES VIANA
Relator

WANDERLEY ÁVILA
Revisor

LICURGO MOURÃO
Prolator do voto vencedor

(assinado digitalmente)

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

2ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno – 9/10/2019

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, senhores Conselheiros, senhor Conselheiro Substituto, Senhor Procurador, demais autoridades, senhoras e senhores.

Antes de iniciar a exposição do meu voto sobre as contas prestadas pelo senhor Governador Fernando Pimentel, no exercício financeiro de 2018, gostaria de destacar que foi essencial, no desenvolvimento dos trabalhos de acompanhamento e fiscalização das contas governamentais do Estado, o comprometimento e o esforço de diversos setores e servidores deste Tribunal de Contas. Nesse particular, não poderia deixar de externar minha gratidão a todos os servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado de Minas Gerais pelo exemplar profissionalismo e empenho, que faço na pessoa da coordenadora Délia Mara Vilani Monteiro, bem como aos servidores do meu gabinete pela dedicação na condução dos trabalhos que culminaram na elaboração deste voto.

Em relação às autoridades do governo estadual, que sempre se mostraram prontas e prestes a prestar as informações e os esclarecimentos necessários ao exame das contas governamentais em referência, também registro meu agradecimento.

Por fim, registro que, dando continuidade ao trabalho elaborado pela Fundação João Pinheiro requerido pelo Conselheiro Sebastião Helvecio, relator das contas de 2017, solicitei aos pesquisadores que buscassem identificar alternativas para equacionar o déficit do Sistema Previdenciário, tema que constitui um dos pilares de sustentação da estratégia destinada à recuperação do equilíbrio fiscal do nosso Estado.

Nesta oportunidade, abordarei com mais profundidade esta questão, deixando registrado o nosso agradecimento à Fundação, pela valiosa contribuição prestada.

Finalizando o acompanhamento de toda a execução orçamentária do exercício de 2018 do Estado de Minas Gerais, na condição de Conselheiro Relator, apresento para deliberação o Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais.

I – RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anual do Exmo. Sr. Governador, Fernando Damata Pimentel, Chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais no exercício financeiro de 2018, encaminhada a este Tribunal por meio do OF. N. 03/2019/SECCRI-ALT-GOV em 02 de abril de 2019, às fls. 01 a 08 e Anexos n. 01 a n. 06.

Primeiramente, o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (Cfámge), que apresentou Relatório Técnico às fls. 11/455, no qual foram avaliados os elementos que compõem a prestação de contas anual do Governador, com enfoque na execução orçamentária, financeira e patrimonial, bem como nos aspectos da macrogestão do governo estadual e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

Tendo em vista os apontamentos da Cfámge e em observância aos princípios da ampla defesa e do contraditório, esta relatoria determinou a abertura de vista ao Governador à época, à fl. 457, que resultou na apresentação de justificativas e documentos acostados às fls. 473/852.

Os autos foram novamente remetidos à Cfamge, que produziu o reexame carreado ao processo às fls. 855/948 e, em seguida, ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas que emitiu parecer pela rejeição das contas, às fls. 949/999.

Na sequência, à fl. 1000, foi determinado o retorno dos autos à Cfamge para demonstrar a apuração da Despesa Total com Pessoal relativa aos Poderes e Órgãos, nos termos da INTC n. 01/2001 alterada pela INTC n. 05/2001, ainda em vigência, considerando que a INTC n. 01/2018 entrou em vigor somente a partir de 01/01/2019.

Em cumprimento à determinação, juntou-se aos autos o relatório de fls. 1.001/1.003 e, após, remetidos os autos ao *Parquet* de Contas que, por sua vez, ratificou o parecer anteriormente exarado.

Por fim, os autos vieram a este Conselheiro Relator.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Finalizando o acompanhamento de toda a execução orçamentária do exercício de 2018 do Estado de Minas Gerais, na condição de Conselheiro Relator, apresento para deliberação o Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais, alicerçado nos aspectos orçamentários, fiscais e de política socioeconômica detalhados no relatório elaborado pela Cfamge, a cujos integrantes deixo registrado o meu agradecimento pelo trabalho realizado.

Cumpra esclarecer que as Contas prestadas demonstram a consolidação do Poder Executivo (Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos Estaduais e execução orçamentária das Empresas Estatais Dependentes) e as do Ministério Público, bem como as dos Poderes Legislativo e Judiciário, nos termos do disposto no artigo 56 da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).

Ressalto, por oportuno, que as Contas de Governo, na linha do entendimento do STF, englobam os planos e projetos a cargo do Poder Executivo, e tendo em vista que as transações e operações das autarquias e das empresas estatais dependentes **devem compor as contas prestadas pelo Governador, a teor do disposto na IN n. 13/11**, não há razão para excluir da análise empreendida as despesas efetuadas por entes da Administração Direta e Indireta, conforme requerido em sede de defesa, às fls. 486/487, 516/517, 525/528 e 543.

Neste exercício, dando continuidade ao trabalho elaborado pela Fundação João Pinheiro – FJP, requerido pelo Conselheiro Sebastião Helvecio, Relator das Contas de 2017, e publicado no seu sítio eletrônico, “*Diagnóstico da Previdência Pública dos Servidores do Estado de Minas Gerais n. 13 (2018)*”, solicitei aos pesquisadores que buscassem **identificar alternativas para equacionar o déficit do Sistema Previdenciário**, tema que constitui um dos pilares de sustentação da estratégia destinada à recuperação do equilíbrio fiscal do Estado.

Nesta oportunidade, abordarei com mais profundidade esta questão, deixando registrado o nosso agradecimento à Fundação, pela valiosa contribuição prestada.

Passemos, agora, à fundamentação do meu voto sobre as Contas de Governo apresentadas, destacando que **todas as cifras se encontram arredondadas para facilitar o entendimento**:

➤ Análise Econômica

Dando continuidade à discreta ascensão iniciada em 2017, após dois anos seguidos de recessão, **a economia brasileira cresceu 1,1% em 2018**, apresentando resultados positivos

em todos os setores de atividades econômicas – exceto o da construção civil, que sofreu a 5ª queda anual ininterrupta. O PIB Nacional alcançou 6,8 trilhões, tendo Minas Gerais contribuído com **8%** do total, mantendo a **3ª posição entre os Estados da Federação**, conforme último *ranking* de geração da riqueza no País divulgado pelo IBGE.

A respeito da política fiscal, **o setor público consolidado apresentou déficit primário pelo 5º ano consecutivo**, R\$108,2 bilhões – o que intensifica a trajetória ascendente do endividamento público para fazer face às despesas obrigatórias, a exemplo da Despesa com Pessoal e, em especial, com a Previdência Social.

Por outro lado, vale registrar o ótimo prognóstico voltado para a recuperação gradual da economia representado por duas ocorrências: a **menor taxa básica de juros** anunciada pelo Banco Central desde 1986, 6,5% a.a., e o **controle da inflação, que se manteve abaixo da meta prevista para 2018**.

No que diz respeito à conjuntura econômica mineira, verifico que a taxa de crescimento do PIB, **1,2%**, manteve-se alinhada com o desempenho nacional, apresentando, no entanto, uma dinâmica diversa: o Setor Agropecuário é o mais aquecido no Estado, enquanto que, no País, é o de Serviços, com destaque para as atividades imobiliárias e de comércio.

O resultado do PIB do Estado de Minas Gerais é um dos piores entre as unidades federadas, ocupando a 25ª (vigésima quinta) posição no ranking de maiores crescimentos, à frente apenas do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro.

No que se refere ao comércio internacional, a partir dos dados do Ministério do Desenvolvimento da Indústria e do Comércio - MDIC, as **exportações de Minas Gerais somaram US\$23,966 bilhões em 2018**, sendo responsável por 10% das exportações do País. Apesar dessa representatividade, ocupando a 3ª colocação no ranking nacional de exportações, foi o único dos principais estados que reduziu o montante em comparação com 2017.

As **importações totalizaram US\$ 9,0 bilhões**, posicionando Minas Gerais no 7º lugar no *ranking* nacional em 2018 e representando um expressivo crescimento de 23% em comparação com 2017.

Registro, por fim, que o Estado apresentou um **superávit de US\$14,9 bilhões relativo ao saldo da Balança Comercial**, correspondente a 25% do saldo nacional, o que traduz a importância do comércio exterior mineiro, responsável pelo **maior saldo comercial dentre todos os Estados**.

Dado esse panorama da economia nacional e mineira, passo a apresentar uma análise do desempenho governamental no exercício de 2018, por meio do resultado das políticas socioeconômica e financeira, à luz dos Planos e Programas de Governo estabelecidos.

II.1 - ACOMPANHAMENTO DA MACROGESTÃO DO GOVERNO

➤ Plano Mineiro de Desenvolvimento integrado - PMDI e Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG

Atualmente, a ação governamental obedece ao macroplanejamento consubstanciado no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), atualizado pela Lei Estadual n. 21.967/2016 para o período 2016 a 2027, que objetiva **harmonizar o crescimento econômico com a**

sustentabilidade ambiental e com a redução da pobreza e das desigualdades sociais, privilegiando a participação da sociedade por meio da sua interação com a população.

Neste sentido, a Lei Estadual n. 22.257/2016 instituiu o **Pacto pelo Cidadão** – documento que **fixa metas de desempenho pactuadas entre o governador de MG e os dirigentes máximos de órgãos e entidades do Poder Executivo**, com a finalidade de contribuir para o alcance dos objetivos do PMDI e das metas do PPAG, os quais se destinam ao atendimento às demandas da sociedade articuladas mediante processos de participação popular.

Informa o órgão técnico, à fl. 39, que a avaliação dessas metas, “(...) *efetuada pelo próprio Governo e concluída no primeiro semestre de 2017, trouxe a informação de que 43,60% de todas as ações ou intervenções pactuadas para o período foram superadas ou concluídas no exercício, indicando o não alcance do conceito satisfatório, que seria de 60%.*” (destaquei)

Diante disso, **recomendo maior eficácia na execução das ações priorizadas nos Fóruns Regionais e constantes no Pacto pelo Cidadão**, tendo em vista o não alcance do conceito satisfatório nos exercícios de 2016 e 2017. **Recomendo, também, que a avaliação do Pacto pelo Cidadão inclua os dados financeiros**, além de, idealmente, os qualitativos sobre a efetividade e/ou impactos na qualidade de vida da população de cada território do Estado.

A **Matriz de Planejamento básica do novo PMDI** apresenta-se organizada em torno de **5 Eixos** (Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; e Educação e Cultura) e **5 Dimensões** de linhas estratégicas de atuação (Participação; Desenvolvimento de Pessoas; Sustentabilidade Fiscal; Modelo de Gestão; e Sustentabilidade Territorial). Foram ainda instituídos **17 Territórios de Desenvolvimento**, definidos a partir de critérios socioeconômicos, culturais e geográficos, com o objetivo de subsidiar o planejamento das ações governamentais e discutir as prioridades das políticas indutoras do desenvolvimento econômico e social sustentável, considerando as características e potencialidades de cada local.

Os **Programas e Ações** definidos no PMDI foram desdobrados no **PPAG 2016-2019**, instrumento de planejamento de médio prazo, instituído pela Lei Estadual n. 21.968/2016, encontrando-se **organizados em 17 Territórios de Desenvolvimento**, definidos por critérios socioeconômicos, culturais e geográficos, os quais focalizam metas-síntese desdobradas em objetivos e indicadores, para produzirem e medirem os efeitos gerados pelas políticas públicas convertidas nos **200 Programas de Governo** estabelecidos pela sua Revisão para 2018, por meio da Lei n. 22.942/2018. Os instrumentos de execução destes Programas são as **Ações** (Projetos e Atividades), que **totalizaram 945**, sendo 148 relativas ao Eixo fundamental de atuação do Governo, demandando um **acompanhamento intensivo** e 797 contemplando as prioridades setoriais e manutenção/melhoria da máquina pública.

Cumpre, ainda, destacar que apurou-se **compatibilidade entre os Instrumentos de Planejamento e de Execução Orçamentária**, eis que a maioria dos Programas estabelecidos pelo **PPAG 2016-2019** está vinculada aos objetivos definidos nos Eixos de Governo que constituem a matriz governamental definida no **PMDI**, previstos e executados por meio da **Lei Orçamentária Anual – LOA**, impactando positivamente no alcance da estratégia prevista no PMDI. No entanto, **recomendo a utilização de indicadores finalísticos**, como ferramenta essencial de mensuração do desempenho governamental, pois a avaliação dos instrumentos de planejamento público não substitui a utilização desses indicadores de medição da macrogestão.

Destarte, ressalto que **persiste** a situação advinda de vários exercícios anteriores relativa à **baixa execução da maior parte dos Programas inseridos no Orçamento pela Comissão de Participação Popular (CPP)** – orquestrada pela Assembleia Legislativa em atendimento

ao disposto nos artigos 157, §5º e 158 da Constituição Estadual e art. 8º da Lei n. 21.968/2016 (PPAG 2016/2019) –, o que me leva à **reiteração da recomendação** para que o Governo concentre esforços para privilegiar a execução das Ações decorrentes da demanda popular – um dos pilares do modelo de gestão adotado no Estado.

➤ Responsabilidade Social no Estado

A Lei n. 15.011/04 introduziu a responsabilidade social no Estado, ou seja, o comprometimento com os resultados de desenvolvimento e a prestação de contas à sociedade por meio dos seguintes instrumentos de planejamento e avaliação social: o IMRS - Índice Mineiro de Responsabilidade Social, o Mapa da Inclusão Social, o Balanço Social Anual e os Anexos Sociais do PPAG, da LDO e LOA.

Essa norma também alterou a Lei n. 14.172/02, que instituiu o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, criando a obrigação de o Governo apresentar, anualmente, **Programa Emergencial para Desenvolvimento dos Municípios classificados nas cinquenta últimas posições no relatório do IMRS** – que expressa o nível de desenvolvimento de cada município mineiro nas dimensões de educação, saúde, segurança pública, emprego e renda, gestão, habitação, infraestrutura e meio ambiente, cultura, lazer e desporto.

Registro que, em atendimento a reiteradas recomendações deste Tribunal, visando proporcionar maior transparência às ações governamentais, a partir do exercício de 2012, passou a ser publicado um Demonstrativo, anexo à LOA, evidenciando os Programas e suas respectivas parcelas orçamentárias, destinadas à aplicação nos **50 municípios com piores desempenhos no IMRS**.

Neste exercício, apurou-se a **inclusão indevida de 10 Municípios que não se encontram nesta situação**, com destaque para **Ribeirão das Neves**, que **recebeu R\$1,2 bilhão e executou R\$919,9 milhões, a maior concentração de recursos correspondente a 43,3% do total**, ainda que ocupasse a 89ª posição do respectivo *ranking*.

Para o exercício de 2018, a LOA previu a **dotação de R\$3,3 bilhões** para este fim, distribuídos em **144 Programas, tendo sido executados 92,6% do previsto** – entretanto, a análise por Programas mostrou **execução heterogênea e pouco eficaz**, eis que apenas em 32 Programas a execução apresentou-se no intervalo considerado satisfatório, ou seja, de 70% a 100% da previsão.

Considerando que a conclusão do órgão técnico no sentido de que “(...) *constatou-se uma situação ainda pior que nos exercícios anteriores, marcada pela baixa consistência, transparência e eficácia na definição e execução das políticas públicas para o desenvolvimento dos municípios mais carentes do Estado (...)*”, **recomendo ao atual gestor** que alerte aos responsáveis para a elaboração de indicadores e dados qualitativos sobre os resultados, que possam demonstrar a efetividade ou o impacto das políticas sociais na qualidade de vida dos mineiros.

Quanto ao **Balanço Social**, que evidencia os principais resultados alcançados pelas políticas sociais no exercício, registro que, em cumprimento ao disposto no art. 8º da Lei n. 15.011/04, este **integrou as Contas do Governador na forma do Anexo 06**, observando as prescrições da Lei n. 21.968/2016, instituidora do PPAG 2016-2019, no sentido de que **os programas sociais apresentaram mais de 50% dos recursos programados na LOA**. Apurou-se que foram apresentados os principais resultados alcançados pelos Programas Sociais no exercício, por Eixo e UO responsável, em dados quantitativos.

Destaco, ainda, que foram executados, nessas políticas sociais, **56 Programas pulverizados em 519 Ações, cuja execução orçamentária perfaz R\$23,9 bilhões** – representando um decréscimo de 6% em relação a 2017. **Recomendo atenção para os resultados dos Programas Sociais no exercício**, demonstrados no Balanço Social, uma vez constatada a manutenção de **baixa eficácia na execução orçamentária** dos mesmos e a **ausência de dados qualitativos**, que possam demonstrar a efetividade das políticas sociais na qualidade de vida dos mineiros.

Por **Função de Governo**, as maiores participações foram em Educação, Saúde e Segurança Pública, as quais, juntas, representaram 86% do total, posicionando-se no mesmo patamar do ano anterior. O **desempenho consolidado das Ações foi satisfatório**, caracterizado por taxas de execução compreendidas no intervalo de 70% a 130% das metas físicas e financeiras programadas.

Por **Território de Desenvolvimento**, a execução dos maiores aportes concentrou-se no “Metropolitano” (R\$9,2 bilhões, 38% do total), tendo, no entanto, o “Alto Jequitinhonha” apresentado o maior gasto social *per capita*, R\$1.659,56.

Concluindo este tópico, ressalto a **importância da apresentação do Balanço Social e da fidedignidade dos respectivos dados**, por se constituir em importante mecanismo de *accountability*, dirigido a diversos públicos: ao próprio Governo no gerenciamento dos programas, aos Órgãos de Controle Interno e Externo e à própria sociedade, servindo ao fortalecimento do Controle Social no que se refere aos resultados da gestão pública na qualidade de vida dos cidadãos.

Por essa razão, **recomendo** ao Governo que atente para a importância do art. 50, § 3º, da LRF, **sobre a implantação de sistema de custos**. Também, **recomendo especial atenção para o histórico de redução dos aportes nas Ações de Acompanhamento Intensivo** e que **concentre esforços no aprimoramento da gestão da regionalização das políticas públicas** do Estado, imprimindo maior transparência na demonstração da execução orçamentária.

➤ **Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado – LDO n. 22.626/2017 foi devidamente acompanhada dos **Anexos de Metas e Riscos Fiscais**, evidenciando a observância aos §§ 1º, 2º e 3º do art. 4º da LRF.

No **Anexo de Metas Fiscais**, o cálculo das projeções foi realizado considerando-se, principalmente, o **cenário macroeconômico contido no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias da União para 2018**, cujos parâmetros utilizados foram, dentre outros, o crescimento real anual do PIB (de 0,3% para 2017; 2,5% para 2018/2019; e 2,6% para 2020), bem como o IPCA acumulado (4,3% para 2017 e 4,5 % para 2018/ 2019/2020).

Em 2018, a **receita orçamentária total do Estado foi estimada em R\$ 96,819 bilhões**, tendo a **meta de arrecadação do ICMS** (R\$46,2 bilhões) – principal fonte de receita tributária – apresentado um **crescimento de 7,2%** em relação à meta fixada para 2017.

A **despesa orçamentária foi fixada em R\$ 104,311 bilhões** – sendo o maior dispêndio os Gastos com Pessoal e Encargos, que registraram um aumento de 9,1% comparativamente a 2017, ou seja, de R\$ 48,8 bilhões para R\$ 53,2 bilhões.

A **LDO 2018 ainda prevê desequilíbrio orçamentário para o triênio**, fixando despesa R\$ 7,4 bilhões maior que a receita estimada para 2018, R\$ 7,1 bilhões para 2019, e R\$ 6,0 bilhões para 2020, **contrariando o princípio do equilíbrio dos orçamentos públicos**.

Oportuno lembrar que as metas fiscais representam resultados a serem alcançados para variáveis fiscais cuja finalidade é alcançar os objetivos desejados pela Administração quanto à trajetória de endividamento no médio prazo.

Ressalto que, não obstante reiteradas recomendações exaradas por esta Corte, bem como da Controladoria Geral do Estado – CGE, **a LDO não cumpriu a prescrição constitucional mineira no sentido de destinar 1% da Receita Corrente ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.**

Sobre a matéria, a defesa do ex-Governador discorreu sobre a referida previsão da CE/89 e, ao final, requereu:

- e) seja suscitado incidente de inconstitucionalidade em face do Art. 155, §5, da Constituição Estadual de 1989, ante o Art. 167, IV, da Constituição da República Federativa do Brasil;

Concordo com o posicionamento da Cfámge, no sentido de que **não há que se falar em inconstitucionalidade do artigo 155, § 5º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, como não há que se abrir qualquer espaço para suscitar um incidente de inconstitucionalidade**, haja vista que a norma não só possui presunção de constitucionalidade, como é decorrência direta da determinação da Constituição Federal de que o poder emana do povo e de que o Estado deve prover a efetivação dos respectivos direitos fundamentais e sociais.

Finalizando a análise sobre a LDO, destaco que o **Anexo de Riscos Fiscais**, o qual tece considerações acerca dos riscos identificados capazes de afetar o equilíbrio fiscal de cada ente, evidenciou **a ausência de especificação das providências a serem tomadas, caso se concretizem.**

Na defesa, a Seplag reconheceu a fragilidade dos mecanismos disponíveis para identificação dos riscos fiscais e, conseqüentemente, da sua capacidade de traçar ações necessárias para enfrentar tais eventos, apesar de envidar esforços para atender o § 3º do art. 4º da LRF.

Apesar de acatar os esclarecimentos, **mantenho o apontamento técnico**, reforçando que **tal adequação deve ser prioridade**, principalmente, diante da crise fiscal já anunciada em exercícios anteriores, dado que a adequada identificação e monitoramento, tanto desses riscos quanto das necessárias ações a serem tomadas, caso se materializem, contribui sobremaneira para a sustentabilidade das finanças públicas.

Por fim, cabe registrar que **a AGE promove sistematicamente o acompanhamento das diversas demandas judiciais**, as quais, independente da probabilidade de realização, apresentam a identificação do tipo de passivo contingente, cuja materialização do risco – o ganho da ação pela outra parte – pode impactar o Tesouro Estadual, afetando o equilíbrio das contas públicas.

Para 2018, as duas ações com maior representatividade no total foram: **“Uso de Depósito Judicial”, R\$ 4,8 bilhões, representando 50% do total;** e **“Ações Relacionadas à Questão Previdenciária”, R\$3,0 bilhões, 31%.**

➤ Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual n. 22.943/2018 estimou para o Orçamento Fiscal do Estado Receitas no montante de R\$92,97 bilhões e Despesas, de R\$101,0 bilhões – **déficit de R\$8,0 bilhões** – fixando os Investimentos do Orçamento das Empresas Controladas pelo Estado em R\$4,8 bilhões.

Como bem destaca o órgão técnico,

No que tange à previsão do déficit orçamentário, **a crise financeira prevista pelo Governo do Estado iniciou-se em 2015**, com a permissão de desequilíbrio orçamentário na fase do planejamento, quando foi enviado projeto substituto da LOA à Assembleia Legislativa, sendo o mesmo aprovado e sancionado pelo Executivo. Mantendo a mesma tendência, no período de 2016 a 2018, os projetos de leis continuaram a registrar estimativas de déficits orçamentários – até maiores que o apresentado em 2015 – concretizados nas LOAs. Segundo as alegações contidas nas respectivas mensagens, dentre os motivos que geraram tais déficits prevaleceram as dificuldades enfrentadas pelos diversos setores econômicos, devido ao agravamento da insuficiência do crescimento das receitas, aliada ao conjunto das despesas obrigatórias. (destaquei)

Importante registrar que tal situação decorreu do **resultado fiscal desequilibrado que o Governo apresentou em 2013 e 2014**, fortemente impactado 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.

Entretanto, **o equilíbrio da gestão fiscal constitui-se em um pressuposto básico de toda a Administração Pública**, alicerçado, em nosso ordenamento, na Lei Complementar n. 101/2000, a qual exige que **esta situação seja temporária** – o que torna obrigatório que, após a decretação do estado de calamidade financeira, por meio do Decreto de Situação de Calamidade Financeira n. 47.101/2016, ratificado pela Assembleia Legislativa nos termos da Resolução n. 5.513, de 12 de dezembro de 2016, o Governo iniciasse o planejamento das medidas necessárias ao restabelecimento do equilíbrio das contas públicas.

Neste sentido, **o atual Governo está propondo a adesão de Minas Gerais ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF)**, criado pela União e aprovado pela Lei Complementar 159/2017, com o objetivo de fornecer aos Estados com grave desequilíbrio financeiro os instrumentos para o ajuste de suas contas, complementando e fortalecendo a Lei de Responsabilidade Fiscal, que não trazia até então previsão para o tratamento dessas situações.

Tal medida depende de aprovação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG) e homologação pelo Tribunal de Contas da União (TCU), sendo noticiado que, **em 17 de setembro próximo passado, o Governador já apresentou o Plano de Recuperação Fiscal ao Presidente da Assembleia Legislativa, objetivando iniciar a grande articulação política que deve ser empreendida junto aos Deputados para a sua necessária aprovação**. Segundo o Secretário de Fazenda, Gustavo Barbosa, a aplicação do regime tem previsão de duração de três anos prorrogáveis para mais três e permitirá que Minas Gerais suspenda o pagamento da Dívida com a União.

À vista da pretensão do Estado de Minas Gerais em aderir ao RRF, **considero de extrema relevância que o Tribunal de Contas acompanhe concomitantemente o planejamento e ações os quais o Governo Estadual adotará visando ao atendimento das condições dispostas na Lei Complementar 159/2017**. Não é demasiado salientar, aqui, que o Tribunal de Contas, ao lado do Poder Legislativo, tem como missão institucional o controle externo da gestão dos recursos públicos.

Desta feita e especialmente em se considerando que o controle concomitante a que se pretende é no sentido de cooperar a fim de que o Estado restabeleça o equilíbrio de suas contas e considerando, ainda, que à vista de sua especialização técnica e, notadamente, a partir presente estudo, o Tribunal faz diagnóstico detalhado da situação fiscal do Estado, **revela-se imprescindível que seja encaminhado a esta Corte o Plano de Recuperação Fiscal pretendido pelo Estado**, mormente porque a partir dele será possível assinalar mais

adequadamente as determinações e recomendações ao atual Governo pontuadas no presente parecer prévio.

Notadamente, imprescindível ainda que **sejam encaminhadas em destaque informações detalhadas acerca do plano de privatizações pretendido pelo Governo Estadual**, uma vez que este Tribunal de Contas já conta com grupo de trabalho especializado instituído pela Portaria Presidencial n. 43/2019, cujo escopo é justamente acompanhar, fiscalizar e elaborar estudos e pesquisas sobre privatizações de entidades da Administração Pública Indireta do Poder Executivo do Estado e dos Municípios mineiros.

Voltando à análise dos presentes autos, ressalto **o grande prejuízo à economia mineira advindo da retenção no repasse, pelo Governo Estadual, em 2017, 2018 e janeiro de 2019, das parcelas de ICMS e IPVA** pertencentes aos Municípios por força constitucional, mas cujo recolhimento é de competência do Estado. A matéria foi **objeto da auditoria promovida pela DCEE deste Tribunal, a meu pedido, como Relator do Processo n. 1031613** – Representação proposta pela Associação Mineira de Municípios (AMM), ao qual encontram-se apensados os Processos n. 1047711 e n. 1040607, oriundos de vários Municípios.

Embora o referido Processo ainda esteja tramitando, entendo que **a avocação do poder decisório de transferência dos recursos da área técnica** (Superintendência Central de Administração Financeira-SCAF), inicialmente, para o Secretário de Estado de Fazenda ou o Subsecretário do Tesouro, e a partir da edição do Decreto n. 47.296, de 27/11/2017 (editado pelo Governador do Estado), **para o Comitê de Acompanhamento de Fluxo Financeiro, foi decisiva para a ocorrência das impropriedades.**

Para solucionar o problema, foi **formalizado Acordo do Estado de Minas Gerais com a AMM homologado pelo TJMG** em audiência realizada em 04/04/2019, prevendo a recomposição dos valores devidos aos Municípios referentes ao não repasse de ICMS, IPVA e Fundeb, nos seguintes termos: 3 parcelas mensais a partir de janeiro/2020 relativas aos valores de janeiro/2019 e, a partir de abril, 30 parcelas relativas ao montante retido em 2017 e 2018, cuja cópia faço anexar às fls. 1.026/1.028.

Avançando na análise, registro que, de acordo com o PPAG, a LOA estimou Despesas no montante de R\$ 105,8 bilhões destinadas aos Programas Governamentais – sendo R\$ 101,0 bilhões (95%) por meio do **Orçamento Fiscal (OF)** incluídas as operações intraorçamentárias, e R\$ 4,8 bilhões (5%) por meio do **Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado (OI)**.

A execução orçamentária totalizou R\$ 111,4 bilhões, 105% do programado na LOA – o **OF** correspondeu a 102% da sua programação e o **OI**, 175%, apresentando um **resultado 4,8% superior a 2017**.

A Cfange apontou que, em 2018, o déficit previsto na LOA foi de R\$ 8,085 bilhões e o executado no encerramento foi de R\$ 11,23 bilhões, o que **demonstra a realização da despesa superior à receita sem revisão dos limites previstos, tampouco contingenciamento das despesas.**

Na defesa, a Seplag afirmou que a rigidez orçamentária vem pressionando a redução da margem de despesas contingenciáveis. A despeito da alegação, observo que o art. 2º do Decreto 47.371/18 trata dos meios para garantir o equilíbrio do resultado fiscal para o exercício e para adequar a execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do Tesouro. Portanto, **recomendo atenção ao sistema de programação orçamentária e financeira de desembolso mensal**, em observância às disposições do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por acentuarem o desequilíbrio do Orçamento, foram objeto de questionamento, pela Cfange, os **aumentos expressivos de dispêndios de alguns elementos dos grupos Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes**.

O Defendente apresenta as justificativas, por tipo de Despesa, esclarecendo que todos os aumentos foram advindos de situações que exigiram a sua efetivação, ressaltando que envida todos os esforços no sentido de contingenciar o máximo possível as suas despesas discricionárias.

A despeito das alegações do defendente, **recomendo atenção às despesas passíveis de intervenção e margem de contingenciamento**.

Por fim, a Seplag informou que, atendendo à recomendação do TCEMG, a partir da LOA/2020, o Elemento de Despesa 34 – Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização voltará a ser classificado no Grupo de Despesa 3 – Outras Despesas Correntes.

➤ **Execução Orçamentária por Eixo de Governo**

Como já destacado inicialmente, a Matriz de Planejamento Básica do Governo evidencia a organização em **Eixos**, nos quais agrupam-se os Programas e Ações concebidos para a materialização da estratégia estabelecida.

Em 2018, foram executados **132 Programas vinculados aos Eixos e 68 Programas Especiais** – esses últimos também fazem parte do PPAG, mas 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.

Verifica-se uma redução progressiva na participação dos recursos investidos nos Programas vinculados aos Eixos de Governo, e a conseqüente elevação dos Programas Especiais – o que resulta na **redução dos investimentos em programas vinculados aos Eixos de cunho finalístico e voltados à consecução dos objetivos da estratégia governamental**.

Ressalta-se a **contínua e expressiva redução de 56% na participação do Eixo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico**, contrapondo-se à relevância e à premência do seu objetivo intrínseco de promoção, incremento e diversificação da economia, associado ao desenvolvimento tecnológico e à inovação – base para a superação da crise que assola o Estado e a retomada do seu crescimento econômico e social.

Dentre os Programas Especiais, destaco o **701 – Apoio à Administração Pública**, cujo objetivo é desenvolver ações administrativas e financeiras, visando garantir os recursos humanos, materiais, financeiros, técnicos e institucionais necessários à execução das políticas públicas a cargo do Estado.

Os maiores gastos com esse programa referem-se a **Despesas com Pessoal e Encargos Sociais, 87%** (R\$ 16,5 bilhões), os quais são apropriados de forma padronizada no referido Programa, apesar de se referirem também a vários outros do PPAG – a despeito da exigência da LRF, art. 50, § 3º, no sentido de que “*a Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial*”, vindo a contribuir para a transparência da gestão e orientar o planejamento das ações, a aferição de desempenho e a tomada de decisões.

No tocante a essa recomendação, em resposta à abertura de vista nas Contas de 2018, a Seplag argumentou que atualmente não era possível apropriar as despesas com Pessoal e Encargos Sociais por programa governamental.

Entretanto, a despeito dessa alegação, corroborando a proposta da unidade técnica, **mantenho o apontamento**, tendo em vista que o Estado já realiza a apropriação de Despesas com Pessoal e Encargos Sociais em programas dos Eixos Educação e Saúde, **recomendando especial atenção para a importância do tema, na busca pela melhoria da gestão e da transparência da gestão pública.**

Quanto às **Ações, totalizadas em 945**, apurou-se que **a sua execução orçamentária ficou aquém do programado na LOA em 61%**, em razão do contingenciamento orçamentário e financeiro imposto pelo cenário de crise nacional e estadual, como foi alegado pela Seplag.

Conforme já assinalado, **a redução nos investimentos em Programas Estratégicos decorre do maior comprometimento dos gastos com Operações Especiais** – tais como pagamentos de despesas com juros sobre a Dívida Pública, Previdenciária, Precatórios e Indenizações, dentre outras, bem como com atividades-meio.

A propósito, destaco **o expressivo crescimento das despesas com atividades-meio a partir de 2015**, correspondente a R\$19,8 bilhões, para R\$29,2 bilhões em 2018 – deste total, 93% correspondendo a Gastos com Pessoal.

Quanto às atividades-fim, observo redução em relação a 2017 – totalizando R\$18,6 bilhões para R\$16,8 bilhões em 2018.

A Seplag, em sede de defesa, alegou que o arcabouço legal responsável por parametrizar a condução da política fiscal dispõe que não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do Serviço da Dívida, e as ressalvadas pela LDO. A Lei 22.626/17 (LDO para 2018) trouxe, no art. 41, §2º, relação das despesas obrigatórias, que não puderam ser objeto de contingenciamento.

Repetindo a situação ocorrida em 2017, registro que os maiores gastos com as atividades-fim foram com Contribuições, Vencimentos, Pensões do Militar, Serviços de Saúde Prestados por Pessoa Jurídica e Serviços de Saúde executados com Recursos do SUS.

No tocante ao **questionamento da Cfamge acerca da classificação indevida das despesas com Pensões do Militar**, a defesa informou que tal classificação foi rediscutida entre a Seplag e o IPSM e decidida a alteração do tipo da ação para Operação Especial, a partir do novo Plano Plurianual Ação Governamental – PPAG 2020-2023. Neste sentido, **determino** que a Cfamge acompanhe a anunciada alteração.

Observa-se que o montante das transferências para financiamento do **Transporte Escolar** saltou de R\$10,87 milhões em 2017 para R\$334,42 milhões em 2018 correspondente a 2.975% de aumento – sendo que, em 2017, a citada despesa havia sido objeto de redução de 96% em relação a 2016.

Em sede de defesa, a Seplag afirmou que a variação nos recursos empenhados por ano não resultou em prejuízo para a continuidade da política pública, porque se mantiveram as liquidações de despesas e as ordens de pagamento às prefeituras municipais. **Para evitar que fossem emitidas novas notas de empenho para despesas com transporte escolar, a opção foi solucionar o passivo financeiro antes que fossem realizados novos compromissos com o mesmo objeto.** Também informou que **a atividade custou, em média, R\$ 266 milhões ao Estado, no período de 2015 a 2018**, referentes aos desembolsos financeiros para pagamento,

tanto de despesas empenhadas nos respectivos exercícios, quanto daquelas inscritas em Restos a Pagar Processados e Não Processados.

No entanto, a Cfange observou que houve pagamento somente em 2018, no valor de R\$ 175 milhões, e um valor irrisório em 2017, de R\$ 247 mil, **proporcionando uma média de R\$ 43,9 milhões, no período de 2015 a 2018, e não os R\$ 266 milhões informados.**

Tendo em vista a discrepância de valores informados pelo Estado e apurados pela Cfange, **recomendo que o Estado demonstre a segregação dos valores devidos e não pagos de exercícios anteriores e os valores devidos do exercício fiscalizado**, de forma a proporcionar a transparência necessária ao exercício do controle externo e social.

➤ **Execução Orçamentária por Território de Desenvolvimento**

A execução orçamentária global nos **17 Territórios de Desenvolvimento foi da ordem de R\$111 bilhões**, destacando-se, pelo volume de recursos alocados, o “Metropolitano” (R\$45 bilhões) e o “Multiterritorial” (19 bilhões), o qual aglutina os Programas que acarretam reflexos em todo o Estado, a exemplo dos produtos indivisíveis destinados diretamente a diversos Territórios (R\$6,55 bilhões).

No tocante ao **desempenho dos 17 Territórios, praticamente todos – exceto o “Multiterritorial” e “Vale do Rio Doce” – apresentaram a execução orçamentária superior à previsão inicial**, sinalizando que o **Estado vem conseguindo executar o seu planejamento**, obtendo resultados positivos no alcance dos objetivos priorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e materializados por meio dos recursos alocados na Lei Orçamentária Anual (LOA), os quais, em última instância, promoverão o bem-estar dos cidadãos.

Não obstante, o **Índice de Avaliação de Desempenho – IAP**, cuja metodologia permitiu a identificação de eventuais discrepâncias mais acentuadas entre **execução física e orçamentária das Ações**, evidenciou que **somente os Eixos “Segurança Pública” e “Governo” apresentaram grau de eficiência razoável**, enquanto os demais, “Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico”, “Infraestrutura e Logística”, “Saúde e Proteção Social”; e “Educação e Cultura” apresentaram **baixo grau de eficácia**.

Esse resultado demonstra que **não foram apresentadas melhorias significativas em relação ao resultado apurado no exercício anterior**, apesar dos avanços já consolidados na elaboração e execução do planejamento governamental.

Recomendo aos responsáveis atentar para os resultados do IAP que demonstraram desempenho da execução orçamentária dos programas e ações do PPAG pouco aderente com as metas físicas e financeiras previstas.

➤ **Execução do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas**

A execução dos Programas Previstos no Orçamento de Investimento foi acompanhada por meio de banco de dados desenvolvido pela Cfange, a partir de informações solicitadas por ofícios dirigidos às Empresas ao longo do exercício.

Ressalta-se que, do montante de R\$4,830 bilhões previsto, foi autorizado R\$9,9 bilhões e **realizado R\$8,4 bilhões**.

Por ocasião da abertura de vista dos autos, foram questionadas as **Despesas Realizadas em valor superior aos Créditos Autorizados em Programas do BDMG e da Copanor – Copasa Serviços de Saneamento Integrado do Norte e Nordeste de Minas Gerais S/A.**

Na defesa, o ex-Governador argumentou que esses apontamentos não se enquadrariam no escopo das Contas de Governo, previstas no art. 71, I, da CR/88 – mas, sim, deveriam ser analisados no âmbito das Contas de Gestão de cada um dos administradores das entidades, BDMG e Copanor, requerendo a sua exclusão.

Como salientei antes, as Contas dos demais Poderes e da Administração Indireta devem compor as Contas prestadas pelo Governador, a teor do disposto na IN n.13/11, por isso **entendo não haver razão para excluir as referidas despesas.**

De fato, é cediço que a abertura dos Créditos Adicionais é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, como gestor do Orçamento Estadual – no entanto, é indubitável que sua execução é de responsabilidade dos gestores de cada órgão ou entidade.

Dessa forma, **recomendo aos atuais gestores do BDMG e da Copanor** que observem o disposto nos arts. 167, II, da CR/88, 161, II, da CE/89, e no art. 42 da Lei 4.320/64 no curso da execução orçamentária.

Para finalizar este item, considero oportuno registrar que, fundamentada na Lei n. 22.828, de 03/01/2018, o Poder Executivo **transformou a Codemig de Empresa Pública para Sociedade de Economia Mista**, mantendo a forma de sociedade anônima de capital aberto, com a consequente criação da CODEMGE e autorização para que se realize a alienação de ações da empresa, mantido em poder do Estado o mínimo de 51% das ações com direito a voto.

Com o intuito de apurar a situação descrita, estão em andamento nesta Corte de Contas os seguintes processos, **todos de minha relatoria**:

- 1) **Acompanhamento n. 1040487**, por meio do qual solicitei ao Governador e Presidentes da CODEMIG e JUCEMG, esclarecimentos e documentação referentes à indigitada operação de cisão, especialmente estudos, pareceres jurídicos e justificativas, explicitando como se daria a versão do patrimônio para a empresa criada, bem como sobre os atos averbatórios e registros do desmembramento e criação da CODEMGE junto à JUCEMG.

Na Sessão de 28/03/2018, houve a **expedição de tutela cautelar, devidamente referendada pelo Tribunal Pleno**, determinando que os responsáveis se abstivessem de praticar qualquer ato tendente à efetivação da cisão da CODEMIG e à cessão de quotas ou venda de ações de titularidade da Administração Direta ou Indireta do Estado. **Decisão esta que continua em plena vigência** em razão da decretação da perda de objeto da ação que visava suspender seus efeitos (Processo n. 1.0000.18.077957-1/002).

- 2) **Representação n. 1040662 formulada pelo Ministério Público de Contas** destinada “(...) a apontar a ocorrência de graves irregularidades ocorridas na transformação da Companhia de Desenvolvimento Econômico do Estado de Minas Gerais – CODEMIG – de empresa pública em sociedade de economia mista (...)” (fl. 06 do arquivo “Representação MPC” disponibilizado no SGAP). O processo aguarda inclusão em pauta.

- 3) **Incidente de Inconstitucionalidade n. 1047645**, que se constituem em autos apartados da Representação n. 1040662 conforme determinado em Sessão do Pleno de 16/05/2018, para fins de análise, por via difusa, da inconstitucionalidade da Lei Estadual n. 22.828/2018. O processo aguarda inclusão em pauta.
- 4) **Representação n. 1041598**, proposta pelo Deputado Estadual Gustavo da Cunha Valadares relativa aos indícios de irregularidades praticadas pelo Governo, em virtude emissão de debêntures e contratação de empréstimo pelo Estado, sem autorização legislativa.

Na Sessão do Tribunal Pleno de 20/06/2018, **restou decidido que os autos ficassem sobrestados**, “(...) ficando assegurada a sua apreciação na primeira sessão subsequente à cassação da liminar prolatada pelo Poder Judiciário, caso ocorra.” (fl. 02 do arquivo “Notas Taquigráficas” disponibilizado no SGAP).

II.2 - DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Avançando na análise do desempenho governamental no exercício de 2018, focalizemos o cumprimento dos **limites mínimos e máximos** estabelecidos pelas Constituições da República e do Estado, bem como pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

➤ Plano Nacional de Educação - PNE

A Lei Federal n. 13.005/2014 instituiu o Plano Nacional de Educação – PNE, com vigência por 10 anos, objetivando o cumprimento do disposto no art. 214 da Constituição da República com redação dada pela Emenda Constitucional n. 59/2009.

A apuração das Metas do PNE – 2014/2024, pelo Estado, foi informada a esta Relatoria pela SEF/SEE por meio do OF/SEF/GAB/STE n. 122/19, cujo **resultado** evidencio no Demonstrativo abaixo, destacando as Metas de competência estadual, o prazo para implantação, bem como os percentuais estipulados e os efetivamente atingidos – sendo a fonte, na sua maioria, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP:

| METAS | Prazo | Estipulada | Atingida |
|---|-------|------------|-------------------------|
| 2 – Taxa de Frequência Líquida: medida de acesso e eficiência do sistema de ensino | 2024 | 95% | 98,1% desde 2013 |
| 2 – Percentual de Jovens de 16 anos que concluíram o EF | 2024 | 95% | 83,6% em 2017 |
| 3 – Atendimento de jovens de 15 a 17 anos | 2016 | 100% | 91,9% em 2017 |
| 3 – Taxa de Frequência Líquida EM/População de 15 a 17 anos | 2024 | 85% | 75,6% em 2017 |
| 4 – Universalizar para população de 4 a 17 anos com deficiência o acesso à educação básica | 2024 | 100% | 84,9% em 2017 |

| | | | |
|--|--------------|-------------------|---|
| 5 – Desempenho – Alunos até o 3º ano EF | 2024 | 100% | Em 2016: - Leitura 65,20% - Escrita..... 80,30% - Matemática. 64,00% |
| 6 – Oferta de Escolas em Tempo Integral | 2024 | 50% | 14,9% em 2018 |
| 6 – Alunos atendidos em tempo integral | 2024 | 25% | 7,0% em 2018 |
| 7 – Fomento da qualidade da escola pública por meio do alcance das seguintes <u>médias no Ideb</u> : • Educação Básica • Ensino Fundamental • Ensino Médio | 2021 | 6,0 5,5 5,2 | 6,5 em 2017 4,4 em 2017 3,6 em 2017 |
| METAS | Prazo | Estipulada | Atingida |
| 8 – Elevar escolaridade média da população de 18 a 29 anos, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados ao IBGE. | 2024 | 12 anos de estudo | 10,4 anos de estudo em 2017 População rural, 8,9 anos de estudo, em 2017 |
| 9 – Elevar a taxa de alfabetização dos jovens de 15 anos ou mais. | 2015 | 93,5% | 94% em 2017 |
| 9 – Erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% o analfabetismo funcional. | 2024 | | Não há registro |
| 10 – Oferecer matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, integradas à educação profissional. | 2024 | 25% | Não houve a oferta mínima de 25% |
| 11 – Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade e pelo menos 50% da expansão no segmento público. | 2024 | 300% | De 2013 a 2018 aumentou em 73,39% |
| 15 – Garantir política nacional de formação dos profissionais da educação assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior. | 2015 | 100% | -Educação Básica: De 44,2% para 47,7% -Ensino Fundamental: De 58% para 60,2% -Ensino Médio: De 67,5% para 68,1% |
| 16 – Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, e garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área. | 2024 | 50% | 37,3% em 2018 |
| 17 – Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente. | 2020 | 100% | 79,7% em 2017 |
| 18 – Assegurar a existência de planos de Carreira para os profissionais da educação e, para o plano de Carreira dos profissionais da educação básica, tomar como referência o piso salarial nacional profissional. | 2016 | 100% | 100% (*) |

OBS: (*) Informa a Cfange, à fl. 267, que, por meio da Lei n. 22.062/2016, foi concedido um reajuste de 11,36%, relativo à atualização do piso salarial profissional nacional de 2016, perfazendo um total de 46,75% de reajuste salarial para o magistério no período de junho de 2015 a dezembro de 2018.

Pelos dados constantes do Demonstrativo acima, restou evidenciado que **o Estado caminha em uma trajetória ascendente**, ainda que lenta em alguns itens **rumo ao atingimento das Metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação**, mormente após a edição da **Lei 23.197/18, que instituiu o Plano Estadual da Educação de Minas Gerais**, demonstrando o seu compromisso de forma mais efetiva com este aspecto fundamental da **urgente e necessária transformação** das crianças e jovens que construirão o futuro da nossa nação.

➤ **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb**

De acordo com o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre, foram repassados R\$8,95 bilhões pelo Estado ao Fundo e, em contrapartida, este recebeu R\$5,2 bilhões do total dos recursos que o constituíram – R\$3,7 bilhões a menos que a sua contribuição.

O valor despendido com a remuneração dos profissionais do magistério da Educação Básica foi de R\$4,4 bilhões, correspondente a **66,0% da receita total do FUNDEB, superior ao percentual mínimo de 60%** fixado pelo inciso XII, art. 60, do ADCT da Constituição Federal/88, alterado pela EC n. 53/06.

Em sede de defesa, o Estado apresentou o Relatório produzido pelo Consfundeb, que aprovou as contas do Fundeb com as seguintes ressalvas: (i) as contas aprovadas referem-se às receitas efetivamente transferidas e despesas executadas ao Fundo, pelo Estado; e (ii) às receitas não transferidas, no montante de R\$ 2,476 bilhões, seja aplicado o disposto no art. 69, § 6º, da Lei de Diretrizes e Bases – LDB, *verbis*: “*O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.*”.

O citado **Relatório apresentou valores diferentes dos registrados no Balanço Geral do Estado em seu Passivo Circulante, referentes à dívida do Ente com o Fundeb**, a qual resultou na assinatura de um Termo de Acordo entre o Estado e a Associação Mineira dos Municípios – AMM, já abordado inicialmente.

Por outro lado, a Cfange constatou que o Estado considerou, para efeito de despesas com o MDE, o valor de R\$ 1,030 bilhão – que se refere à previsão inicial da Perda com o Fundeb constante da LOA de 2018 –, em face de obrigações pendentes de pagamento ao Fundo, conforme Anexo 8, Nota 1 do RREO.

Constatada a defasagem, oficiou à SEF para esclarecimentos, que assim se manifestou:

Inicialmente cumpre esclarecer que o Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) nos itens 11, 12 e 13 demonstra o comportamento da execução orçamentária no tocante ao FUNDEB bem como seu resultado líquido considerando as receitas destinadas e aquelas recebidas do citado Fundo. Nesse sentido, **em 2018 o resultado negativo foi de R\$ 3.722.303.636,35**, avaliando estritamente do ponto de vista da **execução orçamentária da receita**.

Entretanto, em 2018, devido à crise financeira do Estado, o Governo de Minas **deixou de repassar ao FUNDEB o valor de R\$ 5.069.331.788,41, (...)**.

Conforme preceitua a contabilidade, o valor pendente de repasse foi registrado no Passivo Circulante do Estado em 31.12.2018, na conta contábil 2.1.8.8.1.17 – Repasses de Recursos Constitucionais e Legais.

Desta forma, e considerando o valor pendente de repasse em 2018, o entendimento da SEF e SEPLAG foi no sentido de que a perda Fundeb, resultado somente a execução orçamentária, não poderia ser considerada para fins de valor adicional aplicado na despesa de educação, tendo em vista o valor de obrigações a repassar, razão pela qual **decidiu-se informar na linha 30 do Anexo 8 do RREO o valor constante do LOA de R\$ 1.029.771.714,00.** (destaquei)

Como os valores demonstrados no RREO do 6º bimestre representaram apenas a **movimentação orçamentária** dos recursos devidos e recebidos do Fundo, **concordo com a posição da Cfamge de que o Estado adotou o procedimento correto de não considerar o valor de R\$ 3,722 bilhões como perda do Fundeb.** Quanto ao valor de R\$ 1,029 bilhão, entendo que também **não poderia ser considerado como despesa com MDE**, o qual foi acertadamente **glosado pela Cfamge** na apuração do percentual de aplicação dos recursos.

Por fim, registro que, no dia 14 de agosto próximo passado, foi realizada reunião na Cidade Administrativa, com integrantes do meu Gabinete, equipe da Cfamge e representantes da SEF, especialmente, a Superintendente Central de Contabilidade Governamental, Maria da Conceição Barros de Resende Ladeira, conforme Ata de Presença ora anexada à fl. 1.029. O propósito da reunião foi **esclarecer as movimentações de recursos do Fundeb, com ênfase nos valores da Dívida do Estado com o Fundeb**, a partir da análise dos extratos da Conta Contábil “*Repasse de Recursos Constitucionais/Legais*” emitidos pelo Siafi em 10/07/2019, cópias acostadas às fls. 1.030/1.037.

Atendendo à recomendação da nossa equipe, a Superintendente comprometeu-se a destacar tais valores da Dívida em Notas Explicativas nos respectivos Demonstrativos, à medida que forem sendo pagos como previsto no Acordo, prestigiando a transparência e facilitando o controle.

Destaco, por oportuno, que a Diretoria de Controle Externo do Estado, cientificada deste contexto, **iniciou o planejamento de uma ação de controle no Fundeb** – iniciativa que merece meus cumprimentos, uma vez que a fiscalização concomitante se constitui no instrumento mais efetivo e eficaz.

➤ **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**

O Anexo 08 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, relativo ao 6º bimestre de 2018, publicado pelo Estado em 30/01/2019, demonstrou uma **Receita Base de Cálculo no valor de R\$50,10 bilhões** e uma **aplicação de recursos** na manutenção e desenvolvimento do ensino da ordem de **R\$10,43 bilhões**, representando um **percentual de 21,99%** da referida Receita.

O órgão técnico **ratificou o cálculo da receita base de cálculo** – no entanto, após a análise das Despesas, do total de R\$10.432.832,98, **decoitou o montante de R\$1.175.698.409,03**, assim decomposto:

- **R\$ 229.187,90** relativo a despesas com “*Assistência Comunitária*”, as quais **figuram entre as proibidas** pelo art. 71 da LDB – **rechaçadas as alegações do Estado em sentido contrário** feitas na sua defesa;
- **R\$729.410.742,71** inscritos em *Restos a Pagar* 2018 sem disponibilidade de caixa, nos termos do disposto na INTC 13/2008 com as alterações da INTC 05/2012;

- **R\$446.058.478,42** correspondente aos Cancelamento dos Restos a Pagar, em 2018, que compuseram o índice nos exercícios anteriores.

Destaco que, por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais dos exercícios de 2015 e 2016, considerando a situação financeira crítica do Estado, decidiu o Colegiado desta Casa, que, **excepcionalmente**, fossem aceitos no cômputo das despesas efetuadas com o Ensino, **os Restos a Pagar Não Processados – RPNP que foram expurgados por falta de disponibilidade financeira**, nos valores totais de R\$821 milhões e R\$989 milhões, respectivamente. Acordou-se, ainda, que **tais despesas deveriam ser liquidadas e pagas até o final do exercício de 2018**.

Objetivando verificar o cumprimento desta determinação, solicitei à Cfange que fizesse um estudo, que ora faço anexar às fls. 1.038/1.042, evidenciando que, em 31/12/2018, do montante acima referido, ainda restavam os seguintes **saldos a pagar**:

RPNP/2015: R\$107,67 milhões

RPNP/2016; R\$252,21 milhões

Dessa forma, **concluo que o Estado não cumpriu as citadas determinações exaradas no Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2016**, e, portanto, em 2018, não serão computadas as despesas inscritas em Restos a Pagar sem a respectiva disponibilidade financeira.

Em **sede de defesa**, o Estado alegou que, considerando o déficit orçamentário em 2018 de R\$ 11,23 bilhões, desconsiderar os Restos a Pagar não processados no Índice Constitucional da Educação, por falta de capacidade financeira, soava dissonante do ponto de vista da evidenciação da informação pois tais pagamentos aconteceriam nos exercícios subsequentes.

Discordo das alegações apresentadas pela defesa e, em consonância com o inc. II do § 4º do art. 5º da INTCE 13/2008, **desconsidero os RPNP, no valor de R\$ 729,411 milhões, no cômputo das despesas**, visando o cumprimento do mínimo constitucional de 25% com MDE, pois **o Estado não dispunha de recursos financeiros capazes de acobertar tais despesas no exercício seguinte** – o que pode ser constatado nas informações constantes do Anexo 5 do RGF do 3º quadrimestre/ 2018.

Isto posto, adoto o estudo técnico como razão de decidir e, acorde com a manifestação do Ministério Público de Contas, à fl. 969v, **concluo que o Estado aplicou 18,48% da receita base de cálculo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, evidenciando o descumprimento do disposto no art. 212 da Constituição da República**, conforme abaixo demonstrado:

| ITEM | VALOR |
|-----------------------------------|--------------------------|
| Receita base de cálculo | 50.100.336.152,84 |
| Gastos com MDE | 10.432.078.832,98 |
| (-) Exclusões acima especificadas | (-) 1.175.698,409,03 |
| Total de Despesas com MDE | 9.256.380.423,95 |
| Percentual de aplicação | 18,48% |
| Percentual mínimo exigido | 25,00% |

Por oportuno, registro que a emissão do Parecer Prévio das Contas Governamentais relativo ao exercício de 2017 – Processo n. 1040601 – só ocorreu na Sessão Plenária de 05/06/2019, tendo transitado em julgado em 20/08/2019.

Compulsando os referidos autos, verifico que, às fls. 1.439 e 1.440, consta o **recebimento da comunicação oficial desta Corte pelos atuais Presidente da Assembleia e Governador do Estado em 30/08/2019**, respectivamente, marcando o **início da contagem do prazo para cumprimento das determinações do Plenário para que o Poder Executivo apresentasse**

“(…) **Termo de Compromisso**, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, sem prejuízo do cumprimento das demais determinações e recomendações deste voto, contados da publicação de sua deliberação, indicando as ações e medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente **no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar**, a serem cumpridos em cada exercício financeiro”.
(destaquei)

Em razão do tempo decorrido, tendo em vista que a execução orçamentária de todo o exercício de 2018 e dos 1º e 2º quadrimestres de 2019, a situação dos Restos a Pagar então especificada não mais retrata a realidade e, portanto, **buscando dar maior efetividade às ações de controle desta Casa**; e

Considerando o **cenário de recessão econômica e a conseqüente gravidade da situação financeira** enfrentada pelo Estado de Minas Gerais nos últimos anos;

Considerando o disposto no art. 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, incluído pela Lei n. 13.655/2018, que **autoriza celebrar compromisso para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa** na aplicação do Direito Público;

Considerando que, com as Contas de 2018, **encerrou-se um ciclo de gestão e, portanto, as medidas saneadoras estarão a cargo do novo Governador do Estado**,

- **Determino** a notificação do atual Governador do Estado e os responsáveis pelas Secretarias de Estado de Fazenda, Controle Interno e Advocacia-Geral, ou Unidades Administrativas equivalentes, para a que procedam à **atualização do Termo de Compromisso para que sejam contemplados os valores relativos ao resultado da execução orçamentária dos Restos a Pagar em 2018, no prazo já definido** conforme acima relatado e nos termos detalhados no Item II.2, os seguintes tópicos:
- **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino** (fl. 1.013/1.014v);
 - **Ações e Serviços Públicos de Saúde**..... (fl. 1.014v/1.015v); e
 - **Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras**..... (fl. 1.019v/1.020v)

Por fim, destaco que, na base de cálculo para apuração da receita resultante do ICMS destinada ao Fundo, **não foi incluído o valor correspondente ao Fundo de Combate à Pobreza, equivalente a 2% do ICMS**.

Na defesa, a SEF alegou que a não inclusão dos recursos da fonte 71 (Fundo de Combate à Pobreza) se baseia no fato de que não se constituíram como tributo, na medida em que se apartam antes e distintamente dos recursos do ICMS, transformando a natureza da renda, que passa a não ser mais considerada tributária.

As razões apresentadas pelo Estado não procedem, uma vez que **não se pode deduzir da base de cálculo das Receitas dos Impostos** – base do índice para apuração da aplicação em MDE, aí incluído o Fundeb – **qualquer parcela de receita vinculada a fundo ou despesa**, conforme preconizado no art. 212 da CR/88. Os próprios Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, 6ª e 7ª edições, citam, especificamente, os fundos de combate à pobreza como não dedutíveis da base de cálculo do índice de aplicação em MDE.

Assim, **determino ao Estado a regularização dessa pendência já no exercício de 2019**, devendo ser adotado o procedimento correto, destinando ao Fundo a parcela correspondente aos 2% do ICMS, em cumprimento aos dispositivos legais.

Relativamente ao fato de a defesa do ex-Governador argumentar que não ficou claro se foram consideradas, para apuração do índice de Educação, as despesas realizadas com servidores inativos anteriormente vinculados à Educação, registro que a análise realizada pela Cfange tomou como base a INTC n. 13/08 – a qual estabelece a **exclusão de tais despesas**. Ressalto, por oportuno, que **há vários anos, tanto o Estado como este Tribunal desconsideram tais despesas na aferição do índice de MDE**.

Inclusive **não foram remetidas pelo Estado (Poder Executivo) ao Tribunal as informações de pessoal, feitas com base nas IN 01/2001 e IN 05/2001**, vez que aquele já efetua seus cálculos incluindo as Despesas com Inativos e Pensionistas, conforme registrou a Cfange na manifestação constante à fl. 1.001.

➤ **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**

Consoante relatório técnico, a **receita base de cálculo** no exercício de 2018, apurada segundo critérios definidos na Lei Complementar n. 141/2012 e no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela STN e aprovado pela Portaria n. 495/2017, foi de **R\$50,09 bilhões**.

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária, publicado pelo Governo do Estado em 30/01/2019, em cumprimento à determinação contida no art. 35 da Lei Complementar n. 141/2012, demonstra a **Despesa Empenhada** no valor total de **R\$5,12 bilhões**, resultando na apuração de um percentual de **10,22%** de Gastos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

O órgão técnico **ratificou o cálculo da receita base de cálculo** – no entanto, após a análise das Despesas, do total de R\$5.119.089.677,00 **decotou o montante de R\$1.151.179.777,00** inscritos em *Restos a Pagar* em 2018 sem disponibilidade de caixa, nos termos do disposto na Lei Complementar n. 141/2012 e art. 4º, § 1º inciso II, da INTC 05/2012.

Destaco, ainda, que, na mesma linha adotada na análise da apuração do percentual mínimo aplicado em MDE, por ocasião da emissão de Parecer Prévio sobre as Contas Governamentais dos exercícios de 2015 e 2016, decidiu o Colegiado desta Casa, que, **excepcionalmente**, fossem aceitos no cômputo das despesas efetuadas com as ASPS, **os Restos a Pagar Não Processados que foram expurgados por falta de disponibilidade financeira**, nos valores totais de R\$1,23 bilhão e de R\$1,56 bilhão, respectivamente. Acordou-se, ainda, que as despesas de 2015 deveriam ser liquidadas e pagas a partir de 2017 e as relativas a 2016 até o final de 2017.

No estudo relativo à **movimentação ocorrida no estoque dos referidos Restos a Pagar**, a Cfange apurou a seguinte situação:

- **Restos a Pagar Não Processados**: do montante inscrito em 2015 (R\$ 1,23 bilhão) foram liquidados, no período de 2016 a 2018, o total de R\$ 934,82 milhões. Desses, foram pagos R\$ 696,03 milhões. Relativamente aos RPNP, inscritos em 2016, no total de R\$ 1,56 bilhão, foram liquidados em 2017, R\$ 1,05 bilhão – sendo que desses, foram pagos R\$ 381,94 milhões.
- **Restos a Pagar Processados: do total de R\$ 914,05 milhões inscritos em 2016, restaram, em 31/12/2017, R\$ 317,01 milhões pendentes de pagamento.**

Isso posto, **concluo que o Estado não cumpriu as citadas determinações exaradas no Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2016**, haja vista que não houve o processamento de todo o ciclo da despesa referente aos Restos a Pagar Processados e Não Processados que compuseram o índice de aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde relativo ao exercício de 2016 – razão pela qual, **em 2018, não serão computadas as despesas inscritas em Restos a Pagar sem a respectiva disponibilidade financeira para fins de apuração do índice de aplicação de recursos em ASPS.**

Mantenho essa decisão mesmo tendo recebido a manifestação da defesa, insuficiente para modificar meu entendimento. A SEF, reconhecendo que o mandamento constitucional foi violado, indicou que o percentual aplicado em ASPS foi de 10,22%, por entender que deveriam ser considerados no cálculo os Restos a Pagar Processados e Não Processados, pois retratam a subsistência e fidedignidade dos compromissos assumidos. O ex-Governador aduziu que o piso constitucional em Saúde foi descumprido em razão da calamidade financeira vivenciada pelo Estado.

Solicitei à Cfange que procedesse ao **levantamento da situação pendente das ASPS**, no qual evidencia a seguinte situação:

- **Resíduo de 2018** → R\$2,04 bilhões
- **Regularização dos saldos de Restos a Pagar:** - RPNP → R\$1,92 bilhão
- RPP → R\$1,70 bilhão
- **Cancelamentos de Restos a Pagar:**
 - 2014: R\$ 288,24 milhões
 - 2015: R\$ 73,90 milhões
 - 2016: R\$ 248,93 milhões
 - 2017: R\$ 229,83 milhões
 - 2018: R\$ 489,51 milhões

Pelo exposto, **apuro a seguinte aplicação de recursos em ASPS no exercício de 2018:**

| ITEM | VALOR |
|--|-----------------------------------|
| Receita base de cálculo | 50.096.504.115,00 |
| Aplicação devida (12%) | 6.011.580.493,80 |
| Gastos com ASPS | 5.119.089.677,00 |
| (-) RP/2018 sem disponibilidade de caixa | (-) 1.151.179.777,00 |
| Total de Despesas com ASPS | 3.967.909.900,00 |
| Percentual de aplicação | 7,92% |
| Resíduo de 2018 a ser aplicado em 2019 | (+) 2.043.670.593,80 |
| Total a ser acrescido aos 12% relativo a 2019 | <u>R\$2.043.670.593,80</u> |

Destaco que o art. 25 da Lei Complementar n. 141/2012 estabeleceu, que eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos, deverá ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

Isto posto, adoto o estudo técnico como razão de decidir e, acorde com a manifestação do Ministério Público de Contas **concluo que o Estado aplicou 7,92 % da receita base de cálculo nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, evidenciando o descumprimento do**

disposto no art. 6º da Lei Complementar n. 141/2012. Ressalto que o **resíduo no valor de R\$2.043.670.593,80** deve ser, obrigatoriamente, **aplicado no exercício posterior à data de trânsito em julgado deste processo**, além do mínimo constitucional já exigido para o mesmo exercício, nos termos do disposto no *caput* do art. 25 da referida legislação.

Determino que o Estado proceda à **inclusão, no Termo de Compromisso Atualizado**, das medidas que pretende adotar visando a regularização das seguintes pendências e respectivos valores:

- **R\$2,04** bilhões relativo ao resíduo não aplicados no exercício de 2018 nos termos de disposto no art. 25 da lei Complementar n. 141/2012, conforme acima demonstrado; e
- **R\$489,53** milhões relativo aos cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos no exercício de 2018, em obediência às disposições contidas no art. 24, inciso II, §§ 1º e 2º, da LC 141/12.

➤ **Amparo e Fomento à Pesquisa**

O Governo repassou à Fapemig o montante de R\$292,16 milhões, correspondente a **1% da Receita Corrente Ordinária**, respeitando o critério duodecimal mensal, **cumprindo, assim, a determinação do art. 212 da Constituição Estadual**.

➤ **Despesas com Publicidade**

Os **Gastos com Publicidade Governamental**, incluídos os efetivados pelas empresas públicas e estatais dependentes, no montante de **R\$54,40 milhões**, apresentaram um **decréscimo de 51% em relação ao exercício anterior**, tendo sido **publicados trimestralmente**, conforme determina o parágrafo único do art. 17 da Constituição Estadual.

Destaco que a maioria dos órgãos obedeceram à padronização recomendada por esta Corte em exercícios anteriores, objetivando conferir maior transparência aos Gastos com Publicidade publicados nos termos do disposto no art. 7º da Lei Estadual n. 13.768/2000.

Por se tratar de **ano eleitoral**, a legislação de regência desta matéria estabelece várias restrições, todas contempladas no instrumento legal consubstanciado na Resolução Conjunta SEGOV - SECCRI – AGE n. 01, de 10/01/2018 – **tendo o órgão técnico concluído que foram atendidas todas as determinações legais**.

Registro ainda, que o valor total gasto ao final do 1º e 2º trimestres/2018 não ultrapassou a média das despesas realizadas com publicidade institucional nos três anos que antecederam o pleito, evidenciando o cumprimento do disposto no art. 73, VII, da Lei 9.504/97.

Por fim, **recomendo** ao Estado o estabelecimento de **parâmetro legal para limite máximo de gastos com publicidade**. **Recomendo**, também, atenção ao **crescimento das inscrições das Despesas com publicidade em Restos a Pagar**, comprometendo o planejamento dos exercícios seguintes.

➤ **Despesas aplicadas com a Fonte de Recursos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais - Cfem**

A aplicação dos recursos advindos da Cfem é vinculada, com fulcro na CE/89, a qual prescreve que devem ser, prioritariamente, aplicados de forma a garantir a assistência devida pelo Estado ao município que se desenvolva em torno de atividade mineradora.

A Receita efetivamente arrecadada a esse título totalizou R\$264,66 milhões, sendo realizadas Despesas no montante de R\$155,24 milhões, representando, portanto, apenas **58% da arrecadação**.

Deste total, **50% foi destinado ao pagamento da Dívida Fundada** – exceção prevista no §1º do art. 8º da Lei n. 7.990/89, incluído pela Lei n. 12.858/2013 e, quanto ao restante, foi comprovado pelo órgão técnico que **os municípios mineradores foram os principais destinatários das Despesas de Custeio e de Capital executados com os recursos da Cfem**, evidenciando o cumprimento das disposições legais que regem a matéria.

No entanto, o fato de o Governo não ter aplicado integralmente os recursos arrecadados no exercício – mas apenas 58%, conforme acima destacado – me leva a concluir que **não foi cumprida a determinação constitucional do art. 252 da CE/89 relativa à aplicação prioritária de tais recursos na assistência aos municípios mineradores**.

Repetindo a situação ocorrida em 2017, **os recursos da Cfem transferidos pela União não foram devidamente repassados para a conta específica** – tendo sido justificado que o Orçamento não previu a procedência correta para a respectiva fonte de recursos que possibilitasse tal lançamento, conforme destaca o órgão técnico:

(...) a Seplag esclareceu que destinou as rendas da Cfem para diversos órgãos, sendo as mesmas identificadas no orçamento pela Fonte 32, Procedência “1”, o que indica que não haveria um órgão gestor (para que houvesse, deveria ter sido orçada com Procedência “2”), razão por que, em 2018, não foi possível repassar os valores arrecadados da Cfem para conta interna específica. (fl. 257)

Após consulta à Cfange, fui informado de que **essa situação persiste na execução orçamentária do exercício de 2019** – razão pela qual **recomendo à Seplag**, responsável pela elaboração das propostas que integrarão o Projeto de Lei Orçamentária, que, nos próximos exercícios, **seja prevista a Procedência “2” na Fonte 32** para viabilizar a efetiva execução do órgão gestor dos recursos, nos termos estabelecidos na norma constitucional mineira.

Por outro lado, **o órgão técnico considerou satisfatório o controle e gerenciamento dos recursos da Cfem**, pois concluiu que “(...) *ratificam-se os registros mensais da receita e da despesa, as ordens de pagamentos processadas por UO e contabilizadas em conta contábil interna – código11104030200 – Recursos de Transferências Vinculados, cópia de extrato, e, ainda, a movimentação bancária das transferências efetuadas e cópias de extratos bancários.*”

Relativamente à **normatização do Plano de Integração e criação do Fundo de Exaustão e Assistência, ambos relativos aos Municípios Mineradores** – recomendado nas Contas Governamentais de 2016 e reiterado na abertura de vista relativa a 2017 –, em sede de defesa, à fl. 582v, a Superintendência de Política Monetária, Energética e Logística informou que, em 2018, foi elaborado “(...) *o termo de referência para contratação de empresa especializada para apoio na execução do Plano (...)*” e consultadas várias empresas objetivando o estabelecimento de um orçamento médio para a respectiva licitação, não tendo sido apresentada nenhuma proposta.

Diante disso, assevera que “(...) *em vista da importância da elaboração do Plano, foi decidido iniciar sua execução direta pela equipe da Superintendência*”, estando já pronto o seu Primeiro Capítulo, bem como “(...) *iniciada a elaboração do termo de referência da*

Avaliação Ambiental Estratégica em parceria com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, com versão preliminar obtida no final do ano”.

Acato a manifestação da defesa e **concluo que já estão sendo tomadas as devidas providências para a elaboração do Plano de Integração dos Municípios Mineradores.**

Por fim, tendo em vista a vocação de Minas Gerais para a mineração, importante fonte de riqueza para a economia do Estado, os riscos aliados a essa atividade extrativista e as tragédias recentes nesta área, **recomendo que o Estado envie esforços no sentido de empregar a totalidade dos recursos arrecadados com a Cfem na melhoria das condições socioeconômicas dos municípios mineradores.**

➤ Segurança Pública

Constituindo-se em **um dos 5 eixos de Governo** que organizam a Matriz de Planejamento básica do novo PMDI, verifico que **a sua situação vem se agravando nos últimos anos**, o que ensejou a instituição do **Plano Estratégico da Secretaria de Segurança Pública 2017-2019** contemplando os objetivos e metas a serem alcançados no período em referência.

Excluída a Função de Governo 28 – Encargos Especiais, que executou 33,63% do total das despesas do OF (R\$102,987 bilhões), **a Função 6 – Segurança Pública foi a que realizou despesas com maior percentual: 16,48%.**

Apesar de não terem sido atingidas todas as metas previstas para 2018 constantes no Plano, em Outras Ações, **o Governo demonstrou que conseguiu cumprir e superar o seu planejamento, eis que do montante de R\$5,09 bilhões previstos na LOA foram realizadas Despesas no total de R\$5,3 bilhões nos 17 Territórios de Desenvolvimento.**

Certamente esta situação repercutiu diretamente no **resultado** apurado pelos respectivos **indicadores** constantes do *site* do Estado: houve uma **redução de 30% nos Crimes Violentos** em relação ao exercício anterior.

Na Função Segurança Pública, **as Despesas de Pessoal e Encargos Sociais são as mais expressivas, tendo atingido 88,8% do total realizado.** Por outro lado, as Despesas com Investimentos em Segurança Pública, embora tenham totalizado R\$146 milhões de reais representam pouco, se comparadas às Correntes, da ordem de R\$16,8 bilhões.

Sobressai a evolução dos dispêndios com Infraestrutura do Sistema Prisional, cujas despesas atingiram R\$1,9 bilhão. Esse programa tem por objetivo garantir o conjunto de instalações, equipamentos e serviços adequados para o sistema prisional, visando uma **custódia mais humanizada**, com condições de trabalho adequadas aos agentes de segurança penitenciária, de forma a impactar positivamente os índices de ressocialização.

➤ Receita de Alienação de Ativos x Aplicação de Recursos

O Estado cumpriu a determinação expressa no art. 44 da Lei Complementar n. 101/2000, o qual veda a aplicação de Receita de Capital derivada da Alienação de Bens e Direitos no financiamento de Despesas Correntes – objetivando impedir a dilapidação do patrimônio público – eis que , do montante arrecadado com a Alienação de Bens, **R\$11,7 milhões (3,4%) foram aplicados em Despesas de Capital** – no grupo Investimentos – sendo o **restante incorporado ao saldo do exercício anterior**, apurando-se um saldo a aplicar, em 2019, de R\$108,8 milhões.

➤ **Aplicações em Programas de Saúde x Investimentos em Transporte e Sistema Viário**

As Despesas Realizadas com os Programas de Saúde, **R\$9,9 bilhões**, foram **17 vezes superiores** às realizadas com os Investimentos em Transporte e Sistema Viário, **R\$580,8 milhões**, evidenciando o cumprimento do disposto no art. 158, § 1º, da CE/89, o qual determina que as primeiras não poderão ser inferiores às segundas.

➤ **Despesas Primárias Correntes**

As **Despesas Primárias Correntes** – conjunto de gastos que possibilita a oferta de serviços públicos à sociedade, deduzidas as despesas financeiras – totalizadas em **R\$66,6 bilhões** apresentaram-se dentro do limite estabelecido no 12º TAG ao Contrato de Confissão, Assunção, Consolidação e Refinanciamento de Dívidas decorrente da Lei Complementar n. 156/2016 relativo à adesão à Renegociação da Dívida com a União – tendo sido **devidamente demonstradas** em atendimento às disposições do art. 1º, § 4º, da referida Lei e do Decreto n. 9.056/17.

➤ **Receitas de Operações de Crédito x Despesas de Capital**

As Operações de Crédito previstas e realizadas foram inferiores às Despesas de Capital dotadas e executadas, evidenciando o cumprimento da “Regra de Ouro” estabelecida no art. 167, inciso III da Constituição da República, qual seja, o montante das Operações de Crédito em um exercício financeiro não pode exceder o das Despesas de Capital, evitando que sejam realizados empréstimos para financiar Despesas Correntes.

➤ **Lei de Responsabilidade Fiscal**

Concluindo este tópico, **registro os resultados** alcançados sob a égide da Lei Complementar 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trouxe uma nova operacionalização para o manejo das contas públicas, pressupondo uma ação planejada em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o seu equilíbrio, mediante o **cumprimento de metas de resultados e rigorosa obediência aos seus limites, atrelados à Receita Corrente Líquida (RCL), a qual fez o montante de R\$56,35 bilhões** –, a saber:

1) O total das **Operações de Crédito** realizadas no exercício, no montante de **R\$226,7 milhões**, **posicionou-se dentro do limite** estabelecido pelo art. 7º, I, da Resolução do Senado Federal n. 43/2001 (16% da RCL), apresentando uma **redução de 97%** em relação ao exercício anterior;

2) As **Garantias e Contragarantias Concedidas pelo Estado** totalizaram **R\$1,2 bilhão**, representando **2,2%** da referida base de cálculo, **aquém do limite de 22%** estabelecido pelo art. 9º da Resolução do Senado Federal n. 43/2001.

3) Despesa Total com Pessoal dos Poderes e Órgãos do Estado:

- **Administração Pública do Estado consolidada:** despesas totalizadas em **R\$43,0 bilhões**, correspondendo a **76,4% da RCL**, excedendo, portanto, o limite máximo (60% da RCL) em 16,4 pontos percentuais.

Importante registrar que o **Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 3º Quadrimestre/2018 publicado em 30/01/2019**, foi elaborado pela equipe integrante da gestão do Governador

Romeu Zema, que, **acertadamente, reviu o critério anteriormente utilizado**, passando a adotar as normas expedidas pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN para o exercício de 2017, ou seja, **incluindo os aportes para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS** como integrante da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, a qual totalizou, ao final de 2018, R\$ 10,173 bilhões. Por essa razão, o percentual de Despesa com Pessoal do Poder Executivo em relação à RCL refletiu a realidade.

- **Poder Executivo**: totalizada em **R\$37,55 bilhões** representou **66,65% da receita base de cálculo**, extrapolando o limite máximo estabelecido pelo art. 20, II, “c” da LRF – 49% – o que ensejou a **intimação do atual Governador do Estado**, por meio do Assunto Administrativo – Pleno n. 1058811 para que fossem informadas as **medidas adotadas** objetivando o retorno ao referido limite legal no prazo estabelecido pelo art. 66 da Lei Complementar n. 101/2000.

Em atendimento, o Governador manifestou-se, por meio dos Srs. Sérgio Pessoa Castro (Advogado-Geral), Mário Eduardo Nepomuceno Júnior (Procurador-Geral do Estado) e Gustavo de Oliveira Barbosa (Secretário de Estado de Fazenda), informando as providências para regularização.

Ato contínuo, remeti os autos à Cfamge para retirada de cópia da referida manifestação, objetivando o **acompanhamento periódico acerca da efetivação das medidas a serem adotadas pelo Estado**, por meio da inclusão deste tópico nos Relatórios Quadrimestrais submetidos ao Relator das Contas de cada exercício e, após, encaminhados para arquivamento.

Acerca desta matéria, considero oportuno destacar que a INTC n. 01/2018, a qual revogou as disposições da INTC n. 001/2001 alterada pela INTC n. 05/2001 relativamente à **exclusão da Despesa com Inativos e Pensionistas da Despesa Total com Pessoal** entrou em vigor em 1º de janeiro de 2019, nos termos do seu art. 3º.

Dessa forma, para o exercício de 2018, para fins de apuração do cômputo da Despesa Total com Pessoal em relação à Receita Corrente Líquida ainda deveria ser adotado este critério – razão pela qual determinei, à fl. 1000, **uma diligência interna** para que a Cfamge demonstrasse a apuração da Despesa Total com Pessoal relativa aos Poderes e Órgãos nos termos do disposto na INTC n. 01/2001 alterada pela INTC n. 05/2001, ainda vigente no exercício de 2018.

Em resposta, a Cfamge, às fls. 1.001/1003, elaborou os Demonstrativos dos Poderes e Órgãos – à **exceção do Poder Executivo**, inviabilizado materialmente em razão do seguinte fato:

Ressalta-se que, no exercício de 2018, **o Poder Executivo publicou o Relatório de Gestão Fiscal sem apresentar as despesas de pessoal conforme a metodologia das Instruções Normativas 01 e 05 de 2001, do Tribunal de Contas**, demonstrando, tão somente, os gastos pela metodologia da Portaria nº 495/17 da Secretaria do Tesouro Nacional c/c a Instrução Normativa nº 01/18 desta Corte. (destaquei).

Acrescentou que o Secretário Adjunto de Fazenda foi oficiado para que encaminhasse o Demonstrativo da Despesa Total com Pessoal com base na referida metodologia.

Em sequência, os autos foram ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para manifestação sobre as informações prestadas pela Cfamge em razão da diligência interna. O *Parquet*, à fl. 1004, informou que as informações prestadas não tinham repercussão nas suas conclusões e ratificou o parecer exarado (fls. 949/999).

Considerando que **o próprio Estado publicou os respectivos Relatórios de Gestão relativos aos três quadrimestres do exercício de 2018 com base na metodologia da STN;**

Considerando que a matéria foi incluída no item 7 da Conclusão do Relatório Técnico (fls. 383/390), sobre a qual foi aberta vista ao ex-Governador Fernando Damata Pimentel e, na defesa apresentada pela Secretaria de Estado de Fazenda (fl. 680), nada foi dito a respeito do tema;

Entendo que **não há prejuízo em considerar-se a Despesa Total com Pessoal dos Órgãos e Poderes do Estado levando em conta apenas a metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional – STN**, a saber:

- **Poder Legislativo e Tribunal de Contas: despesas** totalizadas em **R\$1,46 bilhão e R\$495,24 milhões**, representando **1,72% e 0,87% da receita base de cálculo, respectivamente**, obedeceram ao limite estabelecido no art. 20, II, “a” da LRF – 3%.
- **Poder Judiciário:** totalizada em **R\$3,01 bilhões** representou **5,34% da receita base de cálculo**, evidenciando o cumprimento do limite estabelecido pelo art. 20, II, “b” da LRF – 6%.
- **Ministério Público:** totalizada em R\$1,058 bilhão, representou **1,88% da base de cálculo** – o que ensejou a **emissão do Alerta Administrativo ao atual gestor, por esta Corte, consubstanciado no Assunto Administrativo n. 1058811** em razão da extrapolação de 90% do limite de 2% da Receita Corrente Líquida estabelecido no inciso I do art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

Registro que, conforme consignado no **Relatório de Gestão Fiscal relativo à data base 30/04/2019**, publicado em 25/05/2019, o referido percentual apresentou uma redução de 0,05%, no entanto, ainda se encontra **acima do limite de Alerta**.

Para ilustrar o cenário complexo das Despesas de Pessoal do Poder Executivo neste exercício, registro as seguintes **ocorrências**:

- **O parcelamento das remunerações dos servidores estaduais, bem como a inadimplência relativa ao 13º salário** – atualmente sendo regularizada pelo atual Governador; e
- O processamento, neste Tribunal, da **Denúncia n. 1047820**, oriunda da conversão de notificações extrajudiciais ao Estado de Minas Gerais, nas pessoas do ex-Governador, Sr. Fernando Damata Pimentel, e do ex-Secretário da Fazenda do Estado, Sr. José Afonso Bicalho Beltrão da Silva, em razão da **ausência de repasse de parcelas de empréstimos e cartões consignados em folha de pagamento dos servidores e pensionistas do Estado, descontados e não repassados aos bancos credores**, evidenciando o descumprimento da Lei Estadual n. 19.490, de 13/01/2011, que dispôs acerca das consignações em folha de pagamento dos servidores públicos civis ou militares, ativos ou inativos e de pensionistas do Estado.

Sobre o mesmo tema, por meio da Portaria n. 18/MPC/GABBMBCM, de 28 de agosto de 2019, o **Ministério Público de Contas instaurou o Procedimento Preparatório nº 067.2019.854**, em andamento nesta Casa.

Solicitei à CFAMGE que procedesse à pesquisa desta situação no SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Estado e, em atendimento, foi encaminhado o **extrato da Conta “Consignações - 2018” integrante do Passivo Financeiro**, a qual demonstra a inclusão da contabilização das parcelas pendentes de repasse aos Bancos credores, ora anexado às fls. 1.045/1.050.

Finalizando, releva destacar a análise histórica da evolução destes **Gastos com Pessoal e Encargos Sociais** elaborada pelo órgão Técnico relativa ao período desta gestão, a qual **demonstra o constante crescimento a cada ano, em todos os Poderes e Órgãos do Estado**, evidenciando, em 2018, **um aumento de 41%** em relação a 2014 – enquanto que a **Receita Arrecadada** apresentou **um crescimento de apenas 25%**.

Constata-se também o crescimento, ao longo dos anos, da Despesa com o Pagamento de Aposentadorias e Pensões em relação à remuneração dos Ativos – a qual vem reduzindo, a cada ano, sua participação na Despesa Total com Pessoal.

Considerando **a situação financeira do RPPS, há muito deficitária**, o ritmo de crescimento da folha salarial de Inativos tende a aprofundar ainda mais o déficit, haja vista, principalmente, **o aumento acentuado dessas despesas em contrapartida a um crescimento modesto das receitas previdenciárias, o que implica a necessidade, cada vez maior, do aporte de recursos do Tesouro Estadual**. Junte-se a isso a impossibilidade de novas contratações de pessoal, que poderiam gerar novas receitas de contribuições, tendo em vista a ocorrência, nos exercícios de 2016 a 2018, de excesso na despesa de pessoal do Poder Executivo, apurado com base nos limites estabelecidos pela LRF em relação à Receita Corrente Líquida.

Como bem pontua o órgão técnico, à fl. 185,

Verifica-se, portanto, que há atualmente, no âmbito da despesa da Administração Pública Estadual, uma tendência ao crescimento da folha salarial dos inativos e pensionistas, em detrimento dos ativos, quer seja pela aposentadoria dos servidores mais antigos, quer seja pelo não ingresso de novos servidores efetivos nos quadros do serviço público estadual. Essa situação indica que, **no decorrer dos próximos anos, mantendo-se essa perspectiva, a Despesa com os Aposentados e Pensionistas poderá superar a de Pessoal Ativo**.

O **equacionamento desta situação constitui um dos maiores desafios** a ser enfrentado pela nova gestão do Estado – tema que será abordado com mais profundidade adiante.

4) A Dívida Consolidada Líquida do Estado alcançou, em 2018, **R\$106,5 bilhões** representando **189%** de sua RCL, o que ensejou a **emissão do Alerta Administrativo ao atual gestor por esta Corte consubstanciado no Assunto Administrativo n. 1058810** em razão da extrapolação de 90% do limite de 200% estabelecido no inciso I do art. 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal.

Registro que, conforme consignado no Relatório de Gestão Fiscal relativo à data base **30/04/2019**, publicado em 25/05/2019, em que pese a redução do percentual, **a situação não foi regularizada**, visto que a Dívida Consolidada Líquida representou 182,63% da Receita Corrente Líquida – ainda **acima do limite de Alerta**.

Continuando a análise deste tópico, registro que a **Dívida Consolidada do Estado totalizou R\$113,8 bilhões**, apresentando **valor inferior ao previsto no Anexo de Metas Fiscais**, R\$113,9 bilhões, sendo seu principal componente os **Contratos de Operações de Crédito** para amortização em prazo superior a doze meses, que representam 97% desta.

A **Dívida por Contratos no valor total de R\$94,7 bilhões** é composta em sua grande maioria, 87%, pela Dívida Interna, cujos contratos de maior peso são os da **Dívida Renegociada com a União** sob o amparo da Lei 9.496/97 e seus desdobramentos (resíduo), **totalizando R\$84,6 bilhões** no final do exercício. Releva destacar que, nos termos da **Ação Cível Originária n. 3.108** ajuizada pelo Estado contra a União em fevereiro/2018, o STF

deferiu liminar para estabelecer que a ré se abstenha de exigir valores devidos pelo Estado e de determinar unilateralmente a quaisquer instituições financeiras o bloqueio de quantias perante o Tesouro Estadual. Por conta da referida liminar, **não foram executadas as garantias contratuais oferecidas pelo Estado referentes às parcelas não pagas da Dívida com a União - Lei n. 9.496/1997 - dos meses de junho/2018 a fevereiro/2019.**

No mesmo passo, ajuizou contra a União **novas Ações Cíveis Originárias, n. 3.233 e n. 3.244**, cujas **liminares deferidas em março/2019** determinaram que a **União se abstivesse do bloqueio dos montantes de R\$612,580 milhões e R\$71,083 milhões, respectivamente, até o julgamento do mérito.**

As incorporações ao saldo devedor da Dívida Contratual, em 2018, somaram R\$7,2 bilhões, tendo sido realizadas operações de crédito no valor de R\$1,657 milhão.

Destaco que a Cfange, em sede de abertura de vista, questionou o Estado sobre os recursos advindos de depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros que não pertenciam ao Estado, os quais poderiam ser caracterizados como uma operação de crédito nos termos do estabelecido no inciso III do art. 29 da LRF, e **deveriam ser enquadrados no conceito de Dívida Consolidada.**

Em atendimento, a Secretaria de Fazenda, informou que os Depósitos Judiciais decorrentes da Lei Estadual 21.720/15 **foram registrados nos Atos Potenciais Passivos**, com o expressivo saldo de R\$ 6,588 bilhões, tendo em vista a celebração do Contrato entre o Estado de Minas Gerais e o Banco do Brasil, com a anuência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, e a devolução dos recursos será hipótese de determinação legal ou judicial - o que, do ponto de vista contábil, caracteriza Atos Potenciais.

Em sede de reexame, foi acatada a justificativa apresentada, eis que está em trâmite no STF a ADI n. 5353, a qual suspendeu o acesso do Estado de Minas Gerais aos depósitos judiciais, conforme dispôs a Lei n. 21.720/15, o que me leva a acolher o posicionamento do órgão técnico para **concluir que se revela mais oportuno aguardar a decisão do mérito da referida Ação.**

5) O Resultado Primário (Receitas – Despesas, excluindo-se as financeiras), que revela a “economia” de recursos destinada ao pagamento dos Encargos da Dívida, apresentou um **superávit da ordem de R\$1,42 bilhão** – invertendo a Meta prevista para o exercício de 2018, qual seja, déficit de R\$676 milhões.

Apesar do cumprimento da meta do Resultado Primário, **não ocorreu a redução da dívida do Estado** à medida que se reitera o **déficit previsto nas Leis Orçamentárias e os Restos a Pagar se avolumam na dívida a curto prazo**, o que acarreta aumento do déficit financeiro.

6) O Resultado Nominal (Receitas – Despesas, incluindo os Encargos da Dívida), que indica o montante de recursos que o setor público precisou captar junto ao sistema financeiro para a realização de suas despesas orçamentárias, apresentou um **déficit de R\$3,69 bilhões**, extrapolando em 173% a meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO para 2018.

Registro que o crescimento de 7% da Dívida Contratual Interna e de 10% da Externa, bem como o acentuado aumento de 73% do Serviço da Dívida em relação ao ano anterior, acrescido do significativo **aumento de 68% relativo à insuficiência das Disponibilidades Financeiras após a Inscrição das Despesas em Restos a Pagar**, abordada no próximo item, contribuíram diretamente para esse resultado.

Como é cediço, a Meta de Resultado Nominal tem caráter meramente indicativo, visto que não pode ser controlada apenas pela atuação do Poder Executivo – diferentemente da Meta de Resultado Primário cujo cumprimento é fruto de sua política fiscal.

Pelo Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal referente ao sexto bimestre/18, verifico que o **Resultado Nominal ficou negativo em R\$3,69 bilhões, representando crescimento da dívida**, uma vez que a DCL ao final de 2018, atingiu R\$106,509 bilhões, valor superior ao alcançado em 2017, R\$102,814 bilhões, **o que significa que não foi cumprida a meta de Resultado Nominal para o exercício de 2018, estando 176,13% acima do teto previsto de crescimento do endividamento** estabelecido na LDO 2018.

Em sede de defesa, não foram apresentadas justificativas quanto à omissão do contingenciamento de despesas discricionárias do Estado estabelecido no art. 9º da Lei Complementar n. 101/2000 para tal situação.

Recomendo ao Estado ação mais enérgica no sentido de buscar o efetivo alcance das **Metas Fiscais**, em face de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, devendo, no caso de não atingimento, ao final de cada bimestre, **ser adotado o mecanismo previsto no art. 9º da LRF**, qual seja, *“(…) nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.”*

7) Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras

Em 31/12/2018, o **Poder Executivo** – incluído o Regime Previdenciário, integrante da sua estrutura – **apresentou insuficiência financeira** de R\$23,41 bilhões – apesar disso, inscreveu em Restos a Pagar Não Processados o montante de R\$4,33 bilhões, elevando-a para **R\$27,75 bilhões**, *“(…) descumprindo, assim, as prescrições do art. 55, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’, da LRF, bem como do art. 42, posto que o ano de 2018 foi o último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.”*, conforme registra o órgão técnico à fl. 151.

Quanto ao descumprimento do referido art. 42 da LRF, reputo necessário trazer excerto da **Consulta n. 751.506, de Relatoria do saudoso Conselheiro Eduardo Carone Costa**, aprovada por unanimidade na Sessão Plenária de 27/06/2012, *verbis*:

(...)

O comando do art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000 é claro. Ou seja, nos últimos oito meses do mandato, *“in casu”*, do prefeito, para que possa ser assumida obrigação de despesa, não bastará ter apenas previsão ou dotação orçamentária. Deverá ser comprovado que há condição de pagar a despesa nova contraída nesse período com a arrecadação do próprio exercício financeiro, isto é, tal despesa não pode ser deixada para ser paga com dinheiro do exercício seguinte e pelo próximo prefeito.

Para extrair-se a melhor exegese da norma contida no dispositivo sob exame, o intérprete não pode olvidar, entretanto, que **contrair obrigação de despesa não tem o mesmo significado de empenhar despesa**, ato que constitui uma das fases do processamento da despesa pública.

E segundo se depreende da interpretação dada às disposições do art. 58 da Lei 4.320/64 pelo professor Teixeira Machado: o empenho não cria obrigação de despesa para a Administração Pública e, sim, ratifica garantia de pagamento assegurada em relação contratual, bem como em mandamentos de leis ou regulamentos.

Portanto, a obrigação de despesa é contraída, por exemplo, quando se contrata o servidor, no momento da contratação de operação de crédito, quando se parcela uma dívida, no ato

da celebração de um convênio ou quando se contrata a execução de obra ou o fornecimento de bens e a prestação de serviços pela Administração Pública.

Dessa forma, contrair obrigação de despesa nos últimos dois quadrimestres do mandato é assumir compromissos em decorrência de diploma legal, contrato ou instrumento afim, que não existiam antes dos últimos oito meses do final do mandato, obrigações novas, essas, que o prefeito pode ou não assumir, diante da possibilidade de haver ou não recursos financeiros para pagar as correspondentes despesas. (destaquei).

Objetivando a **segregação das despesas inscritas em Restos a Pagar decorrentes de compromissos assumidos a partir de 01/05/2018**, minha assessoria solicitou que a Cfange avaliasse a possibilidade de tal apuração. Em atendimento, foi informada de que **seria necessária uma inspeção em todos os Contratos e instrumentos afins**, eis que no Siafi não constam as respectivas datas da celebração, mas tão somente as de empenho – o que, como registrado acima, não caracterizaria a infringência ao art. 42 da LRF.

Dessa forma, **considero prejudicada a análise relativa ao descumprimento do disposto no art. 42 da LRF**, e adoto o estudo técnico como razão de **concluir que restou evidenciado o descumprimento do art. 55, inciso III, alíneas ‘a’ e ‘b’, da LRF**, o que compromete significativamente o equilíbrio orçamentário e financeiro de exercícios futuros com reflexo negativo no planejamento e execução das políticas públicas.

Determino que os valores dos Restos a Pagar inscritos no exercício de 2018 sejam incluídos no Termo de Compromisso Atualizado para efeito de acompanhamento dos valores efetivamente pagos, destacando que o montante total engloba os repasses não realizados pelo Estado dos valores devidos aos municípios relativos ao ICMS, IPVA e Fundeb – objeto do Acordo do Estado de Minas Gerais com a AMM homologado pelo TJMG, como foi destacado neste voto no Item II.1, tópico Lei Orçamentária Anual - LOA, fls. 1.008/1.009v.

Avançando na análise, o estudo técnico da **situação financeira consolidada do Estado**, incluindo todos os Poderes e o Ministério Público, **relativa à suficiência financeira após a inscrição de Restos a Pagar abrangendo a gestão 2015/2018**, constante à fl. 152, revela a seguinte situação:

- **Em 2013 e 2014, havia uma suficiência de R\$3,74 e R\$2,02 bilhões respectivamente.**
- **A partir de 2015, inaugurou-se um declínio brusco desta situação**, com déficits que aumentaram a cada ano – a **insuficiência financeira** de R\$4 bilhões em 2015 para R\$31 bilhões em 2018, ou seja, durante toda a gestão do ex-Governador, **as reservas financeiras deixadas pela Administração anterior foram esgotadas e da situação positiva passou-se à insuficiência financeira!**

Por ocasião da apreciação das Contas de Governo relativas ao exercício de 2016, esta situação caótica foi antevista por este Relator esta relatoria, que apresentou proposta acolhida pelo Plenário referente à **determinação ao Governo para que apresentasse** “(...) a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da data desta sessão, um **Plano de Ação com as medidas que pretendia adotar para quitar os valores inscritos em Restos a Pagar processados e não processados**, em especial os valores que compuseram os índices constitucionais de aplicação na Saúde e na Educação, nos exercícios de 2015 e 2016.”

No mesmo sentido, a Controladoria-Geral do Estado – CGE procedeu à “*Avaliação dos saldos de Restos a Pagar do Poder Executivo registrados na Fonte 10 (Recursos Ordinários do Tesouro) entre os exercícios de 2000 a 2017*”, objetivando aperfeiçoar os procedimentos de monitoramento e as certificações dos saldos inscritos visando a identificação de valores insubsistentes ou desalinhados com as disposições dos decretos de encerramento dos exercícios para posterior cancelamento.

Em sede de defesa, a SEF informou que a ALMG, ao aprovar um orçamento deficitário, reconheceu a possibilidade de haver insuficiência de receita para as despesas autorizadas para 2018, refletindo na disponibilidade de caixa. Mencionou também que evidenciou em suas demonstrações contábeis os Restos a Pagar Processados e Não Processados, de forma a espelhar fielmente a real situação do Estado.

Pelo exposto em vários itens deste voto, **resta demonstrado que o ex-governador ex-gestor não adotou as medidas necessárias destinadas à contenção de gastos visando a amenizar a situação de desequilíbrio**, acentuando a crise financeira e orçamentária instalada.

Concluindo este tópico, registro que, à exceção do Poder Executivo, constato uma gestão comprometida com a responsabilidade fiscal, **eis que os Poderes Legislativo (incluído o Tribunal de Contas) e Judiciário, bem como o Ministério Público (incluída a Defensoria Pública) apresentaram disponibilidade de caixa para efetuar a respectiva Inscrição em Restos a Pagar Não Processados**, mantendo-a após o referido procedimento.

II.3 - OUTROS ASPECTOS RELEVANTES

➤ Precatórios – Sentenças Judiciais

O saldo de Precatórios do exercício **totalizou R\$4,5 bilhões**, com acréscimo de 5% em relação ao exercício de 2017 – tendo sido integrados na Dívida Consolidada, para fins de apuração dos limites de endividamento estadual estabelecidos pela LRF Lei de Responsabilidade Fiscal.

No citado montante já estão inclusos os Restos a Pagar Processados e Não Processados, respectivamente, nos valores de R\$2,0 bilhões (45%,) devidos pela Administração Direta e R\$2,4 bilhões (55%) pela Administração Indireta, bem como os gastos com Atendimento a Medidas Judiciais – que alcançaram o montante de **R\$394 milhões**, representando um **crescimento real de 73%** em relação a 2017 sendo a metade destas despesas referente à **aquisição de medicamentos**.

Destaco a **ínfima realização destas Despesas no exercício**, eis que, da autorização de R\$1,2 bilhão foram utilizados apenas R\$262 milhões, ou seja, 21% do total previsto.

➤ Dívida Ativa

Passo agora a discorrer brevemente sobre a **Dívida Ativa do Estado**, representada pelos **créditos tributários e não tributários** em favor da Fazenda Pública, inscritos nas contas de curto e longo prazo dos Ativos das Administrações Direta e Indireta (Autarquias e Fundações), a qual representa um ponto de crucial importância neste cenário em que o esforço de arrecadação revela-se fundamental.

O **saldo patrimonial de toda a Dívida Ativa inscrita em 31/12/2018 perfaz R\$61,055 bilhões** antes dos ajustes efetuados por meio das Contas Redutoras (R\$2,070 bilhões) cujas

parcelas estimadas para realização não ocorrerão, tendo em vista o caráter de incerteza envolvido, da qualificação quanto ao risco e da experiência das perdas históricas para créditos de perfil semelhante, em atendimento ao Princípio Fundamental da Prudência, art. 10 da Resolução CFC n. 750/93.

Por outro lado, a **Receita auferida com a Dívida Ativa, R\$701,204 milhões**, ficou 11% abaixo da estimada para o exercício, evidenciando a **queda significativa do percentual de recuperação da receita em relação ao exercício anterior**, a qual voltou ao patamar alcançado em 2015 e 2016, antes da implementação do Programa Regularize, responsável pelo incremento sucedido em 2017.

Isto demonstra que, em que pese o esforço decorrente das ações do Programa Regularize, a capacidade de recuperação da Dívida Ativa do Estado de Minas Gerais ainda está muito aquém do que foi planejado, o que **demandará medidas mais austeras para o atingimento das metas**.

➤ **Renúncia de Receita**

Na estimativa das **Renúncias de Receitas** estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais integrante da LDO/2018, abrangendo o período de 2018 a 2020, verifica-se uma evolução de aproximadamente 10% a cada ano, **não sendo contemplada a análise dos critérios estabelecidos e suas respectivas compensações**, nos termos do item 02.07.00 do Manual de Demonstrativos Fiscais.

Entretanto, verifico que, atendendo a reiteradas recomendações desta Corte, **a LDO/2019 apresentou tal análise**, imprescindível para possibilitar a avaliação da eficácia da concessão desses benefícios fiscais para a sociedade mineira.

Em 2018, **as Renúncias efetivamente concedidas totalizaram R\$13,9 bilhões**, sendo R\$6,6 bilhões relativos aos “Benefícios Heterônomos – oriundos da política fiscal nacional, ultrapassando a autonomia do ente federado – e **R\$7,2 bilhões relativos às demais categorias de Renúncia**, sobre os quais o Estado possuía a discricionariedade de conceder ou não.

Não obstante, foi apurada a ocorrência de **significativo distanciamento entre a previsão e a realização em todas as modalidades de Renúncias especificadas** – com exceção daquelas constantes do grupo dos Benefícios Heterônomos – eis que foi aplicado apenas 58% dos recursos arrecadados a esse título em 2018.

A SEF prestou esclarecimentos insuficientes para elidir o apontamento, mesmo considerando-se as alegadas dificuldades técnicas e operacionais para a projeção das Renúncias.

É indiscutível que a política pública de desoneração fiscal revela-se estratégica para fomentar “o desenvolvimento social e econômico resultando na redução da desigualdades regionais e o estímulo de segmentos e cadeias produtivas”, como bem destaca o órgão técnico.

Por outro lado, **periodicamente**, faz-se necessária uma análise sistêmica dos recursos que não ingressaram nos cofres públicos por esta razão – dessa forma, **determino que o Estado promova o efetivo monitoramento das Renúncias de Receitas frente aos resultados pretendidos e aqueles efetivamente obtidos**, por meio de mecanismos que permitam a averiguação em cada modalidade, como forma de aferir se a política pública de desoneração fiscal praticada está alcançando os objetivos de desenvolvimento social/econômico, como a redução de desigualdades regionais e o estímulo de segmentos e cadeias produtivas.

Neste sentido, importante destacar que a situação emergencial das finanças públicas que vem se agravando praticamente em todo o País há alguns anos, exigiu uma atenção especial dos órgãos de controle, motivando a edição da Resolução n. 06/2016, a qual *“aprova as Diretrizes de Controle Externo Atricon 3210/2016 relacionadas à temática Receita e Renúncia de Receita”* objetivando *“(…) contribuir com a redução dos déficits financeiro e fiscal e para estimular a obtenção dos recursos imprescindíveis ao financiamento das políticas públicas.”*

Nesse contexto, informo que, atendendo à determinação desta Corte exarada por ocasião da apreciação das Contas Governamentais de 2016, **encontra-se em andamento Auditoria Operacional sobre a matéria**, 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 sobredita Resolução.

Nesse sentido, a convite da Superintendência de Controle Externo, encerrando os trabalhos da fase de planejamento da referida Auditoria, **este Tribunal recebeu a visita de representantes da Secretaria de Fazenda para ministrar palestra sobre Renúncia Fiscal**, em 18 de julho passado.

Um dos destaques foi o crescente **acirramento da Guerra Fiscal** entre os Estados, que consiste na disputa pela manutenção das empresas/investimentos em seus territórios decorrente da falta de políticas de desenvolvimento econômico/social, no País como um todo – o que resulta no repasse, aos Estados, da responsabilidade pela competição, pois precisam suprir suas deficiências por meio de mecanismos de atração de investimentos.

Foram especificados os **instrumentos legais utilizados**, quais sejam: as Ações de Combate desenvolvidas; os Tratamentos Tributários Setoriais Padronizados (44 segmentos econômicos e 71 revisões), Regimes Especiais, objetivando registrar os resultados alcançados com a Renúncia Fiscal.

Finalizando a apresentação sobre o tema, o qual assume grandes proporções com a questão do déficit orçamentário e a crise financeira, provocando o interesse de organismos internacionais, como por exemplo, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, foi noticiado que este realizou pesquisa nas Secretarias de Fazenda de 19 Estados brasileiros e classificou a Administração Tributária de Minas Gerais como a mais eficiente do país.

II.4 – ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A análise dos **Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial** do exercício permite a aferição dos seguintes resultados, **fortemente impactados pela situação de reação negativa da arrecadação federal** aliada ao baixo crescimento das atividades econômicas mineiras em 2018:

- **O Governo acentuou o desequilíbrio orçamentário iniciado em 2013**, uma vez que arrecadou R\$91,7 bilhões e gastou R\$102,9 bilhões, ocasionando um **déficit orçamentário da ordem de R\$11,2 bilhões** – evidenciando um aumento de 15% em relação ao exercício anterior e a constatação de que as Receitas acobertaram apenas 87% das Despesas;
- **A previsão orçamentária não se encontra ajustada com a efetiva arrecadação**, tendo em vista que, para cada R\$1,00 de expectativa de receita, foi arrecadada apenas R\$0,96;
- **As Receitas Correntes acobertaram apenas 93% das Despesas Correntes**, indicando que foi necessária a complementação de recursos advindos das Receitas de Capital.

- O resultado da execução financeira apresentou superávit, bem como um acréscimo de 21% das Disponibilidades Financeiras (saldo que passa para o exercício seguinte) em relação a 2017, decorrente da movimentação extraorçamentária, ou seja, os recebimentos e pagamentos ocorridos independentemente da execução orçamentária; e

- Houve um resultado patrimonial econômico deficitário da ordem de R\$91,17 bilhões, indicando que a movimentação de bens, direitos e obrigações ocorridas no exercício acarretaram um decréscimo do patrimônio do Estado, evidenciando um aprofundamento desta situação em relação ao exercício anterior de 31%.

Esse resultado deficitário foi influenciado principalmente pela Conta “*Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo*”, cujas amortizações, juros e encargos apresentaram um aumento de 73% em relação a 2017 devido ao término das reduções extraordinárias nas prestações mensais do Contrato com a União Federal em junho/2018 concedidas com base na Lei Complementar n. 156/2016, além do início da amortização de contratos do Banco do Brasil, da Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD) e do Credit Suisse.

II.5 – PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO

Atualmente, este tema encontra-se no centro das atenções não só de todo o País, como dos Países que se propõem a investir no Brasil, pois nele assenta-se o primeiro pilar que sustentará a nossa recuperação fiscal – indispensável para a retomada do crescimento.

Em todos os entes da Federação, trata-se de um item significativo no Orçamento, sobretudo com a presença de alguns complicadores, como a precocidade excessiva nas concessões, conciliada a um País em que o número de Inativos ultimamente vem crescendo em ritmo inesperado em razão do acentuado aumento da expectativa de vida – o que exige periódicas readequações do sistema previdenciário e a redução no ingresso de novos segurados para equilibrar a equação atuarial dos Regimes de Previdência.

Como já destacado no início deste voto, dando continuidade ao trabalho elaborado pela Fundação João Pinheiro – FJP, requerido pelo Conselheiro Sebastião Helvécio, Relator das Contas de 2017, e publicado no seu sítio eletrônico, “*Diagnóstico da Previdência Pública dos Servidores do Estado de Minas Gerais n. 13 (2018)*”, solicitei aos pesquisadores que buscassem identificar alternativas para equacionar o déficit do Sistema Previdenciário em nosso Estado – que cresce em ritmo acelerado a cada ano.

O estudo destaca que a situação atual é resultante do acúmulo de déficits por mais de 10 anos, atingindo em 2018 o valor de R\$17 bilhões, correspondente a mais de um quarto da Receita Corrente Líquida.

De acordo com os Demonstrativos “Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS” consolidados, constantes dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária relativos às datas-base 31/12 no período de 2014 a 2018, temos a seguinte situação:

Em R\$ bilhões

| Exercício | Receitas | Despesas | Resultado – Deficits |
|-----------|----------|----------|----------------------|
| 2014 | 5,37 | 14,72 | (9,35) |
| 2015 | 9,59 | 18,44 | (8,85) |
| 2016 | 5,42 | 20,29 | (14,86) |
| 2017 | 5,55 | 22,03 | (16,47) |
| 2018 | 5,94 | 23,23 | (17,28) |

Dessa forma, conclui-se que os **Gastos com a Previdência dos Servidores Públicos Estaduais aumentaram de R\$14,7 bilhões em 2014 para R\$23,2 bilhões em 2018 – enquanto as Receitas permaneceram estacionadas no patamar de R\$5 bilhões**, à exceção do exercício de 2015, que recebeu uma “injeção” de R\$4,5 bilhões da conta “*Recursos de Depósitos Judiciais*”, autorizada pela Lei Estadual n. 21.170/2015.

Como já destacado no tópico “Lei de Responsabilidade Fiscal”, às fls. 1.017/1.020v, tal situação é resultante do aumento da expectativa de vida e consequente envelhecimento dos servidores ativos, revelando uma tendência ao **crescimento da folha salarial dos Inativos e Pensionistas** – quer seja pela aposentadoria dos servidores mais antigos, quer pelo não ingresso de novos servidores efetivos nos quadros do serviço público estadual.

No exercício de 2018, o Tesouro Estadual realizou aportes de recursos ao RPPS no valor de R\$3,183 bilhões para cobertura de insuficiências financeiras e R\$5,418 bilhões para cobertura de déficit atuarial, totalizando o valor de **R\$8,601 bilhões** e expondo a **dependência do RPPS a aportes de recursos financeiros do Estado para honrar com os benefícios dos segurados**.

De acordo com o estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, consubstanciado no Anexo VI do Relatório Técnico, às fls. 403/419, intitulado “*Previdência Social de Minas Gerais: tem solução?*”,

(...) a Previdência Social é reconhecida pela sua capacidade de reduzir a pobreza e mitigar as desigualdades. Trata-se, na verdade, de uma política pública de governo, que visa, sobretudo, constituir um seguro social a fim de cobrir riscos associados à incapacidade de se autossustentar.

(...)

Dessa forma, todo o processo de reforma desse sistema requer, em certa medida, a redefinição do pacto social.

Destaca que, em razão de nosso ordenamento constitucional, existem limites para a atuação do Estado – “*isso porque boa parte das regras que regem o sistema previdenciário não podem ser modificadas por legislações estaduais*”.

Na prática, isso quer dizer que, em geral, não cabe ao Estado estabelecer as regras para acessar o benefício. No entanto, mediante a instituição de um regime complementar, ele pode limitá-lo em linha com o teto do Regime Geral. Adicionalmente, os Estados podem definir as alíquotas de contribuição dos servidores públicos desde que não sejam inferiores àquelas estabelecidas aos servidores da União.

Registra que o Estado de Minas Gerais já ocupou este espaço, por meio da instituição da Previdência Complementar para os **servidores civis** nomeados a partir da data da Lei n. 132/2014, asseverando, no entanto que

Nesse novo formato, no longo prazo, melhora-se substancialmente o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência. No curto prazo, o déficit financeiro aumenta, pois os segurados desse regime passam a contribuir com base no teto definido. No entanto, o aumento de alíquotas (progressivas ou não) podem contrabalancear esse efeito.

Entretanto, para os **servidores militares**, como as regras relativas à aposentadoria, ou seja, à “reserva”, não são constitucionalizadas, **o Estado poderia promover as necessárias mudanças tanto no acesso quanto no valor do benefício e da contribuição, objetivando o equilíbrio atuarial – mas se mantém inerte**.

Avançando, o estudo analisa **a repercussão para os servidores mineiros das três medidas principais** proposta pela Reforma da Previdência – PEC/2019, quais sejam:

- aumento da idade mínima para professores, policiais e demais servidores;
- nova regra de cálculo dos proventos de aposentadoria para os servidores que ingressaram após 15/02/15; e
- progressividade das alíquotas de forma que aqueles com maiores vencimentos contribuam mais.

Destaco que, em razão da **aprovação da PEC Paralela da Previdência, incluindo os Estados e Municípios**, no dia 04 de setembro próximo passado, na CCJ do Senado Federal, **entendo desnecessário relatar tal análise**, destacando, no entanto, a sua pertinência e relevância.

Finalizando, este item, informo que, quanto à situação financeira e atuarial do Sistema Previdenciário de Minas Gerais, **a equipe de Atuários da Superintendência de Controle Externo analisou detalhadamente o resultado do exercício de 2018**, por meio do exame das Hipóteses Atuariais – se estavam adequadas às características das massas de participantes e assistidos, patrocinadores e instituidores – bem como dos Planos de Benefícios.

Foram objetos de análise: Ipsemg (Funfip e Funprev), IPSM, Iplemg e Prevcom, sendo solicitados alguns esclarecimentos ao Estado, devidamente prestados.

Um dos apontamentos feitos foi sobre **a necessidade de alteração na Lei do Regime Próprio dos Militares do Estado, aos cuidados do IPSM**, como já destacado acima, no relato do estudo realizado pela Fundação João Pinheiro. **Assim, recomendo que o Governador analise a possibilidade de elaborar o respectivo Projeto de Lei e enviá-lo à ALMG**, eis que constitui medida fundamental para a garantia de sustentabilidade do Regime.

Quanto ao questionamento feito ao Iplemg sobre a Projeção Atuarial e o cálculo das Reservas Matemáticas referentes aos Pecúlios Funeral e por Morte concedidos, os esclarecimentos prestados foram insuficientes, razão pela qual **recomendo maior detalhamento do cálculo das Reservas Matemáticas**, a fim de ser possível verificar se os compromissos foram dimensionados de acordo com o Regulamento Geral do Iplemg, publicado no “Diário do Legislativo” em 06/04/2001, e com as boas práticas atuariais.

Por todo o exposto, diante do estudo apresentado, concluo que **se revela urgente a necessidade de reforma do Sistema Previdenciário atualmente adotado, com vistas a torná-lo atuarialmente sustentável**. Os objetivos traçados na Constituição da República (art. 3º, inc. III) e na Constituição do Estado de Minas Gerais (art. 2º, inc. XII) de erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, exigem um ambiente macroeconômico estável que não se apresentará sem um novo pacto para a Previdência. **É indispensável a busca por um ritmo sustentável de crescimento das despesas com Previdência** em meio a um contexto de rápido e intenso envelhecimento populacional, constituindo-se, assim, em **elemento fundamental para o equilíbrio das contas públicas**.

II.6 - ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO ESTADUAL

A Resolução n. 08/2018 aprovou a implementação do Índice de Efetividade de Gestão Estadual – IEGE no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. O parágrafo único do art. 1º da citada Resolução dispõe que “O IEGE tem por base informações obtidas junto ao Governo do Estado de Minas Gerais por meio de aplicação de questionários eletrônicos disponibilizados pelo TCEMG.”

O IEGE avaliou no exercício de 2018 a **efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em 7 (sete) grandes dimensões**: Saúde, Educação, Segurança Pública, Desenvolvimento Econômico, Planejamento, Gestão Fiscal, e Meio Ambiente.

Após ponderação das notas alcançadas em cada uma delas – calculada conforme metodologia única adotada nacionalmente –, registra o órgão técnico, à fl. 884v, que o Estado foi enquadrado na faixa C+, significando que **se encontra “em fase de adequação” à efetividade das políticas públicas nas referidas dimensões**, conforme abaixo demonstrado:

| DIMENSÕES | Peso | NOTAS | NOTA PONDERADA |
|------------------------------------|------|-------|------------------------------|
| Planejamento (i-PLANEJ); | 10 | B+ | C+ “Em fase de adequação” |
| Gestão Fiscal (i-FISCAL); | 10 | B | |
| Educação (i-EDUC); | 20 | B+ | |
| Saúde (i-SAUDE); | 20 | C | |
| Segurança Pública (i-SEGP); | 20 | B | |
| Meio Ambiente (i-AMB); | 10 | B+ | |
| Desenvolvimento Econômico (i-DES). | 10 | B+ | |

- **Legenda:**

| NOTA | FAIXA | CRITÉRIO |
|------|--------------------------|---|
| A | Altamente efetiva | IEGE \geq 90 e ao menos 4 (quatro) dimensões com nota A, incluindo i-SAUDE e i-EDUC |
| B+ | Muito efetiva | $75 \leq$ IEGE $<$ 90 |
| B | Efetiva | $60 \leq$ IEGE $<$ 75 |
| C+ | Em fase de adequação | $50 \leq$ IEGE $<$ 60 |
| C | Baixo nível de adequação | IEGE $<$ 50 |

Ressalto que, em razão do **descumprimento dos índices constitucionais mínimos relativos à aplicação da receita vinculável em Educação e Saúde**, conforme preconiza o Manual do IEGE, **o Estado perdeu 10 pontos na nota geral do Índice**, que passou de 69,2 para 59,2, alterando significativamente a sua posição: de “efetiva” para “em fase de adequação”.

Importante registrar que a Cfamge procedeu à **validação as respostas apresentadas**, sendo que, do universo de 169 quesitos e sub quesitos, **150 foram confirmados, representando 89% do total**.

Por fim, destaco que **os resultados dessa avaliação proporcionam múltiplas visões sobre a gestão estadual e servem para avaliar a existência e a qualidade dos meios empregados para se alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão estadual, considerando, sobretudo, os aspectos do bem-estar social**, consistindo em importante ferramenta disponível ao Governador do Estado e demais gestores para subsidiar as ações de planejamento e tomadas de decisões.

II.7 - AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Pontua o órgão técnico, à fl. 374, que foi **materialmente impossível fazer tal avaliação em relação ao exercício de 2017**, tendo em vista que, em 30/04/2019 – data em que o Relatório foi encaminhado a esta relatoria para determinar a abertura de vista destinada à manifestação do gestor à época face aos apontamentos – **o Processo n. 1040601, relativo às respectivas Contas Governamentais ainda não havia sido deliberado por esta Corte**.

No entanto, **atualmente o referido processo já transitou em julgado**, e, portanto, solicitei à Cfamge que procedesse à **atualização das Recomendações feitas no Parecer Prévio das**

Contas de 2017, para facilitar a sua operacionalização, bem como os controles interno e externo – o que ora reproduzo:

1. Proceder ao registro da Renúncia de Receita efetivamente concedida, visando a transparência e a análise sistêmica e independente dos seus impactos;
2. Especificar os lançamentos provenientes dos repasses recebidos da União a título de compensação pelas perdas decorrentes da desoneração do ICMS nas exportações (Lei Kandir) em classificação econômica própria;
3. Implementar novas ações efetivas visando a recuperação administrativa dos créditos vencidos; redução do índice de inscrição em dívida ativa ajuizada, prevenção e solução de controvérsias, mediante cobrança dos créditos, antes da inscrição em dívida ativa;
4. Promover estudos de visão integrada acerca da gestão e dos gastos com a força de trabalho, com vistas à avaliação dos impactos, especialmente das Despesas com Pessoal e Encargos Sociais;
5. Ater-se aos limites de Gastos com Pessoal estabelecidos pela LRF, dentro do próprio exercício;
6. Atentar para o que determina a Portaria MPS 746/2011 nas seguintes perspectivas:
 - a) adequação da sistemática de utilização dos citados aportes para déficit atuarial, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros;
 - b) manutenção dos recursos efetivamente repassados a título de constituição de reserva matemática ou de cobertura de déficit atuarial em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos;
7. Adequar o custeio da Previdência dos Servidores Militares ao caráter contributivo e solidário do RPPS, considerando o ordenamento jurídico constitucional e a crise do regime ora apresentada;
8. Evitar esforços para identificação de soluções possíveis e adoção de medidas para enfrentamento do crescente déficit previdenciário, com a urgência que a matéria requer.
9. Implementar ações no sentido da melhoria do desempenho dos alunos dos anos finais, principalmente do ensino médio, a fim de que o Estado possa atingir até 2022 a meta estipulada pelo MEC;
10. Promover o cadastro das demandas relativas aos alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação;
11. Ampliar o número de alunos da educação básica atendidos por escola em tempo integral (Meta 6), pois da meta de 25%, foram atingidos apenas 8% em 2016;
12. Manter o tema *Judicialização da Saúde* na agenda do Governo, visando evitar o comprometimento da definição democrática das políticas públicas no orçamento.

II.8 – CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Finalizando o voto, gostaria de relembrar que **grande parte das irregularidades ora analisadas foram amplamente noticiadas pela mídia**, que deu voz à revolta e indignação dos servidores estaduais e da população diretamente impactada pelo grave comprometimento das principais políticas públicas, ocorrido especialmente no exercício de 2018.

Considerando que se iniciou uma nova gestão em 2019, que arcou com a grande **responsabilidade de sanear as finanças estaduais**, ou, pelo menos, **interromper a sua trajetória de desequilíbrio ascendente**, peço licença para a repetir as minhas palavras por ocasião da apreciação das Contas Governamentais de 2017:

(...)

Ressalta-se que a opção do Governo de promover medidas paliativas para enfrentar o desequilíbrio das contas públicas tem levado o Estado a uma situação de colapso fiscal.

É inexorável que **o Governo promova um forte programa de ajuste fiscal**, baseado no fortalecimento dos instrumentos de planejamento orçamentário e na contenção de despesas, sobretudo quanto aos Gastos com Pessoal Ativo e Inativo.

É sabido que tais medidas são impopulares e demandam respaldo político, pois um Programa dessa dimensão precisa estar ancorado em medidas que lhe dê credibilidade após a realização de um amplo acordo político que viabilize sua execução. Todavia, cumpre deixar registrado, **tais medidas serão inevitáveis, pois não há mais como governar diante da dimensão do atual rombo nas contas públicas.**

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, e, **constatada a não aplicação de recursos mínimos no Ensino e na Saúde**, evidenciando o descumprimento do art. 212 da Constituição da República e no art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012, respectivamente, **voto pela emissão de Parecer Prévio favorável à rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. Fernando da Mata 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 n. 120/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, com as **seguintes recomendações e determinações** detalhadas na fundamentação deste voto:

- **DETERMINAÇÕES**

- Ao atual Governador do Estado:

1. Proceder à atualização do Termo de Compromisso determinado no Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2017 para que sejam contemplados os valores relativos ao resultado da execução orçamentária dos Restos a Pagar em 2018 nos termos detalhados no Item II.2, seguintes tópicos:

- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- Ações e Serviços Públicos de Saúde; e
- Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras.

- Notifiquem-se o Governador do Estado e os responsáveis pelas Secretarias de Estado de Fazenda, Controle Interno e Advocacia-Geral, ou Unidades Administrativas equivalentes, para a **apresentação do referido Termo de Compromisso Atualizado, no prazo de 90 dias a partir da publicação deste Parecer Prévio de 2018**, alertando-os de que, subscrito o documento, sujeitar-se-ão os responsáveis às sanções previstas no art. 83 da Lei Complementar Estadual 102/08 em razão da ausência da apresentação das informações sobre a implementação das ações e medidas nos prazos pactuados, bem como do seu descumprimento.

2. **Destinar ao Fundeb a parcela correspondente aos 2% do ICMS** correspondente ao Fundo de Combate à Pobreza, em cumprimento aos dispositivos legais.
3. Promover o efetivo **monitoramento das Renúncias de Receitas** frente aos resultados pretendidos e aqueles efetivamente obtidos.
4. **Encaminhar a este Tribunal de Contas**, em trinta dias a partir da publicação deste Parecer Prévio de 2018, o **Plano de Recuperação Fiscal pretendido**, acompanhado de todos estudos técnicos, projeções e documentos que o subsidiaram, com especial destaque ao Plano de Privatizações, também acompanhado de toda a documentação e estudos que o instruíram.

• **RECOMENDAÇÕES:**

I – Ao atual Governador do Estado:

1. **Executar com maior eficácia as ações priorizadas nos Fóruns Regionais e constantes no Pacto pelo Cidadão**, tendo em vista o não alcance do conceito satisfatório nos exercícios de 2016 e 2017.
2. **Incluir, na avaliação do Pacto pelo Cidadão, os dados financeiros**, além de, idealmente, os qualitativos sobre a efetividade e/ou impactos na qualidade de vida da população de cada território do Estado.
3. **Utilizar indicadores finalísticos**, como ferramenta essencial de mensuração do desempenho governamental, pois a avaliação dos instrumentos de planejamento público não substitui a utilização desses indicadores de medição da macrogestão.
4. **Concentrar esforços para privilegiar a execução das Ações decorrentes da demanda popular** – um dos pilares do modelo de gestão adotado no Estado.
5. **Alertar para a elaboração de indicativos e dados qualitativos sobre os resultados**, que possam demonstrar a efetividade ou o impacto das políticas sociais na qualidade de vida dos mineiros.
6. **Atentar no histórico de redução dos aportes nas Ações de Acompanhamento Intensivo e concentrar esforços no aprimoramento da gestão da regionalização das políticas públicas** do Estado, imprimindo maior transparência na demonstração da execução orçamentária.
7. **Atentar na importância da implantação de sistema de custos, conforme o art. 50, § 3º, da LRF.**
8. **Adequar o Anexo de Riscos Fiscais da LDO**, especificando as providências a serem tomadas, caso os riscos fiscais se concretizem.
9. **Observar o sistema de programação orçamentária e financeira de desembolso mensal**, conforme as disposições do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal.
10. **Contingenciar as despesas passíveis de intervenção.**
11. **Apropriar as Despesas com Pessoal e Encargos Sociais por programa governamental**, como já é realizado nos Eixos Educação e Saúde, na busca pela melhoria da gestão e da transparência.
12. **Demonstrar, no financiamento do Transporte Escolar, a segregação dos valores devidos e não pagos de exercícios anteriores e os valores devidos do exercício fiscalizado**, de forma a proporcionar a transparência necessária ao exercício do controle externo e social.

13. Aprimorar os resultados do IAP, que demonstraram desempenho da execução orçamentária dos programas e ações do PPAG pouco aderente com as metas físicas e financeiras previstas.

14. Estabelecer parâmetro legal para limite máximo de gastos com publicidade ter atenção ao crescimento das inscrições das Despesas com publicidade em Restos a Pagar, comprometendo o planejamento dos exercícios seguintes.

15. Envidar esforços no sentido de empregar a totalidade dos recursos arrecadados com a Cfem na melhoria das condições socioeconômicas dos municípios mineradores.

16. Agir de forma mais enérgica no sentido de buscar o efetivo alcance das Metas Fiscais, em face de sua relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal, devendo, no caso de não atingimento, ao final de cada bimestre, ser adotado o mecanismo previsto no art. 9º da LRF.

17. Analisar a possibilidade de elaborar o Projeto de Lei do Regime Próprio dos Militares do Estado e enviá-lo à ALMG, eis que constitui medida fundamental para a garantia de sustentabilidade do Regime.

II – Aos atuais gestores do BDMG e da Copanor:

Observar o disposto nos arts. 167, II, da CR/88, 161, II, da CE/89, e no art. 42 da Lei 4.320/64 no curso da execução orçamentária.

III – Ao atual gestor do Iplemg:

Demonstrar, com maior detalhamento, a memória de cálculo das Reservas Matemáticas referentes aos Pecúlios Funeral e por Morte concedidos.

Por fim, **determino que a Cfange acompanhe** a alteração da classificação das despesas com Pensões do Militar do tipo da ação para Operação Especial, a partir do novo Plano Plurianual Ação Governamental – PPAG 2020-2023, bem como as Recomendações aos referidos gestores estaduais ora exaradas.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Revisor Wanderley Ávila.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro Relator José Alves Viana, demais Conselheiros, Conselheiros Substitutos, Procurador do Ministério Público de Contas, Marcílio Barenco, demais autoridades aqui presentes, senhores servidores.

Gostaria de realçar, como é do nosso hábito, do nosso costume, o reconhecimento pelo trabalho desenvolvido por todos os nossos zelosos funcionários da Cfange e todos aqueles que estiveram envolvidos no decorrer do ano e no acompanhamento das contas governamentais.

I – RELATÓRIO

Neste primeiro momento desejo registrar meus sinceros cumprimentos ao Conselheiro Relator pelo excelente trabalho na condução do acompanhamento do exercício de 2018; e aproveito a oportunidade para registrar que a incumbência de relatar o primeiro ano desta gestão – 2015 – e agora atuar como revisor no fechamento do mandato – 2018 – somente nos faz concluir o quão importante e imprescindível é o mister deste Tribunal para o aprimoramento e melhoria da gestão pública, sobretudo com o escopo de amenizar o endividamento e conseqüentemente a atual crise fiscal mineira. E mais, nesta oportunidade iremos nos ater de forma destacada principalmente ao aspecto do reequilíbrio fiscal e do planejamento, tendo em vista que a análise da Prestação de Contas se dá 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.

Após realizados os estudos da CFAMGE para 2018 em seu trabalho de acompanhamento, exarado o parecer ministerial, e considerando, ainda, que os tópicos apresentados no relatório técnico já foram examinados e avaliados à exaustão pelo Conselheiro Relator, registro que acompanho integralmente as conclusões a que chegou a Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental, utilizando-se do expediente da motivação aliunde, cuja legitimidade constitucional tem sido amplamente reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal¹, mas sem deixar de consignar de forma expressa as conclusões relativas aos Recursos Vinculados por determinação Constitucional ou Legal, as Despesas com Pessoal, bem como o endividamento a que se chegou o Estado de Minas Gerais e a falta de planejamento constatada em várias áreas durante a gestão do ex-governador, Fernando Damata Pimentel.

É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

O exercício de 2018 como dito alhures é o encerramento do mandato do ex-governador, e como se anunciou desde o início em 2015 não seriam anos fáceis para os mineiros. O orçamento do primeiro ano do mandato foi formalmente editado e aprovado com expressivo déficit, assim como de todos os anos que se seguiram, inclusive o exercício em análise, consubstanciado na Lei Orçamentária nº 22.943/18. Nesta lei a receita fiscal do Estado de Minas Gerais foi estimada em R\$ 92,973 bilhões e a despesa fixada em R\$101,057 bilhões, projetando déficit orçamentário de R\$ 8,085 bilhões, o que denota o desequilíbrio inicial do Orçamento.

Na visão do prestador das contas seria a consagração do orçamento realidade ao revés de um orçamento ficticiamente equilibrado, como preordena o texto constitucional. A medida é salutar, mas não pode vir desacompanhada de outras para assegurar que se está administrando o hoje com o olhar no futuro e preocupado com a saúde das finanças estaduais.

O exame elaborado pela CFAMGE e os apontamentos mantidos após a defesa apresentada pelo Estado, não foram capazes de elucidar, por exemplo, as divergências na contabilização da dívida ativa, a falta de estudos concretos acerca do percentual autorizativo para suplementação de modo a não demonstrar falhas na elaboração do orçamento, o descontrole

¹ AI 738.982-AgR/PR, Rel. Min. JOAQUIM BARBOSA – AI 813.692- -AgR/RS, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.677-MC/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – MS 28.989-MC/PR, Rel. Min. CELSO DE MELLO – RE 172.292/SP, Rel. Min. MOREIRA ALVES, HC 54.513/DF, Rel. Min. MOREIRA ALVES – RE 37.879/MG, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI – RE 49.074/MA, Rel. Min. LUIZ GALLOTTI v.g.)

quanto ao endividamento, o incremento do déficit ao final do exercício ao se considerar que o déficit financeiro suplantou em muito o déficit orçamentário, a ausência de contingenciamento de despesas não obrigatórias e etc. Isso tudo nos mostra que a alegação de orçamento realidade não passou de um mecanismo que almejava mais a chancela pública frente à futura inexecução de inúmeros mandamentos constitucionais, como se verá a seguir, sobretudo do atingimento dos índices mínimos de aplicação de recursos públicos em educação e em saúde.

Ressalto que em meu voto para as contas do exercício de 2015, consignamos expressamente o não cumprimento dos índices constitucionais de saúde e educação pelo então governador em início de mandato, entendi naquela assentada que a situação exigia um olhar diferenciado por parte deste Tribunal. A crise financeira existente a época e que perdura até o momento, a aprovação de um orçamento deficitário e a receita não tendo atingido os parâmetros esperados dificultaram em muito a gestão naquele momento vestibular. Contudo, passados quatro anos podemos perceber que o problema iria além de questões externas ao administrador máximo do Estado de Minas Gerais. Ao meu sentir, o não cumprimento das obrigações é constatado em todas as áreas do Poder Executivo mineiro no momento em que após o recebimento de alertas desta Corte nesses últimos quatro anos, a prolação de votos para rejeição das contas por parte deste Plenário, as inúmeras recomendações deste Tribunal e do *Parquet* de Contas não tiveram êxito na alteração da conduta do gestor público. Não houve um redirecionamento na gestão estadual, não se apercebeu a tentativa de recolocação dos vagões em seus trilhos, ou contrário, percebeu o agravamento ano após ano do endividamento e da desarticulação dos diversos atores governamentais para o reerguimento de Minas Gerais.

Ao longo deste mandato o endividamento do Estado cresceu de maneira vertiginosa, o fracasso na contenção da dívida pública, o descumprimento reiterado dos índices constitucionais mínimos de saúde e educação, o parcelamento dos vencimentos dos servidores públicos estaduais e sem que houvesse de outra parte a contenção de despesas, a implementação de medidas eficazes com o escopo de amenizar ou demonstrar cabalmente que se pretendia reequilibrar sob o aspecto fiscal as contas.

O Decreto de Calamidade Pública de Ordem Financeira, editado sob o nº 47.101/2016, em 05/12/16, ainda é utilizado contribuindo para o descumprimento dos índices constitucionais. Como expressamente já me manifestei no Balanço Geral do Estado para o exercício de 2017, este decreto não tem o condão por si só de promover a incidência dos art. 23, 31 e 70, bem como a dispensa do atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho previstas no art. 9º da LRF, como se fosse o caso do art. 65 da citada lei nas hipóteses de catástrofes naturais.

Como dito acima, o enfoque no resultado fiscal e o endividamento seriam objeto de destaque deste voto. Assim, faz-se necessário trazer ao conhecimento de todos os mineiros a situação pela qual passa as finanças públicas de nosso estado minerador.

A evolução do resultado orçamentário no mandato do ex-governador tem sido fator de preocupação, como se depreende da Tabela 82² da CFAMGE em que a receita arrecadada no exercício de 2018 foi de R\$91,753 bilhões, enquanto a despesa empenhada foi de R\$102,986 bilhões, tendo como resultado orçamentário o escabroso valor de R\$ 11,232 bilhões de déficit – o maior já ocorrido. O déficit financeiro foi uma realidade durante todo o mandato,

² Fl. 143.

chegando mesmo a casa dos 15% de incremento se compararmos o exercício de 2017 com 2018. Por elucidativo colaciono a Tabela 39, *verbis*:

TABELA 39

Resultado Fiscal do Estado

| Exercícios de 2013 a 2018 | | | Em R\$ |
|---------------------------|-------------------|--------------------|---------------------|
| Ano | Receita | Despesa | Superávit/Déficit |
| 2013 | 70.958.446.417,60 | 71.906.529.761,80 | (948.083.344,20) |
| 2014 | 73.347.436.267,16 | 75.512.924.847,61 | (2.165.488.580,45) |
| 2015 | 76.154.853.985,51 | 85.119.036.085,58 | (8.964.182.100,07) |
| 2016 | 83.965.708.705,68 | 88.129.098.217,78 | (4.163.389.512,10) |
| 2017 | 88.623.909.094,56 | 98.391.669.163,23 | (9.767.760.068,67) |
| 2018 | 91.753.963.517,28 | 102.986.641.548,54 | (11.232.678.031,26) |

FONTE: Armazém de Informações - Siafi.

A tabela acima nos mostra o fracasso do atingimento do equilíbrio fiscal enfrentado pelo ex-governador, ocasionando, por conseguinte o incremento em seu endividamento, sobretudo se pensarmos que a monta do déficit orçamentário para o exercício foi de 8,16% do valor que se arrecadou e sem nenhuma medida evidente de contingenciamento ou reordenação das despesas. E mais, extrai-se dos dados, que na comparação entre receita e despesa no período, a receita arrecadada aumentou 29,31%, enquanto a despesa realizada cresceu em ritmo mais acelerado, atingindo 43,22%.

Outro ponto importante na análise da macrogestão governamental se refere ao controle fiscal, noutras palavras, ao acompanhamento da arrecadação estadual frente às despesas ao longo do exercício financeiro. Assim, indicador de relevância de como estão as contas públicas é a relação existente entre a Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida.

A CFAMGE apontou que o percentual apresentado da relação Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida, 2018, seria de 200,72% se se considerarmos os depósitos judiciais e extrajudiciais como verdadeiras operações de crédito. Esta insegurança jurídica que ainda permeia este tema está a depender da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADI 5353. No entanto, não podemos deixar de consignar que além do que já é por definição dívida consolidada do Estado, pode-se acrescentar a monta de R\$ 6,588 bilhões relativos aos sobreditos depósitos.

No triênio em 2015-2017, o percentual DCL/RCL atingiu no primeiro ano 198,66%, no segundo ano 203,09% e no terceiro ano 186,35%.³

Portanto, corroboro o estudo técnico, e concluo que a Dívida Consolidada Líquida montou de R\$ 106,509 bilhões em 2018, frente a Receita Corrente Líquida de R\$ 56,345 bilhões, o que representa a razão percentual DCL/RCL de 189,03%.⁴

Quanto aos restos a pagar, seu aumento tem sido verificado em todos os exercícios do mandato, e como sintetiza a CFAMGE, o Estado apenas se manifestou no sentido de que a aprovação de orçamento deficitário pelo Poder Legislativo já seria o reconhecimento da impossibilidade de suficiência de receita.

Logo, a situação dos restos a pagar pode ser condensada para o mandato da seguinte forma. Em 2015, antes das inscrições, o Estado registrou suficiência de R\$ 58,552 milhões e,

³ Fl. 126, Tabela 73.

⁴ Fl. 123, Tabela 72.

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 – isso tudo demonstra a infringência do art. 42 da LRF que veda contrair despesas sem que haja suficiente disponibilidade de caixa.

Destarte, exsurge desta situação um problema de difícil solução para o Estado de Minas Gerais, sobretudo se considerarmos que os restos a pagar somam atualmente 1/3 da receita anual, o que, por conseguinte demonstra de maneira evidente a grave situação fiscal que nos encontramos.

Outro ponto de destaque merecido na análise da macrogestão se refere a Despesa Total com Pessoal, que no exercício alcançou a cifra de R\$ 43,095 bilhões⁵, ou seja, 76,48% da RCL, excedendo, portanto, o limite de 60% estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal em 16,48 pontos percentuais. No que diz respeito apenas ao Poder Executivo, o limite fora ultrapassado em 17,65 p.p. em relação ao seu máximo, devendo ser observado o disposto no art. 169 da Constituição da República c/c o art. 23 da LRF.

Ainda neste tópico relativo à despesa com pessoal, temos como importante também a reiterada conduta desde o início do mandato configurada na errônea utilização dos Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS para o custeio de despesas de pessoal, ao revés de serem utilizados para cobertura de obrigações futuras projetadas atuarialmente. Conforme bem discriminado pela unidade técnica, o Estado não tem observado o prazo mínimo de 5 anos de permanência daqueles recursos, contrariando ano após ano o regramento da Portaria nº 746/2011 do MPS.

Importa tratar agora dos recursos vinculados por determinação constitucional ou legal. Início esta etapa do meu voto com a Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Nessa toada, o Estado de Minas Gerais não atingiu o percentual mínimo de 25% exigido, em sendo assim, acolho integralmente o estudo da CFAMGE como fundamento do meu voto, e considero irregular a aplicação de recursos em MDE pelo Governo do Estado de Minas Gerais, no exercício de 2018, no montante de R\$9,256 bilhões, correspondentes a 18,48% da receita base de cálculo (R\$50,100 bilhões), por afronta ao disposto no art. 212 da CR/88⁶.

Já em relação ao FUNDEB, concluo igualmente a CFAMGE que os gastos do Fundeb atingiram a razão de 66,03% da receita do fundo, em conformidade com o XII do art. 60 do ADCT da CR/88, alterado pela EC nº 53/2006.

Quanto à composição do Consfundeb, o art. 2º do Decreto 44.513 de 2007 estabelece que sua composição seja de onze titulares e onze suplentes, tendo sido as contas julgadas por apenas oito membros - mais uma vez como ocorreu no exercício de 2017 –, há evidente

⁵ Despesa consolidada da Administração Pública Estadual.

⁶ Fl. 232, Tabela 136.

descumprimento da norma estadual que prescreve a representatividade de todos os atores, malgrado não se estabelecer quórum mínimo para apreciação das contas.⁷

Acrescento também quanto ao Consfundeb a apresentação extemporânea do parecer, sendo este enviado apenas por solicitação desta Casa.

E mais, na mesma linha da CFAMGE, faz-se vital envidar esforços para que o FUNDEB receba do Estado todos os recursos e seus consectários devidos, como as parcelas relativas ao ICMS e ao IPVA, indevidamente retidas pelo Estado durante o mandato findo, bem como este Tribunal priorize a tramitação da Auditoria de Conformidade 1.031.613.

Passo agora a análise das Aplicações de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde no Estado – ASPS, o qual, considero, pelas razões e memoriais de cálculo constantes na fundamentação da CFAMGE que ora adoto, irregular a aplicação de recursos em ASPS pelo Governo do Estado de Minas Gerais, exercício de 2018, no montante de R\$3,967 bilhões, correspondente ao percentual de 7,92%⁸ da receita base de cálculo (R\$ 50,096 bilhões)⁹, por afronta ao disposto no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC nº 29/2000, c/c o art. 6º da LC nº141/2012.

Quanto aos recursos correspondentes aos Restos a Pagar Não Processados, inscritos sem as correspondentes disponibilidades financeiras e incluídos nos gastos com ASPS no exercício de 2015, bem como aqueles decorrentes de cancelamentos de Restos a Pagar ocorridos nos exercícios de 2014 e 2015, os quais, nos termos da decisão exarada por este Tribunal na Sessão Plenária de 21/11/2016, por ocasião da apreciação das contas do exercício de 2015, deveriam ser aplicados em ASPS a partir de 2017, determino que sejam tomadas providências visando ao cumprimento dessa decisão, em sua totalidade, haja vista que, novamente o Estado utilizou-se do expediente de inserir como gasto em saúde mesmo sem disponibilidade financeira RPNP do exercício de 2018.

Acrescento que acompanho na íntegra o estudo da unidade técnica e o parecer ministerial em suas conclusões. E quanto às recomendações exaradas, também, pelo órgão técnico e pelo *Parquet*, eu as adoto em sua integralidade e passam a fazer parte do meu voto.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, voto pela emissão de Parecer Prévio pela reprovação das contas prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2018, com fundamento no inciso III do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, especialmente, pelo não cumprimento dos índices constitucionais e legais:

- a) na **inscrição de restos a pagar sem disponibilidade financeira**, o que contraria o art. 42 da LRF;
- b) na **Despesa com Pessoal do Poder Executivo**, o limite fora ultrapassado em **17,65 p.p.** em relação ao seu máximo previsto no inciso II, art. 20, c, da LRF c/c o art. 169, CR/88;

⁷ Fl. 818.

⁸ Fl. 245 CFAMGE, Tabela 145.

⁹ Fl. 245.

- c) na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, no exercício de 2018, a aplicação total representou **18,48%** da base de cálculo, não tendo sido atingido o patamar exigido no art. 212 da Constituição da República, e;
- d) nas **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, o percentual atingido foi de **7,92%** da receita vinculável, o que também implicou no não cumprimento do exigido pelo inciso II, art. 77 do ADCT da Constituição da República (art. 198, §3º, CR/88 regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012).

Determino, na esteira do voto do relator, que o atual Governador do Estado proceda à atualização do Termo de Compromisso determinado no Parecer Prévio relativo às Contas Governamentais de 2017 para que sejam contemplados os valores relativos ao resultado da execução orçamentária dos Restos a Pagar em 2018 no prazo e termos detalhados no Item II.2, seguintes tópicos: - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (fls. 1.013/1.014v); - Ações e Serviços Públicos de Saúde (fls. 1.014v/1.015v); e - Restos a Pagar x Disponibilidades Financeiras (fls. 1.019v/1.020v).

Determino ainda que o Estado de Minas Gerais faça cumprir a previsão contida no art. 169, §3º, CR/88.

Quanto às recomendações exaradas pelo órgão técnico, pelo *Parquet*, e pelo Relator eu as adoto em sua integralidade e passam a fazer parte do meu voto. No que se refere às determinações do Relator, acompanho todas à exceção da daquela contida no item III – Ao atual gestor do Ipleng, nº 17.

Ratifico ainda as recomendações constantes do meu voto, relativas ao exercício de 2015, processo nº 977590, que ainda não foram implementadas.

Registro, ainda, a relevância das recomendações e determinações apresentadas pelo Conselheiro José Alves Viana, em seu voto exarado na sessão de julgamento iniciada no dia 05 de dezembro de 2018, as quais endosso, em que finaliza ressaltando que *“a opção do Governo de promover medidas paliativas para enfrentar o desequilíbrio das contas públicas tem levado o Estado a uma situação de colapso fiscal”*, bem como as recomendações e determinações propostas nesta assentada para as contas do exercício de 2018.

É o voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, douto Procurador, Senhora Secretária, público presente.

Senhor Presidente, inicialmente eu peço a compreensão de Vossa Excelência. Em função de minha convocação, não houve tempo hábil para que eu pudesse disponibilizar na íntegra o meu voto, razão pela qual, de antemão, solicito a Vossa Excelência que a íntegra dele possa ser encartada nos autos e, na medida do possível, farei uma leitura abreviada daquilo que não for o essencial.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Perfeitamente.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO LICURGO MOURÃO:

Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Presidente,

Em observância ao disposto no art. 76, inciso I, da Constituição Mineira, manifestamo-nos acerca das contas referentes ao exercício financeiro de 2018, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Fernando Damata Pimentel, então governador do Estado de Minas Gerais.

Nesta oportunidade, queremos saudar os senhores Conselheiros, a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas oficiante nos autos, o Procurador-Geral Adjunto presente nesta assentada, Dr. Marcílio Barenco, os representantes do Governo do Estado aqui presentes, bem como a equipe técnica desta Corte de Contas que se dedicou à tarefa de acompanhar, fiscalizar e avaliar a macrogestão governamental do Estado, com o escopo de subsidiar a emissão, por este Tribunal Pleno, do parecer prévio relativo ao exercício de 2018.

Passamos, de imediato, ao exame dos fatos constantes no processo, por mim considerados relevantes, tais como a apuração dos índices constitucionais da saúde e da educação, gastos de pessoal incluindo previdência, segurança pública, bem como a conjuntura financeira e fiscal do Estado.

O Relator, sua Excelência o Conselheiro José Alves Viana, fez detalhada análise das contas, considerando as normas constitucionais e legais no que se refere à situação financeira, orçamentária, contábil, patrimonial, operacional e fiscal do Estado, bem como analisou as informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social de Minas Gerais.

Ao final de sua instrução processual, considerou que as contas de Governo não estariam em condições de serem aprovadas, conforme o disposto no art. 45, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008.

O Conselheiro Relator entendeu não ter havido a aplicação do percentual mínimo exigido na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, configurando descumprimento do comando inserto no *caput* do art. 212 da Constituição da República e no *caput* do art. 201 da Constituição Mineira, como também o não atingimento do percentual mínimo de aplicação de recursos próprios em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, contrariando as disposições do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República e do art. 6º da Lei Complementar n. 141, de 2012, votando pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas.

Assim, nesta assentada, e após ouvir atentamente também o voto do Conselheiro Revisor, passo a apresentar os fundamentos de meu convencimento contidos nesse voto, os quais, já de antemão, peço a juntada aos autos do processo.

1. OS EFEITOS DO PACTO FEDERATIVO E DA SITUAÇÃO ECONÔMICA DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO PERÍODO SOB ANÁLISE

A efetivação dos objetivos fundamentais da República Federativa brasileira depende de arranjos políticos e jurídicos que fomentem a cooperação, ao mesmo tempo em que promovam a distribuição equânime de competências e encargos, como o de garantir o desenvolvimento nacional e o de erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais (CR/88, art. 3º, incisos II e III).

Enquanto a União concentra competências legislativas e arrecadatórias, os demais entes federativos, mais próximos da população, concentram os encargos maiores de concretização das políticas, ações e serviços voltados ao cidadão.

Isso tem ocasionado desequilíbrios que acabam por ferir o pressuposto básico do federalismo, que é a justa harmonia entre autonomia e interdependência. Esses desequilíbrios podem ser verificados quando existe um descompasso entre competências administrativas (deveres) e recursos financeiros, ou seja, entre encargos e capacidade para custeá-los.

Além da expansão da base tributária de forma unilateral pela União, a crise financeira atualmente vivenciada pelos Estados decorre, em grande parte, de políticas do Governo Federal que geram significativa queda nas receitas arrecadadas pelos demais entes. Podemos exemplificar citando a desoneração dos produtos primários e semielaborados nas exportações, operacionalizada pela Lei Kandir (Lei Complementar n. 87, de 1996), posteriormente confirmada pela Emenda Constitucional n. 42, de 2003, em que a União se comprometeu (embora não o tenha feito) a compensar a perda dos Estados decorrente da desoneração do principal imposto estadual – o ICMS¹⁰.

Com relação à renúncia de receitas ocorrida em 2018, verifica-se nos presentes autos que o total desonerado atingiu R\$13,955 bilhões, correspondendo a 70,5% do déficit orçamentário fiscal de R\$19,711 bilhões, superando em 26,61% o valor orçado na LOA, ¹¹ portanto inferior ao verificado no exercício de 2017, de R\$17,765 bilhões, que chegou a superar em 81,86% o déficit orçamentário fiscal naquele exercício, de R\$9,676 bilhões, e 20,34% do valor orçado na LOA em 2017. Portanto, verifica-se em 2018 uma redução de 13,87% na participação da renúncia de receitas no déficit orçamentário.

Em que pese a LDO de 2018 ter apresentado o Anexo de Metas Fiscais com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita (art. 4º, § 2º, V, da LRF), não foram indicadas as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia prevista, conforme as instruções constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – Secretaria do Tesouro Nacional.

Verifica-se, ainda, na tabela abaixo que a renúncia fiscal realizada em 2018 é superior às despesas com saúde e educação, considerando-se sua participação relativa quando na comparação com diversos outros itens de receita e despesa. E aqui eu demonstro a tabela.

Tabela 1 - Impacto das Renúncias de Receitas nas Receitas e Despesas em 2018

Valor Efetivado de R\$13.955, em bilhões

| Descrição | % |
|--|--------|
| Renúncias x Receita Tributária [R\$63.415] | 22,01 |
| Renúncias x Receita Corrente [R\$ 82.783] | 16,86 |
| Renúncias x Despesa Corrente [R\$79.684] | 17,51 |
| Renúncias x Despesa com ASPS [R\$5.119] | 272,61 |
| Renúncias x Despesa com MDE [R\$11.461] | 121,75 |
| Total das Renúncias x Despesa de Pessoal [R\$51.777.136] | 26,95 |

Fonte: Relatórios Técnicos CFAMGE - 2015 a 2018 – Tabela 65, p. 117.

¹⁰ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves; MARINHO, Marina Soares. Do federalismo de cooperação ao federalismo canibal: a Lei Kandir e o desequilíbrio do pacto federativo. Revista de Informação Legislativa, v. 55, n. 217, p.157-180, jan./mar. 2018. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/il/edicoes/55/217/il_v55_n217_p157>. Acesso em 15 jul. 2018.

¹¹ TCEMG. Relatório sobre macrogestão e contas do Governador do Estado de Minas Gerais, exercício de 2018. Tabela 65, p. 117, Balanço Orçamentário, p. 332.

Na análise das contas do exercício anterior, entendemos pela urgente necessidade do setor técnico competente apresentar estudo aprofundado, em um prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, quanto: **a)** à extensão do crescimento expressivo do déficit orçamentário e das perdas arrecadatórias impostas ao Estado; **b)** aos benefícios efetivos do instituto das renúncias das receitas concedidas e das medidas concretas, que possibilitem avaliar o impacto de cada modalidade de renúncia fiscal na economia; **c)** à promoção de controles dos resultados socioeconômicos alcançados em potencial, inclusive os registros contábeis necessários à transparência e à análise sistêmica e autônoma dos impactos decorrentes.

Reputamos importantíssimo o aprofundamento deste tema, porquanto a análise da política tributária envolve relevantes aspectos voltados às políticas sociais. Até que ponto é possível implementar programas de incentivos fiscais e de renúncias de receitas sem que tal proceder interfira na capacidade econômica do Estado?

Abre-se parênteses, Senhor Presidente, para dizer que é até contraditório que, num momento de insuficiência de arrecadação, os Estados, de maneira geral, embora precisando de receitas, abram mão de parcela significativa dessas receitas através de renúncia fiscal, sem saber precisamente os benefícios advindos dessa renúncia.

Observa-se que quando do Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais, efetivado pela Secretaria do Tesouro Nacional em março de 2019¹², as renúncias de receitas foram objeto de detida análise, tanto na vertente de benefícios gerados, como o Programa Regularize, quanto na vertente da representatividade do volume de renúncias nas finanças do Estado, conforme se observa abaixo. E aqui eu faço a transcrição do estudo da Secretaria do Tesouro Nacional. Indo além, o estudo da STN faz uma projeção de novas renúncias estimadas, para o período de 2019 a 2021, conforme se demonstra abaixo, *in verbis*:

[...]

Segundo as projeções de renúncias fiscais explanadas no anexo de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2019 do Estado de Minas Gerais, no exercício de 2019 o montante anual de renúncias é de R\$ 6,1 bilhões, o que corresponde a 12,31% da previsão de Receita de ICMS e a 9,49% do total da previsão da Receita Tributária estimada para o exercício. A maior parte, R\$ 4,6 bilhões, se refere à créditos presumidos de ICMS.

Com relação às novas renúncias tributárias, serão concedidas R\$ 45,8 milhões em manutenções e redução de base de cálculo em ICMS, ou 0,09% do ICMS projetado para o ano.

Tabela 2 – Resumo de Renúncia Total Estimada – 2019 a 2021 (R\$ milhões correntes)

| Grupo | 2019 | 2020 | 2021 | % do ICMS | % da Receita Tributária | % da Receita Corrente |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|-------------------------|-----------------------|
| Novas Renúncias | 46 | 48 | 51 | 0,10% | 0,10% | 0,10% |
| Renúncias Consolidadas | 6.152 | 6.383 | 6.788 | 12,30% | 9,50% | 6,70% |
| Total de Renúncias | 6.198 | 6.431 | 6.839 | 12,40% | 9,60% | 6,80% |

¹² BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/publicacao-2019-06-03-8486326943>. Acesso em 8. Out. 2019. Pag. 27

Fonte: Elaboração própria com base na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2019

A transferência de recursos públicos às empresas privadas, por intermédio de incentivos fiscais, implica reciprocidade, cujos beneficiários diretos devem ser, essencialmente, o próprio Estado e a sociedade. Conquanto grande parte deste fenômeno independa do Estado, uma vez que o poder regulatório fiscal está concentrado na União, a exemplo dos efeitos provocados pela Lei Kandir, é urgente que os efetivos resultados gerados pela renúncia fiscal sejam transparentes para a sociedade, que indiretamente a concede.

Conforme define o artigo 14, § 1º, da LRF, a Renúncia de Receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenções em caráter não geral, alteração de alíquota ou mudança da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. Também a LRF, no art. 4º, § 2º, V, estabelece a vinculação, ao projeto da LDO, do Anexo de Metas Fiscais contendo a estimativa e compensação da renúncia de receitas.

Lado outro, a Constituição Mineira, em seu art. 146, inciso XI, possibilita a concessão, pelo Estado, na forma de lei complementar federal, de isenções, incentivos e benefícios fiscais.

Para a evidenciação de tais renúncias, determina o art. 157, § 1º, VII da Carta Mineira que a LOA apresente demonstrativo específico, de forma regionalizada, dos efeitos sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

A Lei n. 22.626, de 28.7.17, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias apresentou o Anexo de Metas Fiscais com o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido pela LRF.

A Lei n. 22.626, de 28.7.17, que trata da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, 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. No entanto, cabe registrar a ausência de coluna própria para indicar as compensações, conforme instrui o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, na qual devem ser inseridas as medidas a serem tomadas a fim de compensar a renúncia de receita prevista, porém, verifica-se que as adequações foram efetuadas, mas somente para o exercício de 2019.

A LDO estimou R\$ 9,991 bilhões, o que corresponde a 21,6% da receita de ICMS prevista, da ordem de R\$ 46,255 bilhões. Estão inseridas nesse total as desonerações da Lei Kandir, R\$ 6,098 bilhões; a concessão de créditos de ICMS nas exportações de produtos industrializados, R\$ 630,441 milhões; e o Simples Nacional, R\$ 3,263 bilhões.

Por sua vez, as perdas previstas pela LOA advindas dos benefícios heterônomos perfazem R\$ 6,778 bilhões, inferiores à da LDO em 32,16%, sendo a Lei Kandir responsável pela perda de R\$ 5,941 bilhões, equivalente a 87,65%, calculadas com base na metodologia do Protocolo de ICMS 69/08, que trata dos coeficientes de participação das unidades federadas nos recursos orçamentários destinados a compensar o ICMS desonerado nas exportações de produtos primários e semielaborados e os créditos de ICMS decorrentes de aquisições destinadas ao ativo permanente de fomento às exportações.

Assim sendo, como visto, **o total das perdas com a renúncia de receitas ficou bem próximo dos 14 bilhões de reais, superando em 26,62% a previsão da LOA** e, apesar das novas renúncias terem se efetivado aquém do orçado e os benefícios heterônomos terem ficado no patamar previsto, as renúncias consolidadas ficaram muito além da estimativa, quase 80% maior, chegando a ultrapassar os R\$7 bilhões, como demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 3 - Renúncia de Receita Prevista na LOA e a Efetivada no exercício de 2018

| Modalidade Tributo | 2018 | | |
|--|------------------------|-------------------|---------------------------------|
| | Previsto na LOA (I) | Efetivado (II) | Diferença (III) = (II) – (I) |
| Benefícios Heterônomos (*) | 6.719.088 | 6.664.812 | -54.276 |
| - Lei Kandir -Perdas após ressarcimento | 5.941.495 | 5.749.109 | -192.386 |
| - Simples Nacional | 777.593 | 915.703 | 138.110 |
| - Aproveitamento Crédito ICMS – Exportaç. de Ind | - | - | - |
| Renúncias Consolidadas | 4.035.005 | 7.107.179 | 3.072.174 |
| - ICMS | 3.940.529 | 6.517.679 | 2.577.150 |
| - IPVA | 94.476 | 554.529 | 460.053 |
| - ITCD | - | 31.898 | 31.898 |
| - TAXAS | - | 3.073 | 3.073 |
| Novas Renúncias | 267.436 | 182.977 | -84.459 |
| - ICMS | 267.436 | 182.977 | -84.459 |
| - IPVA | - | - | - |
| - ITCD | - | - | - |
| - TAXAS | - | - | - |
| TOTAL DAS RENÚNCIAS | 11.021.529 | 13.954.968 | 2.933.439 |

(*) Proveniente dos **benefícios tributários** concedidos por **interesse de política nacional** e aprovados por **legislação de competência da União**, conforme esclarecimento constante do Relatório Técnico CFAMGE, p. 109/110.

Fonte: Relatório Técnico CFAMGE 2018 – Tabela 65, p. 117. Adaptado pelo Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

Dada a importância, nas contas públicas, dos vultosos recursos relacionados com as renúncias de receitas e a manutenção de um regime de concessão incompatível com a grave crise financeira, **determino que o Governo do Estado de Minas Gerais apresente, no prazo de 90 (noventa) dias, relatório de auditoria relativo aos benefícios efetivos das renúncias de receitas concedidas, com a previsão de medidas concretas para a sua drástica redução, avaliando o impacto de cada modalidade de renúncia fiscal na economia.**

Não obstante a competência privativa do Senado Federal para avaliação do sistema tributário, o controle da aplicação das subvenções e das renúncias de receitas insere-se nas competências das Cortes de Contas, nos ditames do artigo 70 da CR/88, o qual dispõe que “a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder”.

Consideradas essas competências do Senado e dos Tribunais de Contas, verifica-se que há uma complementaridade de fiscalização e avaliação sobre o sistema tributário. Enquanto aquele possui competência avaliativa e deverá ser informado de questões importantes e munido dos dados arrecadados em inspeções dos Tribunais de Contas, estes, responsáveis pela fiscalização financeira, orçamentária e contábil, deverão ser comunicados pelo Poder Legislativo quando este, em sua avaliação, verificar fato passível de julgamento e punição na esfera de competência do controle externo.¹³ **Tanto que a melhoria da arrecadação de receitas próprias é a diretriz prioritária da atual gestão da Corte de Contas mineira, sob a direção do Conselheiro Presidente Mauri Torres.**

¹³ MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; SERRA, Rita Chió. **Tribunal de Contas democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p.149.

Sobre essa competência dos Tribunais de Contas, no que toca ao sistema tributário, vale observar a jurisprudência do TCU,¹⁴ que revela que não há competência dos Tribunais para a avaliação de fatos individuais relativos ao lançamento de tributo, decadência e prescrição tributárias e inscrição de crédito tributário em dívida ativa. Por outro lado, o TCU já desempenha, embora não periodicamente, a atuação sobre questões de lançamento, decadência, prescrição e inclusão em dívida ativa, não estando excluída a competência fiscalizatória como um todo sobre o sistema tributário, podendo o TCU ter “ingerência fiscalizatória sobre a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento de tributos federais, podendo realizar seu mister por meio de levantamentos, auditorias, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos”,¹⁵ segundo o decidido pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 272/14.

Neste ponto, entendemos que é importante mencionar a análise do Relator, Conselheiro José Alves Viana, em dois pontos de seu voto: os efeitos nefastos das perdas arrecadatórias impostas e a omissão da União em proceder à fixação dos critérios de repasses das compensações decorrentes da Lei Kandir, conforme decisão da Suprema Corte do País.

Fica plasmada, ao nosso sentir, a omissão da União federal em regulamentar a importantíssima recomposição das receitas do Estado, não só de Minas Gerais, mas também de todos os Estados produtores e exportadores, em face das perdas advindas da Lei Kandir.

Conforme já salientado pelo Relator, Conselheiro José Alves Viana, os dados divulgados pelo IBGE demonstram que após uma retração expressiva do Produto Interno Bruto – PIB, brasileiro em 2015 e 2016, da ordem de 3,5% e 3,3%, respectivamente, houve uma pequena reação em 2017 e 2018, tendo totalizado 6,8 trilhões nesse último exercício, o que representou variação de 0,3% no PIB per capita, em 2018.¹⁶

Já no plano estadual, conforme estudos da Fundação João Pinheiro,¹⁷ o PIB de Minas Gerais apresentou crescimento de 0,2% na comparação do quarto trimestre de 2018 com o terceiro trimestre do ano, levando-se em consideração a série com ajuste sazonal. Na comparação com igual período de 2017, houve avanço do PIB de 1,1% no último trimestre do ano, seguindo a elevação do PIB nacional. Em valores correntes, o PIB no quarto trimestre de 2018 alcançou R\$ 156, bilhões.

Com esse panorama, Minas Gerais teve um dos piores PIBs do Brasil no exercício de 2018, ocupando a 25ª posição no ranking de maiores crescimentos, ficando à frente apenas dos Estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro.

¹⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 2105/2009. Plenário. Relator Min. André Luís de Carvalho. Disponível em: www.tcu.gov.br/.../judoc%5CAcordo%5C20090430%5C009-326-2008-0-AUD-ALC.rtf. Acesso em: 21 nov. 2018

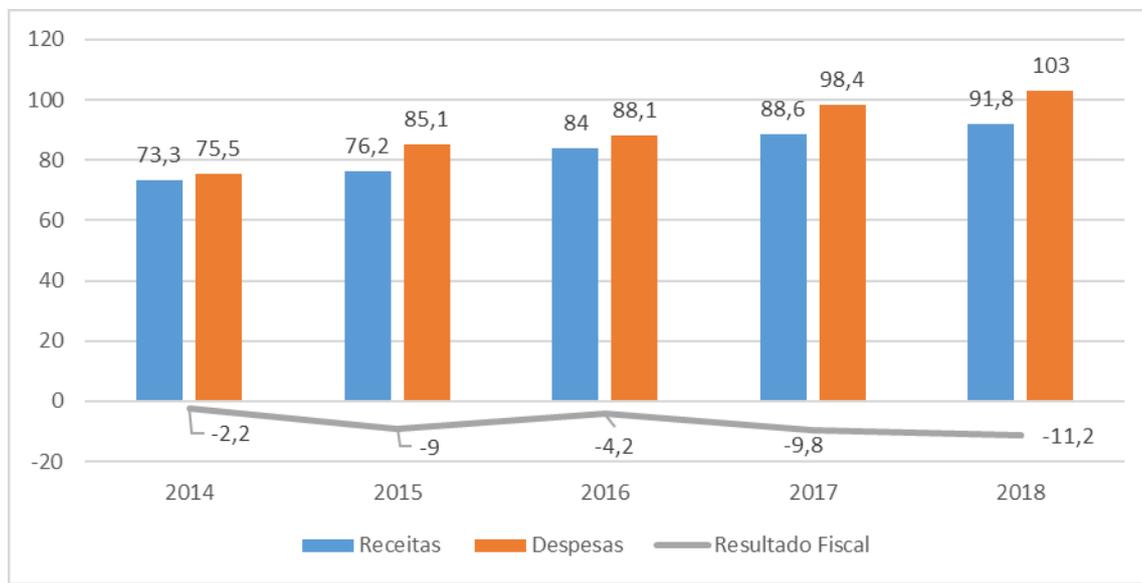
¹⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 272/2014. Plenário. Relator Min. Benjamin Zymler. Disponível em: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.contas.uniao:plenario:acordao:2014-02-12;272>. Acesso em: 24 nov. 2018.

¹⁶ BRASIL – Agência de Estatísticas Econômicas - IBGE, disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23886-pib-cresce-1-1-em-2018-e-fecha-ano-em-r-6-8-trilhoes>. Acesso em 4. out. 2019.

¹⁷ BRASIL – Fundação João Pinheiro - Diretoria de Estatística e Informações (Direi) Coordenação das Estatísticas Econômicas. Disponível em <http://fjp.mg.gov.br/index.php/produtos-e-servicos/1/2745-produto-interno-bruto-de-minas-gerais-pib-2>. Acesso em 4 out. 2019.

Além do demonstrado, Minas Gerais apresenta déficits orçamentários recorrentes nos últimos exercícios, acumulando o valor de R\$36,2 bilhões entre 2014 e 2018, sendo que somente em 2018 o déficit foi de R\$11,2 bilhões, conforme se demonstra no gráfico abaixo:¹⁸

Gráfico 1: Déficits orçamentários



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – Diagnóstico MG

É bom destacar que a crise fiscal pela qual passam os estados brasileiros tem origem direta na política econômica adotada nos últimos anos, e cuja formulação e condução são da competência privativa da União, restando aos Estados-membros, incluindo Minas Gerais, suportar as nocivas consequências fiscais decorrentes de redução nas atividades produtivas, com consideráveis quedas de arrecadação e recessão econômica.

Nos encontramos diante de um quadro constitucional de federalismo fiscal em que a competência tributária ativa é excessivamente centralizada na figura da União, que atua vorazmente na expansão da base tributária de forma unilateral, instituindo benefícios fiscais em detrimento das receitas estaduais, sem a devida compensação.

A desoneração dos produtos primários e semielaborados nas exportações, introduzidas no ordenamento jurídico pela Lei Kandir (Lei Complementar n. 87, de 1996), e pela Emenda Constitucional n. 42, de 2003, até hoje não confirmou a obrigação da União em recompensar as perdas do Estado.

As perdas do Estado de Minas Gerais com a desoneração do ICMS, no exercício de 2018, foram previstas em R\$5,9 bilhões, tendo-se efetivado em R\$5,7 bilhões, conforme demonstrado na Tabela 65 do relatório técnico elaborado pela Cfamge. Tal volume representou uma elevação percentual, em comparação com o exercício de 2015 (cerca de R\$3.356 bilhões), da ordem de 171,30%.

Na sessão de 30.11.2016, o plenário do Supremo Tribunal Federal – STF julgou procedente o pedido formulado na Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão – ADO n. 25¹⁹,

¹⁸ BRASIL – Secretaria de Estado da Fazenda. Disponível em <http://www.fazenda.mg.gov.br/noticias/2019.05.02>. Acesso em 4. Out. 2019.

¹⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13385039>. Acesso em 4 .out. 2019.

declarando a mora do Congresso Nacional quanto à edição da lei complementar prevista no artigo 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, *in verbis*:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão. 2. Federalismo fiscal e partilha de recursos. 3. Desoneração das exportações e a Emenda Constitucional 42/2003. Medidas compensatórias. **4. Omissão inconstitucional. Violação do art. 91 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Edição de lei complementar. 5. Ação julgada procedente 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. Após esse prazo, caberá ao Tribunal de Contas da União, enquanto não for editada a lei complementar: a) fixar o valor do montante total a ser transferido anualmente aos Estados-membros e ao Distrito Federal, considerando os critérios dispostos no art. 91 do ADCT; 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. (Grifos nossos)”.

Convém anotar que a União protocolizou no STF, em 7.11.2017, petição avulsa, por meio da Petição n. 67.387, na citada ADO n. 25, onde requer o seu desarquivamento da ação direta de inconstitucionalidade por omissão e a prorrogação do prazo fixado no acórdão proferido por aquela Corte, por mais 24 (vinte e quatro) meses.

O Estado de Minas Gerais, na condição de *amicus curiae*, a seu turno, apresentou manifestação aduzindo que a hipótese de o Congresso Nacional não conseguir se adequar ao prazo determinado na ADO n. 25 já teria sido discutido na ocasião do julgamento e foi em decorrência dessa consideração que ficou atribuído ao Tribunal de Contas da União regulamentar os repasses, caso o prazo se esgotasse sem a produção da norma.²⁰ Outros Estados também entraram com manifestações no mesmo sentido, sendo que a própria Procuradoria Geral da República opinou pela rejeição do pedido de prorrogação.

Decidiu monocraticamente o Relator, sua Excelência o Ministro Gilmar Mendes,²¹ a plausibilidade da prorrogação, em que pese o trânsito em julgado da decisão proferida na ADO n. 25, em 26.8.2017, portanto, dois meses antes do pedido da União. A decisão de sua Excelência foi versada nos seguintes termos, *in verbis*:

“É indubitoso que o processo já transitou em julgado, porém, considerando os fatos supervenientes e desconhecidos à época do julgamento, obstativos do cumprimento do prazo inicialmente fixado em doze meses, considero que não há impedimento para analisar a possibilidade de prorrogação do prazo fixado naquele julgamento pelos motivos que passo a expor.

[...]

O fato é que o debate acabou misturado com a crise fiscal que assola o Estado brasileiro e, por consequência, com o próprio pacto federativo, além de estar interligado com a reforma tributária (há quem proponha a revogação do subsídio à exportação, restaurando a tributação estadual), de forma que não foi possível construir-se consenso entre os Entes subnacionais (credores) e a União (devedora) sobre o tema.

[...]

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp> sob o código 5DFB-B424-ED41-116C e senha 0189-FE92-1764-6A89.

²¹ Idem nota 5.

O cenário econômico-fiscal continua sofrível (a União aponta déficit fiscal no resultado primário de R\$ 139 bi. para o corrente ano) e, nas palavras do Presidente do Tribunal de Contas da União, “**É um monte de gente sem dinheiro cobrando de alguém que também não tem, de maneira que acho que isso vai ser feito em duas fases: vai se reparar o que se deve e fazer o reparo e, daqui para a frente, cada estado faz o que acha que deve fazer**”.

[...]

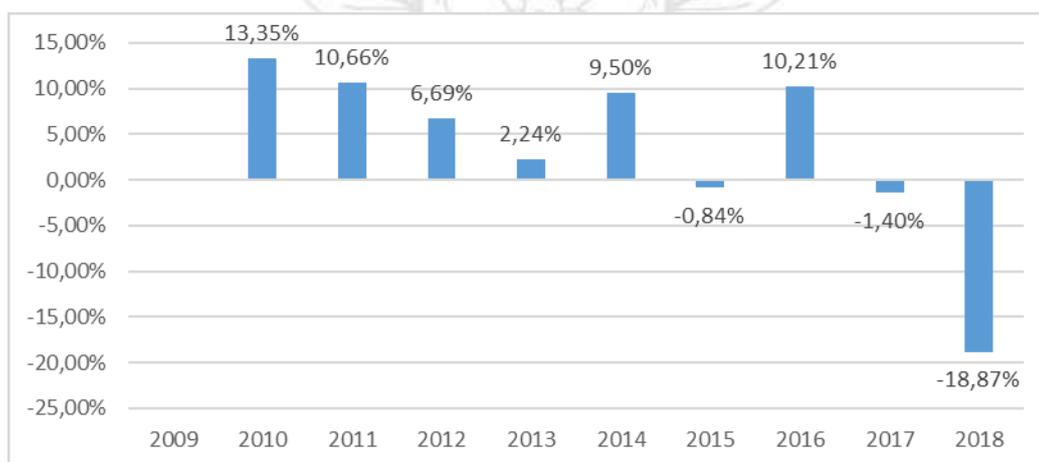
Pelo exposto, defiro, em parte, o pedido da União (eDOC 73), *ad referendum* do Plenário, para que o prazo fixado no julgamento de mérito na ADO 25 seja prorrogado por 12 (doze) meses, a contar desta data, mantendo incólumes as demais disposições ali constantes. Por consequência, declaro prejudicados os pedidos dos Estados do Maranhão e de Minas Gerais. (eDOCs 90 e 92). (Grifamos).

Conforme relatório de tramitação processual do STF,²² a decisão acima citada não foi submetida a referendo do Plenário daquela Corte Superior até a presente data, posto que o Relator, Ministro Gilmar Mendes, em despacho datado de 26.6.2019, em caráter excepcional, designou audiência para buscar um “compromisso conciliatório manifestado pelos Estados-membros”. Referida Audiência ocorreu em 30.9.2019, sem acordo, com designação de nova audiência para 8.10.2019.

Fica claro, portanto, que a expansão da centralização das competências arrecadatórias na União produz uma enorme dependência financeira por parte dos Estados-membros, que acabam por ter grande parte de seu orçamento atrelado às transferências orçamentárias vindas da União.

Observa-se no quadro a seguir que houve uma redução na participação das transferências correntes da União no total da Receita Corrente Líquida do Estado de Minas Gerais. Essa queda das transferências no orçamento mineiro demonstra uma redução dos repasses da União para o Estado, os quais, a cada ano, diminuem mais: em 2009, eram de 13,3%, e em 2018 alcançaram o percentual negativo de 18,87%, como se vê no gráfico abaixo:

Gráfico 2 - Estado de Minas Gerais e Transferências Correntes: Variação Anual



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – RREO-MG.

²² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4454964>. Acesso em 3. out. 2019.

No que tange à arrecadação das receitas próprias, é de se observar que o Poder Executivo empreendeu esforços para incrementar a arrecadação, em meio à forte crise econômica por que passa o país, podendo ser citado o Programa Regularize, que tem por objetivo incentivar a quitação de débitos tributários mediante redução de multas e juros além de descontos no valor devido. A Secretaria do Tesouro Nacional ²³ assim destacou a situação da receita no Estado de Minas Gerais, *in verbis*:

Em 2017, o Estado preparou um programa de regularização fiscal conhecido como Novo Regularize, instituído pela Lei nº 22.549/2017. O programa estabelece procedimentos para o pagamento incentivado de débitos tributários, com descontos de até 50% e redução de multas e juros de até 95% para o pagamento à vista. Entre 2017 e 2018 foram habilitados R\$ 9,4 bilhões desses créditos, com o recebimento nesses dois anos de R\$ 3,4 bilhões de reais.

Além do Novo Regularize, há programas contínuos de regularização de créditos tributários, os quais geraram arrecadação de quase 1 bilhão de reais em 2017 e 2018.

Outro motivo importante para a recuperação da receita de ICMS nos últimos anos, sem dúvida, foi a recomposição ou o aumento de alíquotas. Entre os anos de 2015 e 2018, o Estado aplicou reajustes de alíquotas a alguns dos principais produtos de arrecadação. O ICMS oriundo de combustíveis e de energia compõe 36% da arrecadação total. Os aumentos das alíquotas, de 29 para 31% para a gasolina, de 14 para 16% para o álcool e de 18 para 25% para a energia elétrica nos estabelecimentos comerciais, tiveram impactos significativos para o aumento da arrecadação nos últimos 3 anos.

[...]

No âmbito da receita, **o Estado adotou medidas para incrementar sua arrecadação dentro de uma conjuntura de desequilíbrio orçamentário**. Seu principal imposto, o ICMS, sofreu queda em termos reais de 9,1% em 2015, mas recuperou-se nos anos posteriores mesmo quando a queda da atividade econômica ainda surtia efeitos: a média de crescimento real da receita foi de 3,8% ao ano entre 2015 e 2018. Dentre as medidas adotadas, pode-se citar o aumento e a recomposição das alíquotas de ICMS, além da recuperação de tributos em dívida ativa ou em fase administrativa por meio de regularizações tributárias.

Entretanto, no âmbito do ICMS, parece improvável que o ritmo de crescimento do imposto continue com o vigor dos últimos anos sem que a economia volte a crescer. **É sempre possível aumentar as alíquotas e o esforço de combate à sonegação, mas espera-se que seus efeitos não sejam significativos no curto prazo, dada a utilização desses instrumentos nos últimos três anos.**

O IPVA e o ITCD também passaram por alterações, com aumento da abrangência de fiscalização e aumento da base de cálculo. O esforço teve como resultado, por exemplo, o aumento em 12% do IPVA em 2017. No entanto, ainda há espaço para aumento da arrecadação com o fim da redução do IPVA para as empresas locadoras de veículos.

Outras fontes de recursos importantes para o Estado, como as transferências correntes, também dependem da melhora da situação da arrecadação do Governo Federal.

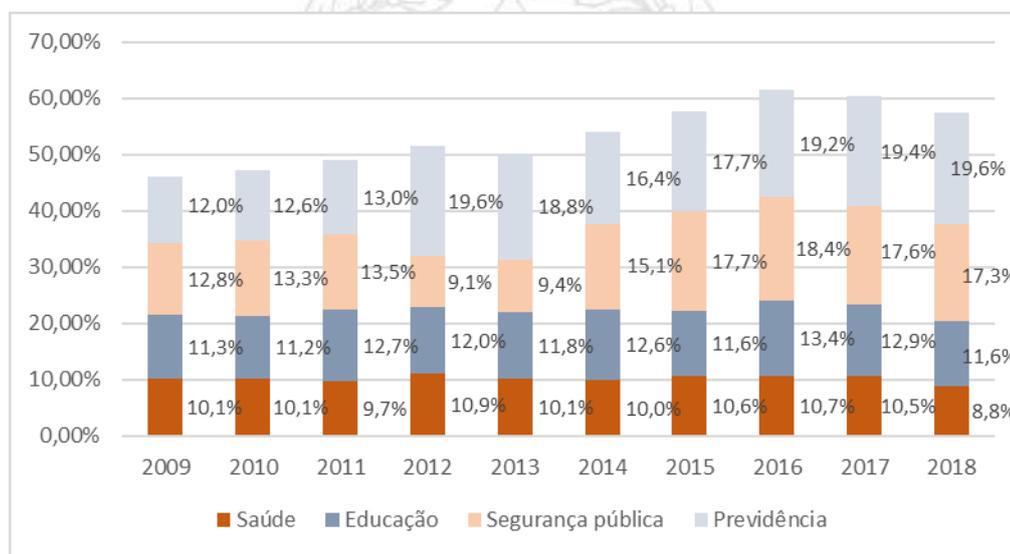
Portanto, parece difícil que o Estado consiga realizar um forte ajuste fiscal pelo lado da receita, a não ser na hipótese de uma grande revisão de benefícios fiscais, em especial de ICMS. (Grifamos).

²³ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/publicacao-2019-06-03-8486326943>. Acesso em 8. Out. 2019. Pag. 16 e 29.

Analisada a vertente da receita, na contramão do movimento de concentração verificado nos âmbitos financeiro e político, da perspectiva administrativa e de repasse dos encargos, a marcha tem ocorrido em direção a uma descentralização desproporcional de encargos, isto é, na atribuição de deveres administrativos em montante superior ao que as condições financeiras permitem. Essa verificação pode se dar pela análise da execução orçamentária dos entes subnacionais, a qual revela o maior impacto das atribuições executórias para os Estados. Ou seja, embora a arrecadação de transferências por Minas Gerais diminua, seus encargos e despesas aumentam.

No caso de Minas Gerais, os dados mostram o comprometimento da maior parte do orçamento para custeio de direitos sociais básicos (saúde, educação, segurança pública e previdência), restando pouquíssimo espaço para as demais funções estatais. Não restam dúvidas de que os pilares do federalismo fiscal estão abalados, como se observa no gráfico a seguir, no qual se demonstra que tais funções consomem cerca de 60% de toda a despesa empenhada em 2018, senão vejamos:

Gráfico 3 - Evolução da Participação dos Gastos Sociais no Total das Despesas Empenhadas – Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – RREO-MG.

Diante da elevação das despesas nos últimos exercícios, conforme se depreende da tabela acima, esta Corte de Contas determinou a adoção de medidas concretas, especialmente quanto à inscrição de Restos a Pagar, conforme se observa no voto vencedor das contas do exercício de 2017, prolatado por sua Excelência, o Conselheiro Sebastião Helvécio, no item 5.10, *in verbis*:

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

Aderiu, também, ao Plano de Auxílio aos Estados, estabelecido pela Lei Complementar 156/16, submetendo-se às medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal, previstas no art. 4º da referida lei, sumarizadas na imposição de teto de gastos para os exercícios de 2018 e 2019, com base na correção das despesas primárias correntes, exceto

transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, pela variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

[...]

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

Conforme disposto na Lei Complementar n. 101/2001 – LRF:

[...]

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Por outro lado, os restos a pagar constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida flutuante e podem ser caracterizados como despesas empenhadas, mas não pagas, até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. Como se extrai dos autos,²⁴ foi apontado que:

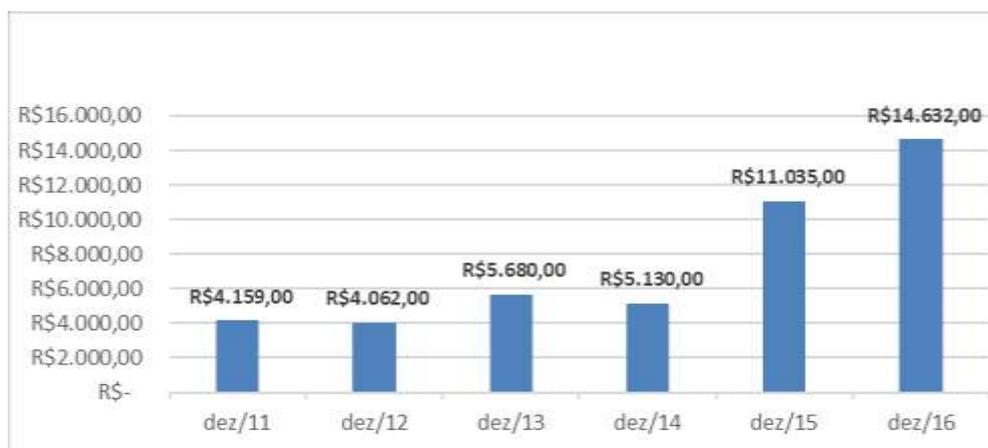
- em 2015, antes das inscrições, o Estado registrou suficiência de R\$ 58,552 milhões e, portanto, só poderia inscrever RPNP até o limite de tal disponibilidade; contudo, inscreveu R\$ 4,330 bilhões.
- em 2016, a insuficiência inicial era de R\$ 3,272 bilhões; e, mesmo assim, inscreveu o montante de 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.

Destarte, no governo anterior (2011 – 2014) também se verificou tal prática, conforme se demonstra no gráfico abaixo:²⁵

²⁴ MINAS GERAIS – Balanço Geral do estado, processo n. 1.066.559. Relatório Técnico, fls. 152.

²⁵ MINAS GERAIS – dados extraídos dos pareceres prévios exarados pelo Tribunal do Contas nos processos de Balanço Geral do Estado dos exercícios de 2011 a 2014.

Gráfico IV – Restos a Pagar Inscritos (em bilhões)



Quanto ao exercício de 2018, registrou-se uma insuficiência de R\$26,759 bilhões e, mesmo assim, houve inscrições de R\$4,605 bilhões, acumulando uma insuficiência ao final do exercício de **R\$31,364 bilhões**.

A STN,²⁶ quanto da análise da inscrição de Restos a Pagar no Diagnóstico da Situação Fiscal do Estado de Minas Gerais fez destacar que “o acúmulo de restos a pagar passa a ser uma forma de financiamento alternativa à contratação de operações de crédito”, *in verbis*:

Com o aumento dos gastos com o funcionalismo público, outros serviços de responsabilidade do Estado podem ter o funcionamento comprometido pela falta de recursos. Uma forma de avaliar isso é por meio do acompanhamento das inscrições de restos a pagar (RAP). **Em 2018, o Estado acumulou quase R\$ 20 bilhões em restos a pagar. Não havendo disponibilidade de caixa para pagamento, o ente acaba por não honrar seus compromissos, ficando o pagamento pendente para momento posterior. Ou seja, o acúmulo de restos a pagar passa a ser uma forma de financiamento alternativa à contratação de operações de crédito.** A tabela a seguir apresenta os principais “credores” do déficit orçamentário do Estado nos últimos anos, via inscrição anual bruta de restos a pagar (processados e não processados).

| Composição de RAP | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Total |
|--------------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Fornecedores | 4,1 | 4,5 | 6,3 | 6,0 | 20,9 |
| Folha Salarial | 0,1 | 5,1 | 6,7 | 8,0 | 20,0 |
| Repasso Municípios | 0,6 | 1,8 | 1,9 | 1,5 | 5,8 |
| Serviço de Dívida | 1,1 | 0,4 | 1,3 | 4,3 | 7,1 |
| Total | 5,9 | 11,8 | 16,2 | 19,8 | 53,8 |

Tabela 1
Inscrição de Restos a Pagar
R\$ bilhões
Atualização: julho
Fonte: BEO

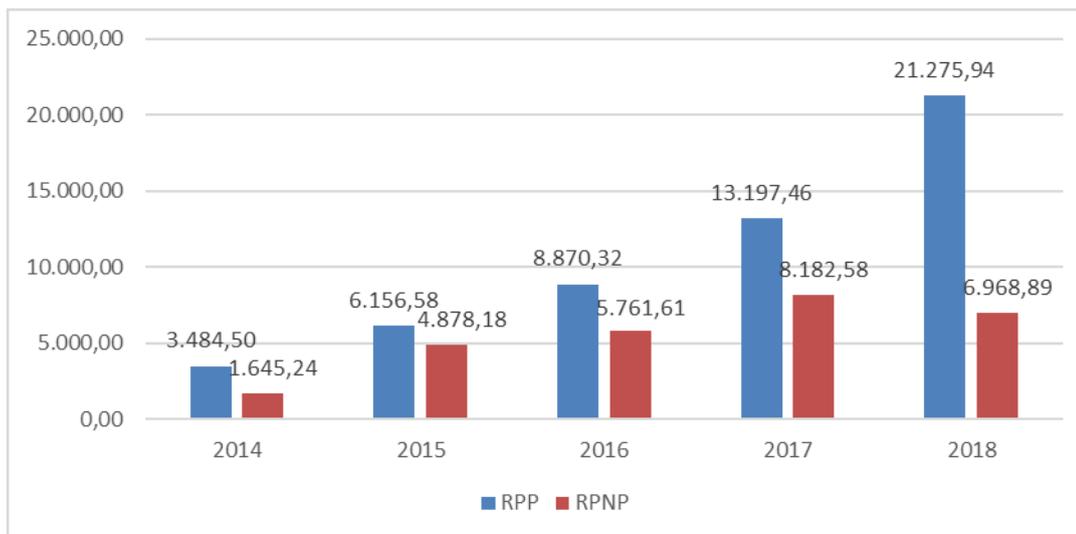
Do total dos cerca de R\$ 54 bilhões de inscrições brutas de restos a pagar nos últimos 4 anos, os fornecedores representam a parcela mais significativa, com quase R\$ 21 bilhões. Assim, são os prestadores de serviço ao Estado que muitas vezes não recebem pelos serviços realizados. **O não repasse de recursos aos Municípios também vem crescendo nos últimos anos. Ou seja, o desajuste nas contas de Minas Gerais interfere também nas finanças municipais, dado que grande parte das administrações municipais são dependentes das transferências estaduais.** Já a

²⁶ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/publicacao-2019-06-03-8486326943>. Acesso em 8. Out. 2019. Pag. 9.

inscrição de RAP relativos ao serviço da dívida, após a renegociação por meio da LC 156/2016, reduziu bastante em 2016 e voltou a crescer fortemente em 2018. Todos esses fatores explicam o forte aumento dos restos a pagar nos últimos dois anos. (Grifamos).

O Poder Executivo detém R\$ 27,025 bilhões inscritos em RP, que corresponde a 95,68% do saldo total registrado de Restos a Pagar no Estado, dos quais R\$ 18,815 bilhões ou 69,62%, referem-se às inscrições do exercício de 2018. Registra-se que permanece a situação descrita em relatórios anteriores, de valores antigos compondo o saldo de Restos a Pagar – no caso dos RPP desde 1997 e dos RPNP desde 2010, conforme se demonstra no gráfico abaixo:

Gráfico 5 - Inscrição em Restos a Pagar no Estado de Minas Gerais (R\$ em milhões)



Fonte: Armazém de Informações – Siafi.

Veja-se que, conforme constatou a STN,²⁷ Minas Gerais é um dos entes mais endividados da Federação, com dívida consolidada bruta de R\$114 bilhões, em dezembro de 2018. Assim discorreu o relatório da STN:

Com o Plano de Auxílio da Lei Complementar nº 156/16, o Estado renegociou suas dívidas com a União. Assim, essas dívidas foram alongadas por 20 anos e suas parcelas sofreram descontos por 24 meses. Em contrapartida, o Estado se comprometeu a cumprir o teto de gastos descrito no art. 4º dessa lei por dois anos.

Caso descumpra o teto de gastos, o ente terá que devolver, em 12 meses, R\$ 7,2 bilhões, valor correspondente ao desconto recebido nas parcelas, entre julho de 2016 e julho de 2018, e perderá o benefício do alongamento, o que, por consequência, elevará a sua parcela devida mensalmente ao Tesouro Nacional.

É notória a gravidade da situação financeira instalada no Estado de Minas Gerais, situação esta que não oferece condições ou perspectivas de regularização em um futuro próximo, muito menos de um exercício para o outro, sem prejuízo aos interesses da sociedade mineira, em especial aos usuários dos serviços de educação e saúde estatais, devendo as ações destinadas aos necessários ajustes ocorrerem de forma proporcional, equânime e eficiente, como de fato impõe o inciso I do §1º do art. 26 da LINDB.

²⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/publicacao-2019-06-03-8486326943>. Acesso em 8. Out. 2019. pag. 88.

Assim, entendemos que, na esteira do Parecer Prévio emitido sobre as Contas de Governo do exercício financeiro de 2017, relatado pelo Conselheiro Sebastião Helvécio, deverá o Estado demonstrar seu esforço em reduzir a insuficiência financeira e em promover o reequilíbrio fiscal, sem comprometimento de serviços essenciais à população, baseando-se nas medidas preconizadas, entre outras medidas de gestão, naquelas insculpidas no art. 169 da Constituição da República, em especial nos §§ 1º, 3º e 4º.

Para o alcance do acima aduzido, diante da realidade fiscal do Estado de Minas Gerais, com fundamento no art. 26 da LINDB, deverá o Poder Executivo apresentar a este Tribunal **Termo de Compromisso, no prazo de 90 (noventa) dias, contados da publicação desta deliberação, sem prejuízo do cumprimento das demais determinações deste voto, contendo Plano de Ação, a ser autuado como monitoramento, que indique as medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar, contenção das despesas de pessoal e das despesas previdenciárias, teto de gastos, dívida pública, bem como o dimensionamento das medidas a serem cumpridos em cada exercício financeiro de vigência do referido Termo.**

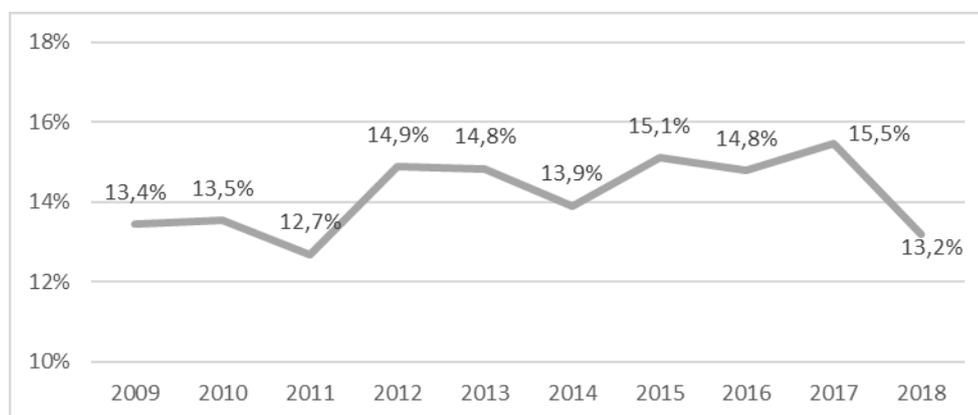
O Plano deverá conter também, entre outros, metas e respectivos indicadores de resultado, acompanhados de exposição dos motivos que levaram à definição desses, além das unidades administrativas responsáveis e prazos para implementação de cada medida, tudo de modo compatível com os interesses gerais da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

2. GASTOS COM SAÚDE

Outro item a ser destacado é a situação da Saúde nos Estados brasileiros, que enfrentam um grave quadro, caracterizado por incompatibilidade entre as capacidades arrecadatórias dos entes em contrapartida às suas responsabilidades legais. Essa incompatibilidade, agravada por problemas regulamentares, ocasiona um incremento na ineficiência do gasto público e aprofunda a dependência entre os entes federados.

Ainda que sem maiores variações proporcionais, os serviços e ações da função Saúde ocupam parte significativa do orçamento do Estado de Minas Gerais. Conforme o gráfico a seguir, esses custos têm variado de 13,4% no exercício de 2009 a 13,2% da Receita Corrente Líquida do Estado em 2018, conforme se demonstra.

Gráfico 6 - Participação da Função Saúde Pública na Receita Corrente Líquida de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – RREO-MG e dos RREO do Governo Federal.

Diante desse quadro aparentemente estável das despesas, é preciso perscrutar o papel dos Estados na estrutura do SUS para podermos compreender, também, como a atual conformação do financiamento do sistema de saúde pressiona os orçamentos estaduais impedindo que sejam feitos investimentos de acordo com as necessidades regionais do SUS, prejudicando a autonomia federativa.

Primeiramente, a vinculação de parte dos recursos a ações e serviços de saúde acaba por aumentar a submissão do poder estadual ao poder regulamentar da União. Essa situação gera o segundo efeito: a União acaba detendo excessivo poder de barganha para determinar a forma como esses recursos serão utilizados, mesmo os não vinculados, por meio das competências regulamentares do Ministério da Saúde.

A especialista Lenir Santos,²⁸ em balanço dos 30 anos do SUS, nos mostra como é excessiva a regulamentação em Saúde, retirando dos Estados a possibilidade de gerir seus recursos da forma mais adequada aos seus orçamentos e necessidades, *in verbis*:

Ao lado da necessidade de se equalizar as políticas para a manutenção sistêmica dos serviços de saúde, o centralismo regulatório infralegal extrapolou esse papel, **levando a União, no âmbito do Ministério da Saúde, a editar, desde os anos 1990, mais de 700 portarias normativas, definindo, em minúcias, a aplicação dos recursos das transferências, traçando as políticas de saúde, próprias do Legislativo em sua dimensão estrutural.** (Por oportuno, lembro que em 2016-2017 foi elaborado um trabalho pelo Ministério da Saúde, em parceria com a Fiocruz, que analisou cerca de 17 mil portarias [normativas e não normativas], tendo discriminado por volta de 700 portarias do Gabinete do Ministro de caráter normativo, afora as dos gabinetes dos Secretários que não foram objeto do estudo. Essas portarias normativas foram consolidadas em 6 de consolidação, as quais contêm mais de 10 mil artigos, por uma equipe de pesquisadores no projeto denominado SUSLEGIS. Os conteúdos são os mesmos, por se tratar de uma consolidação).

Ainda que haja pactuação tripartite no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), **o dono do poder pode impor os consensos pela cooptação política. Arretehe emprega o termo *joint-decision trap* (teoria de fendida pelo germânico Fritz W. Scharpf), que veste bem em nosso modelo político de centralização de poder na União.** Alguém duvidaria do poder de influência do responsável pela transferência dos recursos, se os critérios não forem os da lei? A política da cenoura e da vara que pode em algumas situações ser boa para equalizar políticas de interesse nacional, pode também servir a outros interesses (e no SUS não poderia prevalecer por haver critérios legais para as transferências, ainda que não cumpridos). (Grifamos).

Além dessa situação, é preciso destacar que os Estados, pela forma como foi estabelecida a repartição de competências no SUS, arcam com as atividades de maior custo dentro do Sistema. Assim, o artigo 17 da Lei n. 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) estabelece as competências estaduais, dentre as quais destacamos a de prestar apoio técnico e financeiro aos Municípios e executar supletivamente ações e serviços de saúde; de coordenar e, em caráter complementar, executar ações e serviços de vigilância epidemiológica, de vigilância sanitária, de alimentação e nutrição e de saúde do trabalhador; de participar da formulação da política e da execução de ações de saneamento básico; de, em caráter suplementar, formular, executar, acompanhar e avaliar a política de insumos e equipamentos para a saúde; de identificar

²⁸ SANTOS, L. SUS-30 anos: um balanço incômodo? *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 23, n. 6, p. 2043-2050, 2018.

estabelecimentos hospitalares de referência e gerir sistemas públicos de alta complexidade, de referência estadual e regional, entre tantas outras listadas naquela norma.

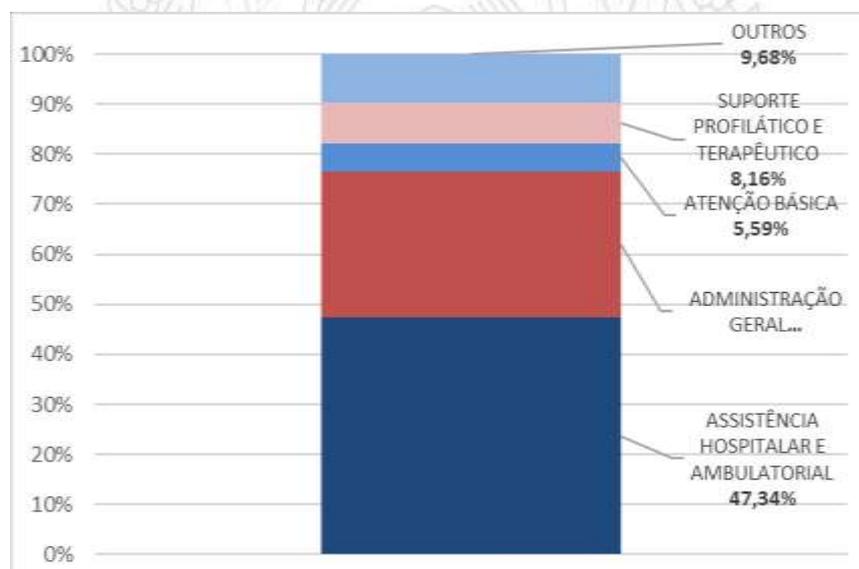
Todos esses encargos, para serem efetivados, necessitam de arrecadação, e arrecadação perene, sob pena de tais políticas não serem efetivadas.

Os Estados, portanto, possuem competências de apoio técnico, financeiro e executório suplementares aos Municípios, inclusive relativas a saneamento básico e à política de insumos e equipamentos em saúde. Além disso, é de competência estadual a gerência da rede de alta complexidade e de laboratórios e hemocentros. Essas competências apresentam elevado custo, de modo que acabam por consumir quase a totalidade do orçamento em Saúde em Minas Gerais

A assistência hospitalar e ambulatorial, responsável por quase 50% das despesas da função Saúde do orçamento de Minas Gerais, diz respeito, principalmente, à implantação, operação e manutenção da rede de hospitais de média e alta complexidade do SUS no Estado. Essas ações e serviços incluíram, ao longo dos anos, entre outros custos, a regionalização da rede de urgência e emergência no Estado, o apoio à implantação das redes regionalizadas de atenção à saúde, a manutenção e implantação de hospitais regionais e a manutenção e operação da Fhemig e da Hemominas.

Podemos resumir que a maior parte do orçamento com saúde em Minas está comprometida com dois grupos principais: (i) a operação da rede de alta complexidade; e (ii) o suporte financeiro e a execução suplementar de ações e serviços de competências dos Municípios e das redes regionalizadas, como a média complexidade e as ações e serviços de atenção básica, que são responsáveis por parcela de 13,75% do orçamento, conforme se demonstra:

Gráfico 7 - Participação das Principais Subfunções da Saúde no Exercício de 2018, em Relação ao Total empenhado



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais

Outro ponto que merece análise consiste no custo real provocado pela judicialização massiva de reivindicações na área de saúde pública, cuja demanda tem crescido nos últimos anos e se agravado diante da crise dos entes federados. De acordo com dados oficiais extraídos do Armazém Sifii da Secretaria de Estado de Saúde, em Minas Gerais os gastos com

atendimento a medidas judiciais atingiram o montante de R\$394,085 milhões, o que representou um crescimento real de 73,48%, em relação ao exercício de 2017.²⁹

O resultado é uma situação final na qual as receitas estaduais não permitem que se cumpram com qualidade as ações e serviços de responsabilidade do Estado em função de sua desproporcionalidade em relação aos custos dessas ações e serviços. Ao mesmo tempo, é reduzida a capacidade de gestão do Estado na promoção de ajustes para melhor aproveitamento dessas receitas, limitadas em atenção às normas regulamentares do Ministério da Saúde, o que tem criado, convém ressaltar, uma excessiva judicialização, gerando, além dos custos diretos já apontados, inúmeros custos indiretos.

Esse quadro, aliado à situação de regulamentação excessiva pela União, à incapacidade financeira dos Municípios e, principalmente, ao limite de arrecadação em que o Estado já se encontra, demonstra que as receitas estaduais não comportam as ações e serviços de saúde que deveriam financiar de forma adequada, especialmente quando consideradas as demais obrigações referentes a educação, segurança pública e previdência, igualmente essenciais.

Feitas essas considerações, queremos destacar que na apuração dos gastos com saúde pelo Estado de Minas Gerais, referente ao exercício de 2018, informa a unidade técnica que o Estado incluiu as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar sem disponibilidades financeiras, em desacordo com o disposto no art. 24, inciso II, da Lei Complementar 141/12 c/c o art. 4º, § 1º, inciso II, Instrução Normativa 19/08, com redação dada pela Instrução Normativa 05/12.

Foi anotado que as despesas empenhadas e inscritas em RPNP, face à inexistência de disponibilidade financeira, não poderiam ser computadas no cálculo do percentual mínimo, apurando-se uma aplicação de 7,92%.

A LC n. 141/12 dispõe no *caput* e nos incisos I e II do art. 24, que “para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas as despesas liquidadas e pagas no exercício e 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 emissão do parecer prévio sobre as contas de 2015 e 2016, este Tribunal já deliberou no sentido de que fossem excepcionalmente computados os Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, para efeito de composição do índice da Saúde, devendo o Governo processar todo o ciclo da despesa referente aos restos a pagar (processados e não processados) no percentual de ASPS, conforme dispõe o art. 24, inciso II, da LC n. 141/12.

A questão de fundo é a mesma daquela enfrentada quando do exame dos Restos a Pagar, com reflexos também na Educação, ou seja: insuficiência financeira para inscrição em Restos a Pagar Não Processados de despesas em ASPS, o que será equacionado mediante a formalização de Termo de Compromisso, previsto no art. 26 da LINDB.

Isto posto, entendemos que além de a natureza das despesas apropriadas em ASPS guardar conformidade com essa função estatal, os supracitados fundamentos amparam, neste caso concreto, a inclusão do montante de R\$1,151 bilhão, inscritos em Restos a Pagar Não Processados, nas despesas com ASPS, totalizando R\$ R\$5,119 bilhões, equivalentes a 10,22% da receita vinculável. Verifica-se, portanto, o não atingimento do mínimo de 12% conforme

²⁹ MINAS GERAIS – Balanço Geral do estado, processo n. 1.066.559. Relatório Técnico, fl. 296.

exigido no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 29/00.

Ressalto que os resultados da saúde sofrem influência direta do contexto socioeconômico em que se inserem os usuários do serviço e que o índice avalia exclusivamente as ações do gestor nesta área.

Como se percebe, a inclusão dos Restos a Pagar Não Processados, decorrentes das despesas empenhadas e não liquidadas no exercício de 2018, sem a correspondente disponibilidade financeira, para fins da apuração do índice de gastos com a saúde, está em consonância com a excepcionalidade já admitida por esta Corte de Contas na emissão dos pareceres prévios sobre as contas dos exercícios antecedentes de 2015, 2016 e 2017.

Neste ponto, vale destacar o que estabelece o art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, *in verbis*:

Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, **deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, e quânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.** (Grifamos).

De acordo, portanto, com o que dispõe a novel norma, as decisões proferidas que alterarem o posicionamento interpretativo, ou derem nova orientação sobre norma de conteúdo indeterminado, deverão prever um regime de transição, quando indispensável para a concretização do princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança, o que deverá ser contemplado em necessário Termo de Compromisso a ser formalizado.

3. GASTOS COM EDUCAÇÃO

A educação é caminho imprescindível para se alcançar uma sociedade justa, além de ser um direito social previsto no art. 6º da Constituição da República de 1988 (CR/88).³⁰

O ideal descentralizador da CR/88 impactou a distribuição de gastos e a responsabilidade pela prestação de serviços públicos. A lógica do federalismo cooperativo refletiu na atribuição de competências legislativas sobre educação: não obstante seja competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional (art. 22, inc. XXIV, da CR/88), é competência comum proporcionar os meios de acesso à educação (art. 23, inc. V), e competência concorrente legislar sobre educação em geral (art. 24, inc. IX). O art. 30 da CR/88 dispõe ainda que compete aos Municípios manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental.

A colaboração prevista na norma constitucional é mecanismo de amenização das desigualdades e garantia de efetivação do direito, tendo sido a Constituição de 1988 coerente com o princípio estruturante do federalismo. Entretanto, a atribuição à União do poder privativo de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, a competência comum

³⁰ Direito previsto no Brasil desde a Carta Imperial. Todavia, o sistema universal da educação básica é conquista recente: apenas na década de 1940 foi criada uma rede pública mínima. DE NEGRI, J. A.; BACELETTE, R. (Org.). **Desafios da nação: artigos de apoio**. Brasília: Ipea, 2018. v. 1, p. 46. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Joao_De_Negri/publication/325395896_180327_desafios_da_nacao_a_poiio_vo11/links/5b0b70a24585157f871ad924/180327-desafios-da-nacao-apoiio-vo11.pdf#page=205>. Acesso em: 16 jun. 2018.

para legislar sobre educação em geral e o próprio poderio financeiro do ente central (maior arrecadador dentre todos) favoreceu a centralização do poder decisório sobre o orçamento dos demais entes federados nessa função específica.

A edição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação esmiuçou competências conforme a etapa do ensino, mas não estabeleceu definitivamente as responsabilidades de cada ente sobre a sua manutenção – a palavra “colaboração” aparece onze vezes ao longo da Lei 9.394/1996 do diploma. Essa indefinição, herdada da própria indeterminação constitucional, permite distorções no provimento ideal dos serviços, consoante explica a especialista Marta Arretche,³¹ em excerto que, mais uma vez, eu reproduzi, Senhor Presidente.

[...] os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as **propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na [Assembleia Nacional Constituinte] ANC 1987-88 [...]**. Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nestas áreas. **Decorre deste fato a avaliação de que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos** (ALMEIDA, 1995; AFFONSO; SILVA, 1996; AFFONSO, 1999; WILLIS et al., 1999). **Esta distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais.** Estes efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas. (Grifamos).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDBEN veio em um contexto de recentralização do federalismo brasileiro. Nos anos 1990, principalmente no governo FHC, iniciado em 1994, são observados movimentos da União Federal sobre o Congresso Nacional para aprovar medidas legislativas que reformaram, paulatinamente, o federalismo brasileiro.³² Desafios contemporâneos dos Estados no Supremo Tribunal Federal decorrem das alterações promovidas pelo Poder Legislativo naquele período, como a desoneração ampla do ICMS nas exportações ou a ausência de partilha das contribuições sociais desvinculadas, nos termos do art. 76 do ADCT.

Além da LDBEN, foram instituídos critérios de avaliação de Estados, Distrito Federal e Municípios para a distribuição de recursos, principalmente por meio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), implementado em 1996 pela Emenda Constitucional n. 14 e regulamentado pelo Decreto n. 2.264/1997.

Sobre o fundo, é importante comentar que, em 2017, o Supremo Tribunal Federal – STF ³³ entendeu que a complementação que cabia à União pelo não atingimento do valor mínimo anual por aluno foi repassada, sistematicamente, a menor para Estados e Distrito Federal. Não era utilizada a média nacional de estudantes matriculados para calcular o repasse, mas o

³¹ ARRETCHÉ, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004, p. 22.

³² ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24 p. 41-67, jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 14 jul. 2018.

³³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Civil Ordinária 660/AM. Relator Ministro Edson Fachim. Julgamento em 6. Maio 2017. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/> sob o número 13626898. Acesso 7. Out. 2019.

número de matrículas em cada Estado, o que, logicamente, produzia um valor menor. O Estado de Minas Gerais aguarda, ainda, a finalização da Ação Cível Originária (ACO 722)³⁴ que tramita perante o Supremo Tribunal Federal, já julgada no seu mérito, para receber os valores com os quais teve que arcar durante a existência do Fundef, em razão das transferências reduzidas feitas pela União. O julgamento da referida ação continua pendente em razão de pedido de vista pelo Ministro Dias Toffoli, ocorrido na sessão ordinária do Plenário do Supremo Tribunal Federal de 14.8.2019. Portanto, recentíssima, Senhor Presidente.

De qualquer forma, o Fundef representou um primeiro passo importante para a melhoria não apenas da cobertura do ensino básico pelo País, mas também da qualidade na prestação desse serviço, já que exigia que pelo menos 60% dos 25% dos recursos de Estados, Distrito Federal e Municípios destinados à educação fossem utilizados para o pagamento dos professores ativamente envolvidos em atividades de sala de aula ou no seu treinamento. Perdurou por 10 (dez) anos, até 2006, quando foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).³⁵ A partir de então, o alcance do Fundo passou do ensino fundamental também para o infantil e médio.

No Estado de Minas Gerais, os dados da Sinopse Estatística da Educação Básica, de 2011 a 2018, demonstram ser o Estado aquele que mais detém matrículas na educação básica,³⁶ correspondendo a quase a metade da participação dos demais (União, Municípios e da iniciativa privada), correspondendo, no ano de 2018, a 45%, como se demonstra no gráfico a seguir:

Gráfico 8 - Participação nas Matrículas da Educação Básica por Dependência Administrativa



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Sinopse Estatística da Educação Básica.

- ³⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF. Ação Cível Ordinária (ACO 722). Origem: MG – Minas Gerais. Relator atual: Ministro Edson Fachin. Decisão de 16/11/2016. Calendário de julgamento no Dje, edição extra n. 273/2018, publicado em 19/12/2018. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2220289>. Acesso em: 4 jun. 2019.
- ³⁵ O Decreto n. 6.253/2007 revogou o Decreto n. 2.264/1997 e passou a dispor sobre o agora chamado Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).
- ³⁶ BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Sinopse Estatística da Educação Básica 2017. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-baseica>>. Acesso em: 4 jun. 2019. Os dados da Sinopse incluem como educação básica o ensino classificado como ensino regular (educação infantil e ensino fundamental e médio), educação especial e educação de jovens e adultos.

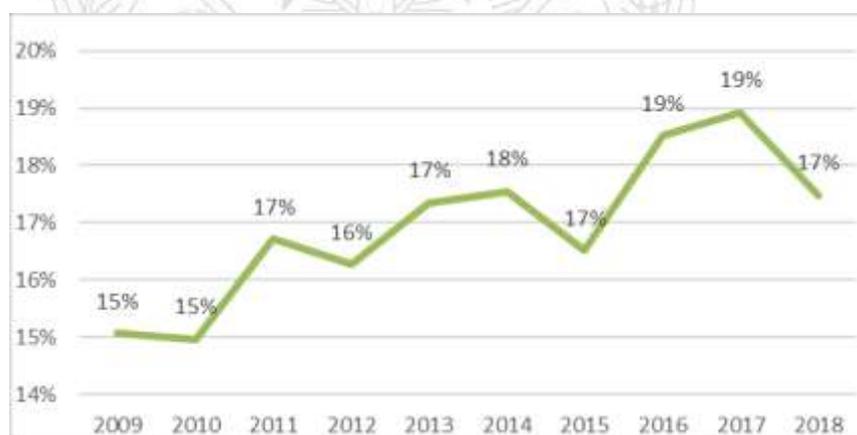
O gráfico acima demonstra que, embora a educação seja de responsabilidade de todos os entes federativos, 45% dos gastos são arcados pelo Estado de Minas Gerais. Então, não fosse a presença do ente federativo Estado de Minas Gerais, 45% da população alvo não estaria sendo atendida, embora o maior arrecadador seja a União.

Na mesma direção, é relevante ter em conta que o Estado de Minas Gerais também atua em áreas prioritárias de outros entes, como no ensino fundamental. O Cadastro Escolar mineiro, atualizado até dezembro de 2018, aponta que o Estado de Minas Gerais possui cerca de 20% das dependências administrativas que oferecem ensino fundamental para os anos iniciais.³⁷

Da mesma forma, embora o ensino superior seja prioritariamente provido pela União Federal, o Estado de Minas Gerais oferece cursos superiores em 2 (duas) universidades estaduais: a Universidade do Estado de Minas Gerais e a Universidade de Montes Claros, como também em 6 (seis) fundações educacionais cuja estadualização está preconizada na Constituição estadual. Além disso, a Universidade Aberta Integrada de Minas Gerais (Uaitec) oferece, de forma gratuita, qualificação profissional a distância, com polos em todo o Estado para acesso à rede integrada.

Apesar das dificuldades com suas finanças públicas, nos últimos anos, o Estado de Minas Gerais tem mantido o patamar de participação na despesa empenhada na função orçamentária Educação em relação a sua Receita Corrente Líquida (RCL), sendo que em 2009 o Estado de Minas Gerais tinha uma participação de 15%, participação essa elevada para 17% em 2018, como se demonstra no gráfico a seguir:

Gráfico 9 - Evolução da Participação da Educação na RCL – Estado de Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Estado de

Minas Gerais – RREO-MG.

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

Foi apontado que o Estado não aplicou em ações de manutenção e desenvolvimento de ensino o percentual constitucional de 25% fixado pela CR/88, tendo atingido, nos termos da análise técnica, percentual de 18,48%. Vejamos a apuração realizada no estudo da unidade técnica:

³⁷ MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. Disponível em: <http://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/Educacenso%202016.pdf>. Acesso em: 7 out. 2019.

Tabela 4 - Gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Tabela 136 do Relatório Técnico

| Ocorrências | Valores |
|---|--------------------------|
| Valores Gastos com MDE | 9.702.667.338,40 |
| RPNP Incluídos nos Gastos com MDE | 729.411.494,58 |
| A - Total dos Gastos com MDE (Linha 29 - RREO) | 10.432.078.832,98 |
| Gastos com Assistência Comunitária (*) | (229.187,90) |
| Perda com o Fundeb | 0,00 |
| Restos a Pagar Inscritos em 2018 sem disponibilidade financeira de recursos de vinculados ao ensino (**) | (729.410.742,71) |
| Cancelamento de Restos a Pagar, em 2018, que compuseram o índice em exercícios anteriores - (Linha 36 - RREO) (***) | (446.058.478,42) |
| B - Total das Deduções | (1.175.698.409,03) |
| Valor dos Gastos com MDE Ajustado C = (A - B) | 9.256.380.423,95 |
| Receita Líquida de Impostos e Transferências (D) | 50.100.336.152,84 |
| Percentual de Aplicação em MDE (C x 100 / D) | 18,48% |

(*) Não foram consideradas despesas computadas como MDE que se constituem em ações de assistência social, como as que compõem a subfunção Assistência Comunitária – R\$ 229.187,90 – o que não se coaduna com a natureza das despesas permitidas pelo art. 70 da LDBEN.

(**) Valores da Disponibilidade de Caixa antes da inscrição em RPNP do Exercício (R\$-7.078.592.842,84) demonstrada conforme Tabela 135, p. 231, Relatório CFAMG. (***) Valores demonstrados conforme Tabela 133, p. 229 Relatório CFAMG.

No que tange ao cômputo de despesas típicas de assistência social, veja-se que o assunto não é novo nesta Casa, tendo este Tribunal Pleno aprovado as contas do exercício de 2014 – Processo TCEMG n. 951.454, também último ano de mandato do então Governador, com o cômputo de R\$57.888.621,46 de despesas realizadas com programas assistenciais, nos termos do voto do relator daquelas contas, o Conselheiro Gilberto Diniz, *in verbis*:

[...]

Nessa ordem de ideias, cogitar que a inclusão das despesas realizadas com os programas PlugMinas e Poupança Jovem na MDE não encontra respaldo na LDB, a meu ver, é interpretar a Constituição e esse diploma legal de forma restritiva e formalista, sem levar em consideração, sobretudo, o mencionado princípio da verdade material e a realidade circundante.

Além disso, é desconhecer que o art. 70 da LDB não apresenta rol de despesas exaustivo, taxativo ou *numerus clausus*.

[...]

Vale dizer, as despesas que poderão ser consideradas como próprias da MDE estão definidas no *caput* do art. 70 da LDB, quais sejam: as despesas realizadas para consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, e não nos incisos I a VIII do dispositivo legal em exame.

Em verdade, nos indicados incisos, o dispositivo legal em causa simplesmente arrola alguns gastos que podem ser considerados a esse título, até porque, evidentemente, há despesas que não foram, nem poderiam ser estabelecidas, de antemão, pelo legislador, sobretudo em razão das peculiaridades e das realidades sociais, econômicas e culturais dispares das unidades federadas brasileiras.

[...]

Portanto, as despesas classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino independem da fonte de financiamento e foram definidas no *caput* do art. 70 da LDB, que exemplifica ainda aquelas que podem ser consideradas como de MDE

[...]

Dessa forma, uma vez que as ações desenvolvidas com o PlugMinas e o Poupança Jovem visam à consecução dos objetivos básicos da educação, como sobejamente demonstrado, não há razão para exclusão dos gastos realizados com esses dois programas da MDE. (Grifamos).

Assim, em que pese o nosso entendimento divergente assinalado naquela assentada de 9.7.2015, entendemos que na linha do precedente citado, não há que se excluir os valores referentes às despesas com “Assistência Comunitária”, da ordem de R\$229.187,90 do cômputo com a manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de 2018, para que se mantenham coerentes as decisões desta Corte de Contas, nos termos dos arts. 23 e 30 da LINDB, em observância ao princípio da segurança jurídica.

No que tange aos valores de RPNP, verificamos que, historicamente, este Tribunal tem assentido com o cômputo de seus valores para fins de apuração dos mínimos constitucionais de MDE e ASPS, conforme se verifica nos votos vencedores quando da análise das contas de governo dos exercícios anteriores.

Diante dos precedentes citados, relativos aos exercícios de 2015 a 2017 anteriormente citados, que demonstram a reiterada concordância desta Corte com o cômputo dos RPNPs na apuração do limite constitucional de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, entendemos que, no caso em concreto, em homenagem aos princípios da segurança jurídica e da equidade, não há que se decotar os RPNPs do índice de aplicação MDE.

Considerando que a natureza destas despesas é apropriada à Manutenção, chegamos à mesma solução relativa aos Restos a Pagar, os quais serão equacionados, mediante Termo de Compromisso, propondo solução para a questão relativa à disponibilidade financeira, em face das inscrições em restos a pagar não processados, incluídas as despesas com MDE.

Com a inclusão do valor de R\$729,410 milhões, inscritos em restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, e de R\$229 mil referente às despesas assistenciais nas despesas com MDE, estas passam a totalizar R\$9.986 bilhões, correspondente a 19,93% da receita base, ainda inferior, portanto, ao mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição da República.

A exemplo do que ocorre com a apuração dos gastos e do índice da Saúde, deverá ser considerada a inclusão dos Restos a Pagar Não Processados, decorrentes das despesas empenhadas e não liquidadas sem a correspondente disponibilidade financeira, para fins da apuração do índice de gastos com a educação, tendo em vista que são pertinentes à função Educação e suas subfunções, **impactadas diretamente pela conjuntura socioeconômica vivenciada pelo Estado durante o período analisado e que, em situação idêntica, nos exercícios de 2015 a 2017, receberam parecer favorável desta Corte de Contas.**

4. GASTOS COM PREVIDÊNCIA

Diante do atual panorama nacional de discussões acerca do tema, os gastos com a previdência social do servidor mereceram análise percutiente, posto que o número de inativos está crescendo em função do envelhecimento dos servidores e do aumento da expectativa de vida, sendo que nos próximos anos o número de servidores na inatividade irá crescer ainda mais em razão, inclusive, das expectativas negativas quanto à reforma da previdência estadual.

Com relação à elevação de gastos com a previdência, o aumento do dispêndio com benefícios previdenciários se deve, principalmente, ao aumento do valor médio real dos benefícios.

Verifica-se que, no exercício de 2018, conforme dados extraídos do Armazém de Informações – Siafi,³⁸ o Estado de Minas Gerais despendeu R\$5.029.814.429,04 com proventos da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais, e R\$356.109.482,67 com proventos do Corpo de Bombeiros Militar, sendo que o Tesouro estadual arcou com recursos ordinários de 89,26% de tal despesa, como se demonstra na tabela a seguir – aqui mais uma vez uma tabela demonstrativa:

Tabela 5 - Despesas com Pessoal Inativo da PMMG e CBMMG em 2018 (em reais)

| Unidade Orçamentária | Fonte do Recurso | Valor Despesa | % |
|---|---|-------------------------|---------------|
| PMMG | 10 - Recurso Ordinário do Tesouro | 4.546.965.429,04 | 84,42 |
| | 30 - Contribuição do Segurado no Percentual de 3,5% | 148.149.000,00 | 2,75 |
| | 75 - Contribuição Patronal (LC n. 125/2012) | 334.700.000,00 | 6,21 |
| Subtotal 1 | | 5.029.814.429,04 | 93,39 |
| CBMMG | 10 - Recurso Ordinário do Tesouro | 260.769.198,67 | 4,84 |
| | 27 - Taxa de Segurança Pública | 11.300.000,00 | 0,21 |
| | 53 – Taxa de Incêndio | 49.000.000,00 | 0,91 |
| | 60 – Recursos diretamente arrecadados | 1.240.284,00 | 0,02 |
| | Contribuição patronal (LC n. 125/2012) | 33.800.000,00 | 0,63 |
| Subtotal 2 | | 356.109.482,67 | 6,61 |
| Total Geral (subtotal 1 + subtotal 2) | | 5.385.923.911,71 | 100,00 |

Fonte: Tabela 120 do Relatório do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais sobre a macrogestão governamental do Estado, exercício de 2018, p. 191, Processo n. 1066559, citando dados extraídos do Armazém de Informações do Siafi.

Na análise comparativa do total de gastos do Estado com a previdência dos servidores, nos exercícios de 2015 a 2018, revela-se um incremento nas receitas em total descompasso com o aumento das despesas, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 6 - Comparativo da Receita Previdenciária com a Despesa Previdenciária - Total (em R\$)

| | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|--|-----------------|------------------|------------------|------------------|
| Receitas Prev. RPPS (I) | 9.591.259.812 | 5.429.923.866 | 5.553.676.684 | 5.948.420.810 |
| Despesa Previdenciária (II) | 18.441.780.635 | 20.290.603.874 | 22.030.923.613 | 23.238.234.147 |
| Resultado Previdenciário (Déficit) (III) | (8.850.520.823) | (14.860.680.008) | (16.477.246.929) | (17.289.813.337) |
| (+) Aportes Rec p/ Cobert de Insuficiência Financeira (IV) | 5.221.295.120 | 5.524.236.657 | 5.867.057.827 | 6.188.721.642 |
| (=) Resultado após Aportes dos Recursos Financeiros (V) =(X - IV) | (3.629.225.703) | (9.336.443.351) | (10.610.189.102) | (11.101.091.695) |
| (+) Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial RPPS | 4.844.036.318 | 7.251.972.206 | 10.169.484.388 | 10.862.466.076 |

³⁸ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Proc. 1066559. Balanço Geral do Estado. Relator: Conselheiro José Alves Viana. Relatório sobre Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais. Tabela 120, p. 191. Acesso no SGAP: <https://www.tce.mg.gov.br>.

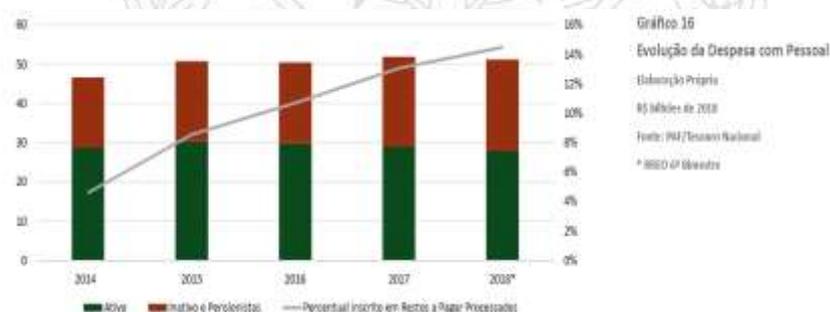
| | | | | |
|---|---------------|-----------------|---------------|---------------|
| (VI) | | | | |
| (=) Resultado após Aportes p/ Cobertura para do Déficit Atuarial (VII) = VI – V | 1.214.810.615 | (2.084.471.145) | (440.704.714) | (238.625.619) |

Fonte: RREO/Dez/ 2015 a 2018, Anexo 4. Relatório CFAMG, Tabela 121. Processo 1066559.

Verifica-se, portanto, que o déficit previdenciário de 2018 totalizou R\$17,289 bilhões, proveniente da execução de despesa no valor de R\$23,238 bilhões contra receita previdenciária de R\$5,948 bilhões, composta por R\$2,338 bilhões de contribuições dos segurados, R\$3,583 bilhões de contribuição patronal intraorçamentária e R\$26,583 milhões de outras receitas.

No estudo da Secretaria do Tesouro Nacional,³⁹ diagnóstico Minas Gerais, de 2014 para 2018 as despesas com inativos e pensionistas tiveram um incremento de 30,7% no período, conforme excerto abaixo:

O gráfico abaixo apresenta a evolução dos valores da despesa liquidada com pessoal, em que se destaca não apenas a trajetória crescente das despesas como também a evolução da inscrição em restos a pagar processados, isto é, as despesas realizadas e reconhecidas que não foram pagas no exercício. No caso das despesas com pessoal estas se referem aos vencimentos dos servidores, pensões e proventos de aposentadoria que têm sido consistentemente parcelados pelo Estado. A inscrição em restos a pagar processados passou de R\$ 2,1 bilhões em 2014 para R\$ 7,4 bilhões em 2018.



A despesa com inativos e pensionistas do Poder Executivo cresceu 30,7% no período. Por outro lado, a despesa liquidada com pessoal ativo permaneceu relativamente estável: saiu de R\$ 28,8 bilhões em 2014 para R\$ 28,0 bilhões em 2018. No entanto, sabe-se que o Estado fechou o último exercício sem liquidar o 13º salário. Assim, ainda que a despesa liquidada não apresente crescimento positivo, a inscrição de restos a pagar processados está em franca ascensão. A RCL no mesmo período passou de R\$ 47,6 bilhões para R\$ 56,3 bilhões (variação de 18,3%).

Uma primeira razão para o aumento de gastos previdenciários decorre da inversão do perfil dos servidores vinculados ao RPPS, que, em 2014, contava com 218.462 servidores ativos

³⁹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/publicacao-2019-06-03-8486326943>. Acesso em 8. Out. 2019. pag. 33.

contra 219.134 inativos e pensionistas, enquanto, em 2018, os ativos somaram 198.971 e os inativos e pensionistas 244.825⁴⁰.

Para uma compreensão desse quadro, cumpre destacar que o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) dos servidores efetivos de Minas Gerais, instituído pela Lei Complementar n. 64, de 25 de fevereiro de 2002, previa, originalmente, a divisão da massa de segurados em dois fundos distintos, a depender do momento de ingresso nas carreiras efetivas do Estado: 1) o Fundo Financeiro de Previdência (Funfip), que é um fundo operado em regime de repartição simples; e 2) o Fundo de Previdência do Estado de Minas (Funpemp), sob o regime financeiro de capitalização, aplicável aos servidores cujo provimento tenha ocorrido após 31 de dezembro de 2001 e a seus dependentes.⁴¹

Havia grande diferença entre os dois sistemas: o de **repartição simples** (Funfip) e o de **capitalização** (Funpemp). O primeiro, também conhecido como regime orçamentário, mantém-se pela divisão, entre todos os contribuintes, das despesas com o pagamento dos benefícios em manutenção, não prevendo formação de reservas. Já o segundo regime, de capitalização, tem como característica principal o pré-financiamento do benefício, ou seja, o próprio servidor público, durante sua vida laboral, produzirá um montante que fará frente ao seu benefício previdenciário.

A segregação da massa de segurados em dois regimes distintos é uma das formas de equacionar a questão atuarial da previdência própria de um ente. Seguindo a razão das reformas da previdência social no Brasil, os planos financeiros distintos são pensados para que ocorra a extinção daquele de repartição simples, dependente do Tesouro, projetando no futuro apenas a existência de planos previdenciários equilibrados e sustentáveis financeiramente, como os de capitalização.

A dúvida que nos assaltou, senhor Presidente, na leitura desses números, é entender: por que será então que a situação de Minas Gerais, a exemplo de outros Estados, deteriorou-se tão rapidamente. Será que mais pessoas, simplesmente, se aposentaram, ou houve alguma outra razão?

Constata-se que em dezembro de 2013, o governo de Minas Gerais, por meio da Lei Complementar n. 131, de 6 de dezembro de 2013, extinguiu o Funpemp, que era instituído sob o regime de capitalização, com a transferência de todos os seus ativos, bens, direitos e obrigações para o Funfip. Tal fato gerou a incorporação ao caixa único do Estado de todo o patrimônio do Funpemp, da ordem de R\$ 3,2 bilhões, sem consulta aos servidores a ele filiados, já que o plebiscito previsto no parágrafo único do art. 53 da Lei Complementar n. 64/2002 fora revogado por aquela norma (LC n. 131/2013, art. 18, inciso I, alínea “f”).

A extinção do Funpemp agravou, sobremaneira, a situação da previdência no Estado de Minas Gerais. Isso porque, naquele exercício de 2013, o Funfip, que já apresentava déficit superior a R\$ 4,658 bilhões, passa a ser o fundo de previdência único dos servidores civis efetivos, membros dos Tribunais e Ministério Público que ingressaram no serviço público antes da vigência do regime complementar.

⁴⁰ MINAS GERAIS. Tribunal de Contas. Proc. 1066559. Balanço Geral do Estado. Relator: Conselheiro José Alves Viana. relatório sobre Macrogestão e Contas do Governador do Estado de Minas Gerais. p. 185. Acesso no SGAP: <https://www.tce.mg.gov.br>.

⁴¹ Destaca-se que o regime financeiro escolhido pelo Fundo se refere, exclusivamente, aos métodos de financiamento do regime de previdência. O custo atuarial do regime, na verdade, não varia; o que varia, conforme o regime financeiro escolhido, é a forma de financiá-lo.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional,⁴² a extinção da segregação da massa de segurados em dois regimes distintos, de capitalização e de repartição simples, resultou na avaliação do Ministério da Previdência Social de que teria há

vido o descumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS. Abaixo, citamos, *in verbis*, o trecho destacado:

Sem adentrar no mérito da motivação da Lei Complementar estadual nº 131, de 2013, tem-se, em linhas gerais, que o custo de transição do modelo de repartição para o de capitalização, potencializado pela política de gestão de pessoal, principalmente cargos e salários, sem levar em conta seu impacto financeiro e atuarial de médio e longo prazos, a par da questão dos militares, levou à revisão do modelo para um regime de pura repartição e, como única medida substitutiva adotada, a implementação de regime de previdência complementar.

Tal situação (extinção da segregação da massa) resultou na avaliação do Ministério da Previdência Social, atual Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, de que teria havido o descumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS em face da não comprovação da garantia do equilíbrio financeiro e atuarial previsto no caput do art. 40 da Constituição Federal, impossibilitando a emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) dos entes federativos em que se verificou o fato. O CRP, instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2000, com base nas disposições do art. 7º da Lei nº 9.717, de 1998, tem sido obtido, nessas circunstâncias, somente por força de decisões judiciais (ACO STF nº 1.062-5, AC STF 3562).

A partir do resultado dos achados de futura auditoria, deve ser estabelecido cronograma de fiscalização dos benefícios concedidos, buscando eliminar a ocorrência de fraudes, em face do RPPS, e, em contrapartida, avaliar a fiscalização da arrecadação das receitas previdenciárias, a compensação entre regimes, sua gestão, investimentos realizados e o efetivo dispêndio em despesas típicas do RPPS.

Urge, ainda, a alteração da legislação previdenciária dos servidores militares do Estado, com a finalidade de buscar uma melhor equalização de tais despesas, a partir do estabelecimento de alíquotas compatíveis com as despesas previdenciárias da referida categoria de servidores do Estado, hoje financiada em percentual superior a 89% com recursos ordinários do tesouro.

O princípio da contributividade é o vetor a ser buscado, de modo a combater o crescente déficit previdenciário, muito dele causado em face das discrepâncias nas vantagens e requisitos estabelecidos para determinadas categorias profissionais em detrimento de outras, como redução de idade e de tempo de contribuição, ou mesmo isenção total, atualmente concedidos em Minas Gerais. Faz-se necessária a adoção urgente de medidas para o seu enfrentamento.

Veja-se que no que tange aos benefícios previdenciários dos militares do Estado, custeados em sua quase totalidade – 89,26%, por recursos ordinários do Tesouro, a Secretaria do Tesouro Nacional,⁴³ no Diagnóstico Minas, aponta a elevação do déficit, conforme tabela n. 28 do estudo empreendido, abaixo reproduzida, afirmando que, *in verbis*:

⁴² BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/publicacao-2019-06-03-8486326943>. Acesso em 8. Out. 2019. pag. 47.

⁴³ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em:

Da mesma forma que o IPSEMG, o IPSM oferece serviços de “assistência à saúde, prestada por meio da rede orgânica de saúde da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar e também por extensa e operante rede de prestadores de serviços credenciados, integrada por hospitais, clínicas médicas e odontológicas, laboratórios, óticas e farmácias”.

[...]

Conforme dados detalhados das receitas e despesas apresentados pela Superintendência Central de Contabilidade Governamental, as contribuições são insuficientes para custeio das pensões, auxílios e assistência à saúde, não havendo recursos para financiamento da reserva remunerada/reforma.

[...]

Com relação aos policiais e bombeiros militares, a tabela, a seguir, mostra a evolução dos gastos e das receitas previdenciárias com base nos valores declarados no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO).

A tabela evidencia o crescimento do déficit da previdência dos militares de Minas Gerais.

| Ano | Receitas | Despesas | Deficit | Deficit Mensal Médio |
|------|----------|----------|---------|----------------------|
| 2007 | 402 | 1.534 | 1.132 | 87 |
| 2008 | 567 | 1.597 | 1.029 | 79 |
| 2009 | 607 | 1.909 | 1.302 | 100 |
| 2010 | 588 | 2.519 | 1.931 | 149 |
| 2011 | 767 | 2.878 | 2.111 | 162 |
| 2012 | 711 | 3.335 | 2.625 | 202 |
| 2013 | 873 | 3.878 | 3.005 | 231 |
| 2014 | 1.717 | 4.768 | 3.051 | 235 |
| 2015 | 1.066 | 6.655 | 5.588 | 430 |
| 2016 | 1.586 | 7.108 | 5.523 | 425 |
| 2017 | 1.755 | 7.470 | 5.715 | 440 |

Tabela 28
Resultado Previdenciário dos Militares
2007 a 2017
Estatísticas: SP/DI/SF/PAG
R\$ milhões
Fonte: RREO 04 Semestre

Reafirme-se, ainda uma vez, que as políticas remuneratórias implementadas pelo Estado tiveram forte impacto financeiro no RPPS, tanto dos civis quanto dos militares. Para os primeiros, a despeito da instituição do regime complementar, os servidores e aposentados beneficiados pelas regras de transição da EC nº 41/2003 continuaram carregando todo o risco relativo à gestão dessas políticas para o RPPS, típico plano de benefício definido. **A situação em relação aos militares é ainda mais grave, uma vez que não existe qualquer trava àquele risco, pois além de não estarem sujeitos à previdência complementar, o servidor militar carrega mais do que a integralidade/paridade para a inatividade em razão do direito que possui à progressão.** (Grifamos.)

De acordo com o comando do art. 40 da CR/88, os Regimes Próprios de Previdência Social possuem caráter contributivo e devem ser equilibrados financeira e atuarialmente. Ademais, nos termos do inc. II do art. 195, a seguridade social será financiada, dentre outras receitas, pela contribuição do trabalhador e dos demais segurados da previdência social.

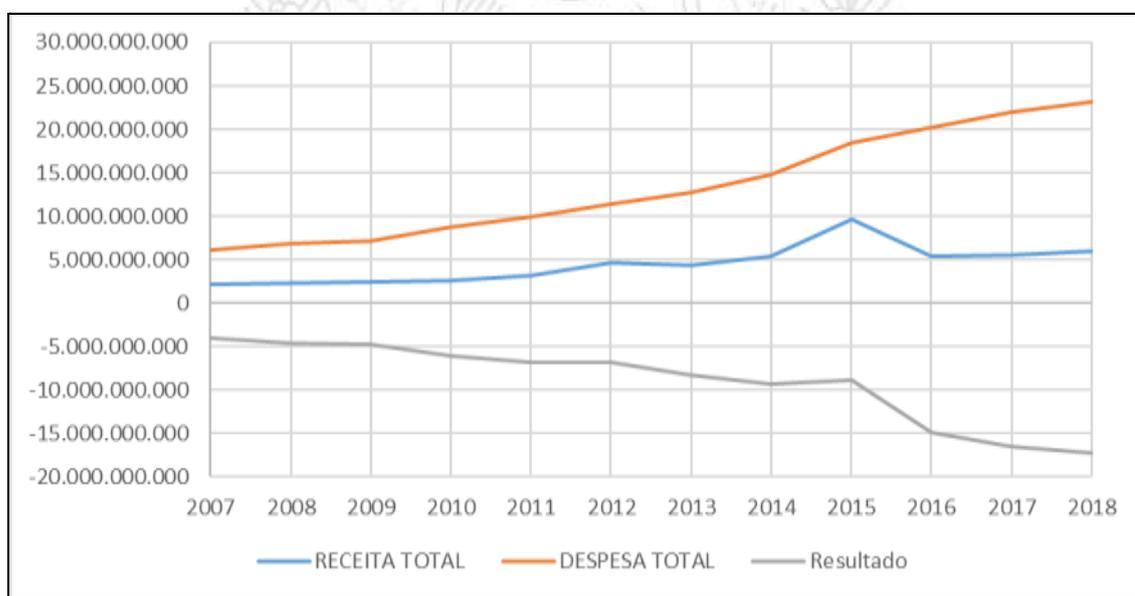
Por sua vez, o princípio da solidariedade não vem sendo observado há mais de uma década em Minas Gerais, uma vez que a atual relação entre ativos e inativos impõe desafios ao regime, o qual se mostra deficitário como se vê na tabela abaixo:

Tabela 7 - Receita Previdenciária Total X Despesa Previdenciária Total – Período: 2007-2018 (R\$)

| ANO | RECEITA TOTAL | DESPESA TOTAL | DÉFICIT |
|------|---------------|----------------|-----------------|
| 2007 | 2.099.080.396 | 6.118.102.669 | -4.019.022.274 |
| 2008 | 2.269.550.339 | 6.923.163.849 | -4.653.613.510 |
| 2009 | 2.401.833.242 | 7.218.594.701 | -4.816.761.459 |
| 2010 | 2.669.372.294 | 8.779.887.167 | -6.110.514.874 |
| 2011 | 3.121.389.751 | 9.937.821.216 | -6.816.431.465 |
| 2012 | 4.622.963.004 | 11.383.615.027 | -6.760.652.023 |
| 2013 | 4.361.740.164 | 12.672.525.986 | -8.310.785.823 |
| 2014 | 5.370.345.334 | 14.718.000.795 | -9.347.655.460 |
| 2015 | 9.591.259.812 | 18.434.251.791 | -8.842.991.979 |
| 2016 | 5.429.923.866 | 20.269.995.747 | -14.840.071.881 |
| 2017 | 5.553.405.538 | 22.023.176.843 | -16.469.771.305 |
| 2018 | 5.948.420.810 | 23.231.407.454 | -17.282.986.644 |

Fonte: Elaboração própria do Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão⁴⁴

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

Gráfico 10 – Receita x Despesa Total Previdenciária 2007 – 2018


Fonte: Elaborado própria do Gabinete do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão⁴⁵

⁴⁴ Relatório Resumido da Execução Orçamentária, Anexo 4 (LRF art.53, inciso II), 2007 a 2018 e dados disponíveis em <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/882-serie-estatistica-a-informacoes-n-13-diagnostico-da-previdencia-publica-dos-servidores-do-estado-de-minas-gerais-site-2811/file>.
http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/16-2018/ Acessados em 2 out. 2019.

Entendemos que merece uma forte reflexão por parte dos Pares aqui presentes, como de todo o Tribunal de Contas quanto à conclusão a que chega a Secretaria do Tesouro Nacional,⁴⁶ no que diz respeito à fiscalização e controle das concessões de benefícios previdenciários que, pela regra atual, encontra-se em um limbo favorável à ocorrência de desvios, conforme excerto abaixo destacado, *in verbis*:

Compulsando a Lei Complementar estadual nº 64, de 2002, observa-se, também, que **não há nenhuma previsão de atuação do IPSEMG no processo concessório, de manutenção e pagamento desses benefícios, nem qualquer menção à sua competência para participar do processo enquanto regulador das normas de concessão ou supervisor dos processos de concessão e pagamento das aposentadorias.**

Ao ser questionado sobre a realização de auditorias ou controles na concessão das aposentadorias, o IPSEMG afirmou que, **como os processos são homologados pelo Tribunal de Contas do Estado, entende que não haveria necessidade de tais procedimentos.** Sobre essa questão, registre-se que os Tribunais de Contas, a par de cumprirem a competência constitucional para homologação dos benefícios, desenvolvem auditorias com foco na prestação de contas e temas específicos, possuindo procedimentos estabelecidos a partir das informações e documentos requeridos dos jurisdicionados e verificação de conformidade. Assim, o alcance dessa homologação é distinto de uma auditoria com foco na verificação de erros operacionais, que tem por finalidade mapear os processos, identificar as fragilidades, implementar melhorias e mitigar os riscos de fraudes para o sistema. (Grifamos).

Diante das constatações alinhavadas, enumeram-se ações que devem ser adotadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais com vistas a promover, dentro do possível, a recuperação da sustentabilidade do regime de previdência dos servidores civis e dos militares, com a ressalva de que, sem uma reforma estrutural das normas constitucionais da previdência do servidor, essas iniciativas não serão suficientes para mitigar os riscos atuariais envolvidos. As medidas encontram-se, todas, listadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, no relatório do diagnóstico da situação Fiscal de Minas Gerais.⁴⁷ São elas:

- 1. Alteração do plano de custeio do RPPS.** Seguindo medida já adotada por vários entes da Federação, **o Governo do Estado de Minas Gerais deve encaminhar à Assembleia Legislativa proposta de elevação da contribuição dos servidores civis e militares ativos, aposentados e pensionistas e envidar esforços para sua aprovação** (patamar contributivo de 14% integra as disposições da PEC nº 06/2019, que trata da reforma da Previdência).
- 2. Deverá a alíquota normal patronal subir para 28%, adotando-se, ainda, uma nova configuração para a segregação da massa, de forma a que o FUNFIP seja redimensionado e que seja instituído um plano de**

⁴⁵ Idem anterior

⁴⁶ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/publicacao-2019-06-03-8486326943>. Acesso em 8. Out. 2019. Pag. 56.

⁴⁷ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/publicacao-2019-06-03-8486326943>. Acesso em 8. Out. 2019. Págs. 82 a 86.

amortização para o déficit por ele apresentado e que o FUNPREV seja regulamentado.

3. **Adequação das regras de concessão e manutenção da pensão por morte às regras do RGPS (Lei federal nº 13.135, de 2015).** Com a edição dessa lei federal, corrigiram-se antigas distorções na concessão da pensão por morte, que descaracterizavam sua natureza de benefício previdenciário. Seguindo essa perspectiva, o Governo do Estado de Minas Gerais **deverá encaminhar projeto de lei à Assembleia Legislativa promovendo o alinhamento de sua legislação a essa norma federal, tanto no que se refere ao rol de dependentes, que deve ser igual àquele previsto para o RGPS, como em relação aos demais regramentos da pensão por morte ali estabelecidos** (prazo para manutenção das cotas de pensão depois do óbito do servidor para os beneficiários de acordo com a idade dos dependentes no momento do falecimento, etc.).
4. **Regulamentação do FUNPREV combinado com vinculação de receitas e aportes de bens, direitos e ativos a esse fundo e redimensionamento do FUNFIP.** Com a Lei Complementar estadual nº 131, de 2013, o Estado de Minas Gerais realizou a reestruturação do RPPS, com o desfazimento da segregação da massa e previu a criação de um fundo em capitalização para o RPPS, o FUNPREV, para os servidores sujeitos à previdência complementar.
5. O Governo do Estado de Minas Gerais, sem prejuízo de ações que envolvam a regularização do descumprimento das normas gerais dos RPPS relativas à extinção da segregação, **deverá encaminhar à Assembleia Legislativa proposta de lei complementar regulamentando o FUNPREV.** Além disso, referida proposta **deverá contemplar a vinculação de receitas de impostos, aportes de bens, direitos e ativos que possam gerar receitas ou rendimentos ao fundo, de forma a transferir do FUNFIP massa de segurados que possibilite a redução gradativa das transferências para sua insuficiência financeira (operação tecnicamente denominada “compra de vidas”).**
6. Criação de **uma área responsável por identificar, avaliar e adotar medidas para monetização de ativos do Estado.** Para se modelar novo plano de custeio que englobe novas receitas, destacando ativos que possam auxiliar a financiar a médio e longo prazo o déficit previdenciário, **deve ser elaborado plano de ação e constituído grupo com participação efetiva de vários órgãos com poder de decisão e auxílio técnico para essa ação, cabendo à unidade gestora do RPPS a sua condução.**
7. **Política de pessoal.** Que qualquer alteração legal relacionada à estrutura funcional e remuneratória dos servidores vinculados ao RPPS, à ampliação e reformulação dos quadros existentes e às demais políticas de pessoal do ente federativo que possam provocar a majoração potencial dos benefícios do regime próprio, seja objeto de prévio estudo atuarial, demonstrando-se o seu impacto para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e evidenciando-se as fontes de custeio e a adoção de medidas para o equacionamento do déficit. A Portaria MF nº 464, de 2018, traz importantes normas sobre a matéria, que objetivam, por meio de parâmetros técnico-atuariais, o cumprimento dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Redesenho do Plano de Cargos e Salários considerando que progressões**

elevadas nos últimos anos de carreira ou extensão de carga horária acabam aumentando consideravelmente a taxa de reposição da aposentadoria (**aposentado ganha mais que o servidor no meio da carreira**), com adequação da legislação a novos conceitos de **readaptação funcional** (que a própria PEC nº 006/2019 prevê para harmonização de sua aplicação e para evitar a judicialização), **permitindo o aproveitamento dos servidores em outras áreas, diminuindo a concessão de benefícios de aposentadoria por incapacidade e aumentando período contributivo para o RPPS.**

- 8. Estruturação de uma unidade gestora única do RPPS.** Por expressa previsão legal, o IPSEMG está excluído do processo de concessão dos benefícios de aposentadoria, inclusive dos órgãos do Poder Executivo, descumprindo o mandamento constante do § 20 do art. 40 da Constituição Federal. Referido órgão, que pode ser o IPSEMG ou outro órgão que venha a substituí-lo, deverá ser reestruturado para **possibilitar o gerenciamento da concessão, do pagamento e da manutenção das aposentadorias de todos os órgãos, Poderes e entidades do Estado do Minas Gerais. Para tanto, deverá ser encaminhado projeto de lei de alteração da Lei Complementar estadual nº 64, de 2002, atribuindo-se à unidade gestora aquelas competências, devendo ainda, serem editados os atos administrativos correlatos, assegurando-se, assim, a uniformidade na concessão dos benefícios e o cumprimento das normas constitucionais a eles relacionadas.**
- 9. Separar Plano de Saúde.** A separação entre as funções de previdência e de assistência à saúde, hoje executadas conjuntamente pelos institutos de seguridade civil e militar, em instituições apartadas, poderia trazer ganhos de eficiência na gestão, com consequente redução de gastos. **(grifamos)**

Temos, ainda, que a solução dos atuais problemas de sustentabilidade do RPPS de Minas Gerais passa pela **necessidade de instauração de auditoria pelo Governo do Estado de Minas Gerais para apurar todos os dados relativos à situação real, orçamentária, financeira, atuarial, bem como à da massa de segurados coberta pelo regime próprio (e também do responsável por sua gestão, qual seja, Ipsemg), e ainda do IPSM, de modo a apresentar seus resultados em até 90 (noventa) dias, incluindo sua proposta de resolução no futuro Termo de Compromisso já referido.**

5. SEGURANÇA PÚBLICA

O artigo 144 da CR/88 estabelece a segurança pública como responsabilidade de todos os entes federados, na medida em que determina sua provisão como dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. Especificamente em relação aos Estados- membros, a CR/88 determinou a provisão de polícia ostensiva, defesa civil, polícia judiciária e apuração de infrações penais, atribuindo-lhe, portanto, o custo das polícias civis, militares e dos corpos de bombeiros militares, instituições que respondem basicamente por toda a função Segurança Pública.

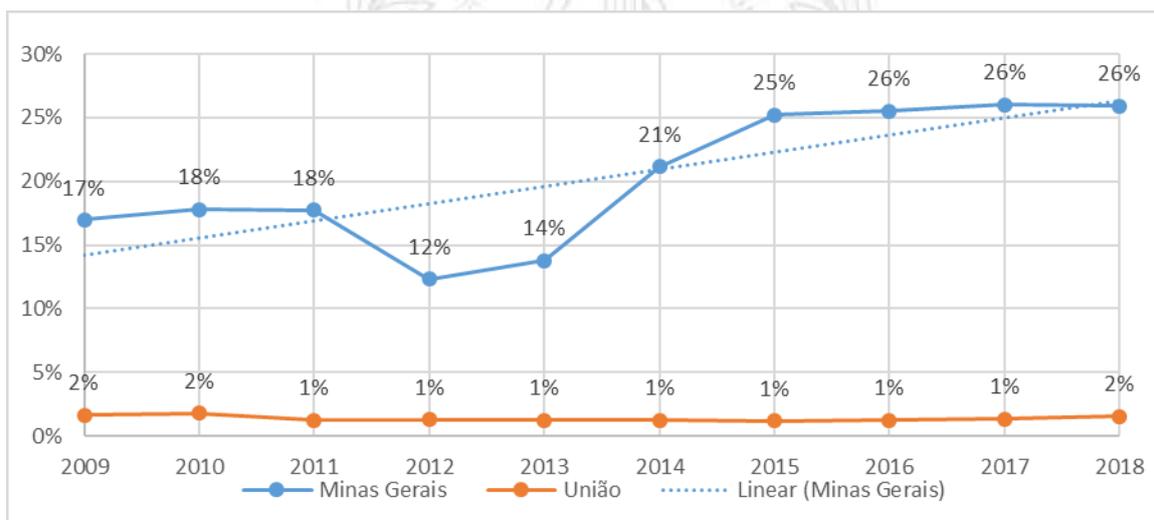
Como já dito, o federalismo fiscal requer, para sua operacionalidade, a justa medida entre encargos e receitas. Como já demonstrado, da perspectiva da receita, o pacto já fora abalado pelo avanço concentrador da União. O mesmo acontece na perspectiva da despesa, na medida em que o impacto da função orçamentária Segurança Pública é desproporcionalmente maior

para os Estados, abalando assim o tripé do arranjo federal (político, administrativo e financeiro). Essa constatação pode ser verificada a partir de dados do Balanço do Setor Público Nacional (BSPN),⁴⁸ que evidencia uma participação média de 85,70% da despesa empenhada nessa função pública a cargo dos Estados, frente a apenas 14,30% a cargo da União.

Talvez este seja o exemplo mais patente do desequilíbrio federativo que nós vivemos. Ninguém tem dúvidas de que a segurança pública é algo que afeta a economia, a vida especificamente, o ambiente de negócios, mas, nesse caso em particular do Brasil, talvez seja um dos poucos casos do mundo em que o ente federativo subnacional, que detém parcela menor de arrecadação, responde por mais de 85% dos gastos na função Segurança Pública.

No caso da função Segurança Pública do Estado de Minas Gerais, a questão é ainda mais complexa, pois em 2018 consumiu cerca de 20,3% da Receita Corrente Líquida do Estado (RCL). De 2009 a 2018, a média de 16,76% da RCL foi gasta com o financiamento dessa função. Por outro lado, a União gastou, em média, apenas 1,3% da sua RCL para custeá-la e demonstro através de um gráfico.

Gráfico XI - Evolução da Participação da Função Segurança Pública na RCL – Estado de Minas Gerais e União – 2009 a 2018



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais – RREO e dos RREO do Governo Federal

Os dados da Secretaria do Tesouro Nacional confirmam que os Estados financiam, em proporção muito maior, a provisão do serviço de segurança pública. Aliás, a própria União, em recente relatório elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, admite que, “[n]o caso dos estados, **que são responsáveis pela maior fatia dos gastos em segurança**, o peso da criminalidade no orçamento é ainda maior, especialmente naqueles com maiores índices de homicídios e renda per capita menor”,⁴⁹ reforçando, portanto, o ciclo entre desigualdade e criminalidade.

⁴⁸ Disponível em: <<https://www.Tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn->>. Acesso em: 2 out. 2019.

⁴⁹ FÁRIA, Flávia. Cada jovem morto faz país perder R\$550 mil. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/06/cada-jovem-morto-faz-pais-perder-r-550-mil.shtml>>.

No que tange ao exame do tema Segurança Pública, destaca-se que esta representou o segundo maior gasto em 2018, equivalente a 6,22%, no montante de R\$101,057 bilhões do total das despesas do Orçamento Fiscal, executado em 18 programas (tabela 195, fl. 321 do Relatório Técnico); sendo 99,14% (R\$16,825 bilhões) referentes a Despesas Correntes e 0,86% (R\$146,371 milhões) a Despesas de Capital. Da primeira categoria de despesas, R\$15,070 bilhões, 88,80%, foram gastos com Despesas de Pessoal e Encargos Sociais e R\$1,754 bilhão, 10,34%, com Outras Despesas Correntes.

Há que se considerar que os gastos na Função Segurança Pública vêm aumentando ano a ano: em 2015 – R\$ 15,060 bilhões; em 2016 – R\$ 15,860 bilhões; e em 2017, R\$ 16,542 bilhões, representando 16,17%, 15,87%, 15,56%, respectivamente, em relação ao total geral dos gastos do Estado naqueles exercícios, enquanto que no exercício de 2018 o gasto correspondeu a R\$16,971 bilhões, atingindo o percentual de 15,23% das despesas realizadas no exercício.

Em 2018, houve a aprovação da Lei n. 13.675/18, que cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social, baseada na atuação conjunta dos órgãos de segurança e defesa social da União, Estados, Distrito Federal e Municípios em articulação com a sociedade. Ao instituir o Sistema Único de Segurança Pública, a nova lei representa importante avanço ao integrar todos os entes federados e os órgãos de segurança e de inteligência, possibilitando maior controle social e estimulando a articulação e compartilhamento de informações.

6. GASTOS COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF impõe ao gestor público que respeite limites quanto aos gastos com pessoal, conforme se depreende dos artigos 19 e 20 e seus incisos. Todavia, conforme os incisos I e II do art. 65 da referida norma, na hipótese de ocorrência de calamidade pública reconhecida, enquanto perdurar a situação, serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23, 31 e 70 e dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Também é importante ressaltar que, conforme demonstrado no relatório técnico, o gasto total com pessoal representou o principal item de despesa da Administração Pública estadual, alcançando R\$51,777 bilhões, correspondendo a 50,28% da despesa total realizada (R\$102,986 bilhões).

No acompanhamento da execução das despesas com pessoal, o Tribunal de Contas de Minas Gerais emitiu dois alertas ao Poder Executivo, nos termos do inciso II do §1º do art. 59 da LRF, publicados no DOC de 25.7.2018 e 6.2.2019, em razão de a despesa ter excedido o limite prudencial e, por conseguinte, o limite de alerta, evidenciado nos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao primeiro e ao segundo quadrimestres de 2018. Também foi emitido alerta ao Ministério Público por ultrapassar, no mesmo período, o limite de alerta em 0,03% pontos percentuais e 0,08 pontos percentuais, respectivamente.⁵⁰

Quanto à contabilização dos aportes do Tesouro ao fundo previdenciário, convém destacar que os referidos valores foram imediatamente utilizados para pagamento de despesas com inativos e pensionistas, em desacordo com os comandos da Portaria 746/2011 do Ministério da Previdência Social – MPS, já que não se observou o prazo no qual os aportes deveriam permanecer aplicados financeiramente. Referidos valores, da ordem de R\$11,152 bilhões relativos aos aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS não foram deduzidos do

Acesso em: 17 jun. 2018. Sem destaques no original.

⁵⁰ PROCESSO 1066559. **Balanço Geraldo Estado de Minas Gerais**. Disponível no SGAP.

cálculo da Despesa Líquida com Pessoal do Poder Executivo, o que impactou o percentual apurado em relação à RCL.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, 7ª edição, pág. 498, para os RPPS que ainda não tenham promovido o equilíbrio financeiro e atuarial e apresentam déficit financeiro em todos exercícios, as despesas custeadas com os recursos repassados pelo Tesouro do ente para fazer face ao déficit do exercício (déficit financeiro) ou repassados para constituição de reserva financeira não podem ser deduzidas para cálculo da despesa com pessoal líquida. Essas despesas constituem a parcela da despesa com inativos de responsabilidade do ente federado, e, portanto, devem fazer parte do cômputo da despesa total com pessoal.

De fato, apurou-se, considerando os aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS, o percentual de 76,48 % de índice de gastos com pessoal em 2018, sendo que o Poder Executivo atingiu o percentual de 66,65%, acima, portanto, do limite constitucional de 49%, o que corresponde ao montante de R\$37,556 bilhões, descumprindo as disposições contidas no art. 23 c/c o inciso II do artigo 19 e inciso II do art. 20 da LRF.

Esta Corte de Contas mineira, quando da análise das contas de 2016 e 2017 considerou o estado de calamidade pública para aplicar, no exame deste apontamento, o disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, produzindo os efeitos de que tratam os incisos I e II. Por equidade, o mesmo raciocínio há de ser aplicado no exercício de 2018.

Conforme estudo empreendido pela Secretaria do Tesouro Nacional,⁵¹ a decisão desta Corte de Contas, tomada por meio da Instrução Normativa n. 09/2011, de não computar os gastos com inativos no gasto mínimo com educação pode ter contribuído para uma expressiva elevação dos gastos de pessoal, senão vejamos, *in verbis*:

Acredita-se que a Instrução Normativa nº 90/2011 (sic) do TCE de Minas Gerais acabou por incentivar o aumento das despesas com educação, ao obrigar a exclusão dos gastos com inativos do gasto mínimo com educação. Só para ter uma ideia, as despesas com inativos da pasta em 2011 (ano da Instrução Normativa) eram de R\$ 2,5 bilhões. Ou seja, dos R\$ 7,2 bilhões de impostos e transferências destinadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), cerca de 34,8% era para custear as despesas com inativos.

Assim, ainda que a mensuração do impacto de cada evento seja imprecisa, o que se tem é um salto da folha bruta de servidores ativos e inativos das áreas da educação, saúde e segurança, de R\$ 22,6 bilhões em 2015 para R\$ 27,7 bilhões em 2018.

Em especial, são preocupantes: os fortes reajustes das remunerações das carreiras de segurança e educação; o pagamento do piso do magistério para professores com carga horária inferior a 40 horas; e **as regras benéficas da previdência dos militares.** (Grifamos).

Recomenda-se ao Poder Executivo que se atenha aos limites de gastos com pessoal estabelecidos pela LRF, dentro do próprio exercício. **Deve a Superintendência de Controle Externo deste Tribunal promover a adequação das Instruções Normativas 01/01 e 05/01, revisadas pela IN 1/18, à legislação e regulamentação de regência, além de rever, de imediato, a sistemática de análise de aposentadorias, reformas e pensões estabelecidas**

⁵¹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/publicacao-2019-06-03-8486326943>. Acesso em 8. Out. 2019. Pag. 8.

pela Ordem de Serviço n. 1, de 19.4.2004, alterada pela Ordem de Serviço n. 3, de 14.6.2004, que permitiram o registro de tais atos sem a necessária revisão e apreciação da legalidade do quantum taxado e de sua expressão monetária, o que pode ter contribuído significativamente para a ocorrência de fraudes que elevaram sobremaneira os gastos com pessoal durante a sua vigência.

Pela vertente dos gastos do Estado, urge recomendar a adoção de medidas legais, fiscais e de gestão, visando à austeridade na sua realização.

Até que haja a equalização das complexas questões federativas que permeiam a receita pública, o artigo 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC n. 100/2000) preconiza medidas de contenção do gasto público, entre elas a vedação de concessão de vantagens, aumento, reajuste ou adequação de remuneração, ressalvada a revisão geral anual do art. 37, X, da CR/88.

Para além de tais medidas, veda-se a criação ou provimento de cargo, emprego ou função (ressalvada a reposição de servidores em cargos nas áreas de educação, saúde e segurança) e a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, de modo a se evitar a adoção de medidas extremas, previstas no art. 169, §§3º e 4º da CR/88.

Deve, ainda, o Governo do Estado de Minas Gerais realizar auditoria, no prazo de 90 (noventa) dias, **de modo a estabelecer os efeitos nas finanças públicas estaduais das recentes decisões desta Corte de Contas mineira relativas à paridade nas aposentadorias e pensões de policiais Civis, bem como quanto à observância, por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo, do teto de remuneração**, nos termos do processo TC n. 1.054.201, em consonância com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no RE n. 606.358, em face do lapso temporal definido pelo Excelso Pretório o qual, uma vez inobservado, impõem a devolução do *quantum* indevidamente recebido e a responsabilização do ordenador de despesa responsável pelo seu pagamento.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Já no exame das contas de governo do exercício de 2016 a saudosa Conselheira Adriene Andrade, Relatora do Balanço Geral do Estado daquele exercício, com muita propriedade e sensibilidade, assim vaticinou o futuro financeiro e orçamentário do Estado de Minas Gerais para os anos vindouros, *in verbis*:

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.** (Grifos nossos).

Esta Corte de Contas, no exercício do seu mister – auxiliar o titular do controle externo, qual seja o Poder Legislativo –, ao longo da última década, tem se apoiado no princípio da equidade quando da apreciação das contas de Governo prestadas por suas Excelências, os Governadores do Estado.

Na aplicação do direito, o princípio da equidade está plasmado sobre três pilares, conforme salienta Vicente Ráo,⁵² *in verbis*:

⁵² RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. Volume 1

- I – por igual modo devem ser tratadas as coisas iguais e desigualmente as desiguais;
- II – todos os elementos que concorreram para constituir a relação *subjudice*, coisa, pessoa, ou que, no tocante a estas tenham importância ou sobre elas exerçam influência, devem ser devidamente consideradas;
- III – **entre várias soluções possíveis deve-se preferir a mais suave e humana, por ser a que melhor atende ao sentido de piedade e de benevolência da justiça: *jus bonum et aequum*.**

Conforme discorre Ferreira Jardim,⁵³ “pela equidade nos aproximamos do conceito de justiça ideal.” Nesse diapasão, tem-se que a equidade é meio interpretativo para impedir dissonâncias entre a norma jurídica e a sua aplicação ao caso concreto, a partir do poder que se confere ao juiz de ampla e livre apreciação e cognição. Conforme já dizia Aristóteles, a equidade desempenha um papel corretivo, sendo um remédio para sanar os defeitos decorrentes das generalidades da lei.

Aristóteles comparava o ofício de juiz, na equidade, àquele de quem julga conforme a “Régua de Lesbos.” No mundo grego, os construtores se valiam de uma régua flexível, que se adaptava à forma das pedras, sem ser rígida. Também a equidade demanda do jurista uma flexibilidade. Não pode ser o homem justo um mero cumpridor cego das normas, sem atentar para as especificidades de cada caso concreto.⁵⁴

Na mesma esteira da preocupação doutrinária com a melhor adequação da lei à justiça, também o legislador brasileiro entendeu a necessidade de evolução normativa para o alcance da melhor decisão possível para o caso concreto, como é o caso da edição da Lei n. 13.655/2018.

Para Marçal Justen Filho, as inovações trazidas pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro indicam a presença de uma concepção realista da atividade de aplicação do Direito, afirmando que **“a dinâmica da realidade é insuscetível de previsão antecipada, pois nem o legislador nem a lei são oniscientes**. Por isso, a aplicação de normas gerais e abstratas envolve escolhas a serem realizadas pelo sujeito investido da competência decisória”.

Pondera, ainda, o autor que **“a finalidade buscada é reduzir o subjetivismo e a superficialidade de decisões, impondo obrigatoriedade do efetivo exame das circunstâncias do caso concreto, tal como a avaliação das diversas alternativas sob um prisma de proporcionalidade.”**⁵⁵

O direito moderno não mais comporta o pragmatismo da legalidade estrita. A alteração da Lei de Introdução ao Código Civil pela Lei n. 13.655/2018 é o maior marco dessa mudança e teve como finalidade instituir normas que possam dar maior efetividade ao princípio da segurança jurídica, no que tange, principalmente, às matérias afetas ao direito público, para combater a

⁵³ JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. Equidade. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Tributário. Paulo de Barros Carvalho, Maria Leonor Leite Vieira, Robson Maia Lins (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/312/edicao-1/equidade>.

⁵⁴ MASCARO, Alysson Leandro. Filosofia do Direito. 7ª edição. Ed. Atlas. São Paulo. 2019.

⁵⁵ BRASIL. Revista de Direito Administrativo – FGV. JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da Lindb – **Dever de transparência, concretude e proporcionalidade das decisões públicas**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648/74311>. Acesso em 4. Out. 2019.

utilização de valores jurídicos abstratos, limitando o uso de expressões genéricas e conceitos jurídicos indeterminados, **para evitar decisões que não façam a análise da realidade fática no caso concreto.**

A principal inovação, em nosso sentir, está no art. 20, que busca coibir a utilização irrestrita de argumentos retóricos ou princípios genéricos sem que seja feita uma análise prévia e detida dos fatos e de suas consequências práticas, nas decisões proferidas em âmbito judicial, administrativo ou em órgão de controle.

Estabelece o art. 20 da Lei n. 13.655/2018 que quando da formação do juízo cognitivo para o processo decisório, observar-se-á o dever de concretização das normas e valores ideais, tomando em consideração as situações da realidade. **Ou seja, se uma mesma norma pode resultar em diferentes conclusões para o caso concreto, é indispensável analisar os potenciais efeitos pertinentes a cada qual.** ⁵⁶ Deve o julgador buscar soluções alternativas à simples invalidação de um ato administrativo, nas hipóteses de vícios ou defeitos, conforme defende Marçal Justen Filho.

Ao manifestar-se, especificamente, sobre o conteúdo do art. 20 da LINDB, introduzido pela Lei n. 13.655/18, Marçal Justen Filho,⁵⁷ ao defender que seu conteúdo traduz o dever de transparência, de concretude e de proporcionalidade das decisões públicas, é categórico ao afirmar, *in verbis*:

O art. 20 da LINDB é **orientado a reduzir a indeterminação das decisões estatais**, que muitas vezes restringem-se a invocar princípios abstratos. **O processo decisório exige a concretização de normas e valores ideais, o que impõe tomar em consideração as situações da realidade. Se uma norma pode propiciar diferentes conclusões para o caso concreto, é indispensável analisar os potenciais efeitos pertinentes a cada qual.** Essa exigência é ainda mais relevante em vista do princípio da proporcionalidade. É inviável aplicar a proporcionalidade sem tomar em vista os efeitos que a opção hermenêutica produzirá. O parágrafo único do art. 20 admite, além disso, adotar soluções alternativas à simples invalidação de um provimento administrativo, nas hipóteses de vícios ou defeitos. (Grifos nossos).

Seguindo a mesma diretriz, o art. 22 estabelece que a interpretação das normas sobre gestão pública deve considerar a realidade e os obstáculos enfrentados pelos gestores, sem prejuízo dos direitos dos administrados. Mais uma vez, estabelece a LINDB que o magistrado deve afastar-se do formalismo exacerbado, reduzir as interpretações de mera legalidade, para que também sejam levadas em consideração as circunstâncias fáticas que influenciaram a conduta do gestor público. Nesse sentido estatui a norma que transcrevemos *ipsis litteris*:

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

§ 1º **Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.**

⁵⁶ FILHO, Marçal Justen. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 13-41, nov. 2018.

⁵⁷ BRASIL. Revista de Direito Administrativo – FGV. JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da Lindb – dever de transparência, concretude e proporcionalidade das decisões públicas. Disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/77648/74311>. Acesso em 4. Out. 2019.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, **as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.**

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato. (Grifamos).

Deve-se, ainda, no caso em concreto, sopesar se era possível exigir conduta diversa do agente público, cujos atos estão sob análise, seja jurídica, seja administrativa. Vale aqui colacionar o ensinamento de Piero Calamandrei:⁵⁸ **“Não basta que os magistrados conheçam com perfeição as leis tais como escritas, será necessário que conheçam igualmente a sociedade em que estas leis devem viver.”**

Ao explicar as relações entre o julgador e os casos que lhe são apresentados, em sua inteireza fática, e a necessidade de ser sensível às demandas da sociedade e do próprio ser humano, assevera o mesmo autor, ⁵⁹ *in verbis*:

O risco das causas costuma estar neste antagonismo: entre o juiz lógico e o juiz sensível; entre o juiz consequencial e o juiz precursor; **entre o juiz que para não cometer uma injustiça está disposto a se rebelar contra a tirania da jurisprudência e o juiz que, para salvar a jurisprudência, está disposto a deixar esmagar nas inexoráveis engrenagens da sua lógica um homem vivo.** (Grifamos).

Além dessas inovações, no intuito de combater a insegurança jurídica, os artigos 23 e 24 da Lei n. 13.655/2018 também trouxeram relevantes mudanças. Estabeleceram que **as decisões proferidas em âmbito administrativo, controlador ou judicial que alterarem o posicionamento interpretativo ou derem nova orientação sobre norma de conteúdo indeterminado deverão prever um regime de transição, quando indispensável para a concretização do princípio da segurança jurídica e da proteção à confiança.** Isso significa que deverá ser feita uma espécie de modulação dos efeitos da decisão, dispondo sobre quais serão as consequências daquele novo entendimento.

A seu turno, a LINDB, também dispõe, no art. 28, que "o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas **em caso de dolo ou erro grosseiro**". Ou seja, o elemento volitivo da conduta do agente há que ser analisado. Isso é **uma garantia ao agente público de que, ao desempenhar suas funções, somente responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões em caso de praticá-las com dolo ou erro grosseiro.**

Veja-se que o STF já se manifestou sobre o tema quanto aos procuradores e advogados públicos, quando do julgamento do MS 24.073/DF,⁶⁰ no sentido de que só haverá responsabilização desses em caso de erro ou dolo grave.

Destaque-se a lenta e prolongada recuperação da atividade econômica e do emprego do Estado no período analisado, agravada pelas perdas reais das transferências correntes, principalmente aquelas provenientes da participação na receita da União. Seu efeito deletério evidenciou-se nos sucessivos déficits orçamentários e financeiros de exercícios anteriores, mesmo diante do desafio de fazer frente aos requisitos exigidos pelas normas de finanças públicas, mantendo-se os níveis de investimento e provisão de políticas públicas à sociedade.

⁵⁸ CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes, vistos por um advogado.** São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 183.

⁵⁹ CALAMANDREI, Piero. **Eles, os juízes, vistos por um advogado.** São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 185.

⁶⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24.073/DF. Relator: Min. Carlos Velloso. Publicação DJ 31.10.2003. p. 29.

8. CONCLUSÃO

A hora é de união e cooperação de esforços, de trabalho duro e medidas severas em prol da recuperação do Estado de Minas Gerais, pois a sua falência enredará a todos nós, independentemente do Órgão ou do Poder do Estado. **O problema fiscal não pode ser visto como exclusivo do Poder Executivo, mas sim como uma situação de calamidade**, já que, conforme dito pelo Primeiro Ministro Português, Pedro Passos Coelho,⁶¹ por ocasião da grave crise que assolou Portugal no ano de 2011, **“não há direito adquirido em face do cofre vazio”**.

O enfrentamento da crise Portuguesa, que guarda similitudes com a situação do Estado de Minas Gerais, implicou a adoção naquele país, dentre outras, das seguintes medidas: **(a) servidores que recebiam acima de um mil euro perderam subsídios de férias e Natal; (b) diminuição de pensões mensais acima de um mil e quinhentos euros; (c) fim das deduções de despesas no imposto de renda; (d) corte de feriados e emendas de feriados, a fim de evitar impactos na atividade econômica; dentre tantas outras.**

De fato, é imperioso que se avaliem, no caso concreto, com base na norma, as consequências jurídicas, administrativas e o alcance prático da decisão, sem deixar de dimensionar as condições para que se regularizem os apontamentos feitos, as recomendações e as determinações impostas, as circunstâncias práticas que possam advir, sem prejuízo da segurança jurídica para o Estado e seus cidadãos.

O Poder Judiciário mineiro já enfrentou, com ponderação, as consequências jurídicas e administrativas das suas decisões, posto que, diante da situação de calamidade financeira, o Governo do Estado de Minas Gerais, de modo a amenizar seus efeitos, atrasou repasses de ICMS, IPVA e Fundeb aos municípios, o que levou esses entes federados a acionarem o Judiciário, por meio de medidas cautelares, pleiteando a regularização do pagamento das parcelas em atraso.

A possibilidade de concessão de uma quantidade imprevisível de medidas antecipatórias de tutela jurisdicional colocaria em risco o fluxo de caixa, com consequências desastrosas, o que poderia contribuir para um aprofundamento ainda maior da crise econômico-financeira que assola as finanças do Estado de Minas Gerais.

Diante de tutela de urgência antecipada concedida pelo Juízo da 1ª Vara Cível da Comarca de Vespasiano, nos autos da Ação Ordinária n. 5002343-20.2018.8.13.0290, que determinava que o Tesouro Estadual regularizasse os referidos repasses ao aludido município, o Estado de Minas Gerais requereu ao Tribunal de Justiça, a suspensão dos seus efeitos (Processo n. 1.0000.18.074486-4/000).

O Presidente do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, desembargador Nelson Missias de Moraes, fazendo coro à argumentação apresentada pelo Estado de Minas Gerais de risco de efeito multiplicador, com a aderência massiva de municípios em medidas semelhantes, reconheceu o momento de crise que o Estado enfrentava, e asseverou ser “necessária a adequação do estado das coisas a fim de se evitar o completo colapso da Administração Pública” e que a manutenção de decisões concessórias de tutela antecipatória desta natureza teriam “o potencial para lesionar gravemente a ordem e as finanças do Estado.”

⁶¹ PORTUGAL. Jomal Diário de Notícias. Estado de Emergência – Passos anuncia medidas brutais até 2003. Edição 52.052, de 14 de outubro de 2011, Ano 147. Págs. 2 a 11.

Diante da decisão retro, o Tribunal de Justiça, por meio de seu Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) de 2º grau, intermediou acordo entre o Estado de Minas Gerais e a Associação Mineira de Municípios (AMM), no dia 4/4/2019, onde o Governo estadual se compromete a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal e a pagar os repasses de ICMS, IPVA e Fundeb atrasados, a partir de abril de 2020, com possibilidade de antecipação em caso de existência de fluxo de caixa, sob pena de bloqueio imediato em suas contas dos valores indevidamente retidos.

O acordo mencionado, que contou, até julho do corrente ano, com a adesão de 833 (oitocentos e trinta e três) municípios, demonstra o indubitável reconhecimento, por parte do Judiciário Estadual, da situação emergencial que o Estado de Minas Gerais enfrenta.

Devemos também nós, Tribunal de Contas, atuar prospectivamente, celebrando com o Governo do Estado de Minas Gerais um Termo de Compromisso, conforme preconizado no art. 26 da LINDB, com vistas à correção de rumos até então trilhados pelas finanças públicas do Estado, sob pena de, se não agirmos agora, comprometermos as próximas gerações de mineiros, nossos filhos e nossos netos, com

De acordo com o que foi demonstrado ao longo da instrução processual realizada com esmero por sua Ex^a. o Conselheiro José Alves Viana, o Estado de Minas Gerais, ao longo da última década, apresentou uma forte tendência ao desequilíbrio fiscal, o que impõe uma urgente necessidade da adoção de medidas administrativas, legislativas e judiciais visando à recuperação da capacidade de investimento do Estado.

Em conformidade com o “Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais-2019”, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional⁶² para fins de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, *in verbis*:

O Tesouro mineiro direciona boa parte dos seus recursos para o pagamento de salários e aposentadorias dos seus servidores. Reajustes salariais concedidos aumentaram os gastos com servidores ativos e inativos. E houve queda do quadro de ativos e aumentos consideráveis de inativos durante os últimos anos. A segregação das massas dos segurados, realizada em 2002, fora desfeita em 2013. Os recursos do antigo plano previdenciário foram utilizados para pagamento de todos os benefícios previdenciários. Atualmente, o Regime Próprio de Previdência do Estado possui déficit financeiro e atuarial. Assim, o aporte do Tesouro se faz cada vez mais necessário para cobrir o déficit previdenciário.

Impende salientar que, apesar dos percalços, verifica-se que o Governo ora em análise, durante o mandato 2015-2018, mesmo tendo enfrentado uma conjuntura econômica, jurídica e política extremamente adversa, logrou incrementar sua arrecadação, mesmo diante de um forte quadro de desequilíbrio orçamentário, adotando soluções que perpassaram pela adequação de alíquotas de ICMS, incremento da cobrança da dívida ativa e soluções de efetivação de tributos em discussão no âmbito administrativo mediante a regularização, inclusive com a eliminação de centenas de regimes especiais de tributação.

No que toca à privatização de empresas estatais deficitárias, verifica-se que há quatro empresas passíveis, sem maiores delongas jurídicas e políticas, de serem alienadas, de acordo com os critérios do aporte de recursos realizados pelo Tesouro Estadual nos últimos 5 (cinco)

⁶² BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/plano-de-recuperacao-fiscal-do-estado-de-minas-gerais/publicacao-2019-06-03-8486326943>. Acesso em 8. Out. 2019. Pag. 118.

anos e os resultados operacionais apresentados no último exercício: BDMG, Cohab Minas, MGI e METROMINAS.

Por tudo que dos autos consta, diante dos fundamentos já elencados e da realidade fática, sobejamente demonstrada, vivenciada pelo Estado de Minas Gerais, tendo sido reconhecido o estado de calamidade pública, entendo incidir, no caso em concreto, os incisos I e II do artigo 65 da Lei Complementar n. 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Assim, com base no art. 45, inciso II, da LC n. 102/2008, aliado ao disposto nos artigos 20 e 22 do Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942, na redação dada pela Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), com a devida vênia aos que me antecederam, **voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas**, das contas anuais prestadas pelo então Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Senhor Fernando Damata Pimentel, **com as recomendações ao longo da fundamentação e determinações abaixo:**

1. Deverá o Estado de Minas Gerais, demonstrar seu esforço em reduzir a insuficiência financeira e em promover o reequilíbrio fiscal, sem comprometimento de serviços essenciais à população, baseando-se nas medidas preconizadas, entre outras medidas de gestão, naquelas insculpidas no art. 169 da Constituição da República, em especial nos §§ 1º, 3º e 4º, firmando, **em até 90 (noventa) dias, Termo de Compromisso**, nos termos do art. 26 da LINDB;
2. Deverá o Governo do Estado de Minas Gerais realizar auditoria, **no prazo de 90 (noventa) dias**, de modo a estabelecer os efeitos nas finanças públicas estaduais das recentes decisões desta Corte de Contas mineira relativas à paridade nas aposentadorias e pensões de policiais civis, bem como quanto à observância, por parte dos órgãos e entidades do Poder Executivo, do teto de remuneração, nos termos do processo TC n. 1.054.201, dentre outros, em consonância com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na RE com Repercussão Geral n. 606.358, em face do lapso temporal definido pelo Excelso Pretório o qual, uma vez inobservado, impõem a devolução do *quantum* indevidamente recebido e a responsabilização do ordenador de despesa responsável pelo seu pagamento;
3. Deverá o Governo do Estado de Minas Gerais apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, relatório de auditoria relativo aos benefícios efetivos das renúncias de receitas concedidas, com a previsão de medidas concretas para a sua drástica redução, avaliando o impacto de cada modalidade de renúncia fiscal na economia;
4. Deverá a Superintendência de Controle Externo deste Tribunal propor a adequação das Instruções Normativas 01/01 e 05/01 à legislação e regulamentação de regência, **além de rever, de imediato, a sistemática de análise de aposentadorias, reformas e pensões estabelecidas pela Ordem de Serviço n. 1, de 19.4.2004, alterada pela Ordem de Serviço n. 3, de 14.6.2004**, que permitiram o registro de tais atos sem a necessária revisão e apreciação da legalidade do *quantum* fixado e de sua expressão monetária, o que pode ter contribuído significativamente para a ocorrência de fraudes que elevaram sobremaneira os gastos com pessoal durante a sua vigência, **utilizando-se para tal das tecnologias de big data, data mining e learning machine**, disponibilizadas no âmbito da CENTRAL SURICATO,

implementado na gestão do Conselheiro Sebastião Helvecio Ramos de Castro, **de modo a aferir a exata expressão monetária** atribuída às aposentadorias, reformas e pensões submetidas à apreciação de legalidade para fins de registro;

5. Deverá o Governo do Estado de Minas Gerais apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, relatório de auditoria relativo à situação orçamentária, financeira, atuarial, bem como da massa de segurados coberta pelo regime próprio (e também do responsável por sua gestão, qual seja, Ipsemg), e ainda do IPSM;
6. Deverá esta Corte de Contas instaurar, de imediato, inspeção extraordinária para apuração detalhada da legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões nos últimos 05 (cinco) anos, buscando-se verificar o número de atos submetidos ao controle em face do relevante incremento no número de servidores inativados no período, bem como para apurar a elevação do valor dos benefícios, **considerando a mudança de paradigma de fiscalização por esta Corte a partir da Ordem de Serviço n. 1/2004, quando se deixou de analisar as taxações de proventos de aposentadorias, reformas e pensões de forma indiscriminada**, de modo a identificar desvios, baseando-se em critérios de materialidade, relevância e risco a serem estabelecidos quando da etapa de planejamento da ação fiscalizatória;
7. O referido **Termo de Compromisso**, nos termos do art. 26 da LINDB, deverá conter Plano de Ação que indique (a) as medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar; (b) a não concessão e redução de incentivos ou benefícios de natureza tributária; (c) as medidas de contenção de despesa de pessoal, dentre outros pontos, a serem cumpridos em cada exercício financeiro de vigência do referido Termo, devendo atentar para o disposto no art. 85, inciso III, da LC n. 102/2008, no qual conste a adoção, entre outras, das seguintes medidas a serem pactuadas:
 - i. Adesão ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF;
 - ii. Medidas de transparência nos benefícios fiscais concedidos que impactam a renúncia de receitas;
 - iii. Redução dos benefícios fiscais pela não concessão de novos e redução de incentivo ou benefício de natureza tributária que implique o incremento da renúncia de receita;
 - iv. Adoção de medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal para o cumprimento dos limites estabelecidos para despesa com pessoal;
 - v. Não contratação de pessoal, ressalvada a hipótese de reposição de vacância nas áreas de saúde, educação e segurança;
 - vi. Revisão e reorganização de carreiras e restrição de incorporações e progressões, que levam servidores com integralidade e paridade ou sujeitos ao cálculo pela média a terem benefícios previdenciários maiores;
 - vii. Regulamentação do FUNPREV combinado com vinculação de receitas e aportes de bens, direitos e ativos a esse fundo e redimensionamento do FUNFIP;

- viii. Previsão na legislação estadual de estudo atuarial prévio demonstrando o impacto para o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e evidenciando-se as fontes de custeio e a adoção de medidas para o equacionamento do déficit, nos casos de propostas de aumentos salariais;
- ix. Estruturação de uma unidade gestora única do RPPS;
- x. Separação da gestão previdenciária da gestão de assistência à saúde;
- xi. Permissão de o militar na reserva receber adicional ao provento para exercício de atividades civis, evitando-se custos desnecessários de contratação de novos servidores;
- xii. Implementação de nova segregação da massa, considerado o cenário atual ou um plano de amortização que equacione o déficit atuarial do regime;
- xiii. Controle dos gastos, de modo a evitar a criação de novas despesas com investimentos, inversões, de caráter continuado e outras despesas correntes;
- xiv. Alienação societária do BDMG, Cohab Minas, MGI e METROMINAS, empresas estatais que, de acordo com os critérios do aporte de recursos realizados pelo Tesouro Estadual nos últimos 5 (cinco) anos e os resultados operacionais apresentados no último exercício, são as mais deficitárias;
- xv. Avaliação de outras oportunidades de desinvestimento e alienação de ativos que possam gerar recursos para a quitação de passivos.

É chegada a hora do Governo do Estado de Minas Gerais enfrentar, sem ódio e sem medo, as duras medidas de contenção do gasto público e de ajuste fiscal, posto que, como apregoava François La Rochefoucauld: *“A hipocrisia é uma homenagem que o vício presta à virtude”*.

É como voto.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, pela ordem, antes de Vossa Excelência passar a colher o voto do próximo Conselheiro, eu gostaria de fazer uma correção no meu voto. Ao final, na conclusão do voto do Conselheiro José Alves Viana, ele faz as recomendações divididas em 3 itens. Eu deixo de acatar a terceira que é a recomendação ao atual gestor do Iplemg. Essa eu não vou acompanhar.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

REGISTRADAS AS OBSERVAÇÕES DO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

Concedo a palavra ao Conselheiro Durval Ângelo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhores Procuradores, Senhores Representantes da Administração Pública, servidores desta ilustre Casa de Contas.

Trata-se da Prestação de Contas de Governo do Executivo Estadual referente ao exercício de 2018, 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. 11 a 455.

Cumpra destacar que o exame realizado pela CFAMGE contém a análise detalhada das contas, bem como elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado.

O voto do eminente Relator José Alves Viana concluiu pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas anuais prestadas pelo Sr. Fernando Damata Pimentel, referente ao exercício financeiro de 2018, em virtude da não aplicação de recursos mínimos no Ensino e na Saúde.

Pois bem, mantendo coerência com meu entendimento exposto no Balanço Geral do Estado n. 1.040.601, referente às contas de governo estadual exercício de 2017, serei breve na exposição de meu voto.

Nunca é demais lembrar que as contas de governo são também chamadas de contas de resultados porque nelas são apresentados os resultados relativos à execução orçamentária, realização da receita prevista, movimentação de créditos adicionais, resultados financeiros, situação patrimonial, cumprimento das aplicações mínimas em educação e saúde etc, ou seja, “estas são as contas de governo, em que se afere, do ponto de vista político, se a gestão orçamentária se fez da maneira adequada” (STF, RE 848.826/DF, Plenário 4/8/2016).

Antes de mais nada, entendo que as presentes contas de governo devem ser analisadas em relação ao contexto econômico, financeiro, orçamentário, jurídico e, sobretudo, fático em que se encontrava o Estado de Minas Gerais durante o exercício anual de 2018.

Aliás, tal entendimento se mostra razoável em relação à Lei 13.655/2018 que alterou o Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro), especialmente quanto ao artigo 22 que diz:

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.

Por este norte, trago à baila a manifestação do eminente Conselheiro Wanderley Ávila, na Consulta n. 1047710, de 12/12/2018 sobre a aplicação/interpretação do artigo 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro acerca das normas sobre gestão pública:

[...]

Nessa toada, a Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, em seu art. 22, com base na Lei 13.655/2018, reza que, na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados – este é o primado da realidade.

Reitero na presente prestação de contas a situação de calamidade financeira do Estado de Minas Gerais (exteriorizada pelo Decreto 47101, de 05/12/2016). Diante do quadro econômico recessivo vivenciado pelo país há anos, foi aprovado para o exercício de 2018 um orçamento deficitário já em sua origem.

Em relação à conjuntura econômica nacional e mineira (2018), transcrevo trecho do relatório técnico da Cfamge:

Em 2018, segundo informações das contas nacionais trimestrais do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as taxas de crescimento real do PIB foram positivas para todos os trimestres, em todas as bases de comparação. Não obstante, a falta de

dinamismo fica latente, tendo em vista que o desempenho no exercício aponta o PIB no mesmo patamar do 1º trimestre de 2012, revelando que a recuperação continua lenta, abaixo do nível pré-recessão e distante do auge do 1º trimestre de 2014 [...] – fls. 24

(...)

Em termos reais, a taxa de crescimento do PIB apresentou variação positiva para todos os períodos de referência adotados, tendo fechado 2018 com crescimento de 1,2%, variação maior do que em 2017 (+0,7%) e pouco acima do percebido para o Brasil (+1,1%). No entanto, o volume produzido em 2018 está abaixo do alcançado no primeiro trimestre de 2012 e distante do seu apogeu. Destaca-se que, para igualar o obtido no primeiro trimestre de 2014 – quando a produção atingiu o seu máximo – é preciso um crescimento de 7,10%. – fl. 34.

O voto do Conselheiro José Alves Viana admite que os orçamentos anteriores traziam aquela ideia subjacente do mito do déficit zero, entretanto, em 2013, constatou-se, ao final do exercício, um déficit de 11,2 bilhões.

Então, é um processo deficitário que não foi somente de um gestor, trata-se de uma verdadeira bola de neve.

Analisando o voto do relator, nota-se de positivo, a menção da Resolução n. 08/2018 deste Tribunal, arduamente implementada pelo Conselheiro Sebastião Helvecio. A Resolução n. 08/2018 aprovou a implementação do Índice de Efetividade de Gestão Estadual – IEGE no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. O parágrafo único do art. 1º da citada Resolução dispõe que “o IEGE tem por base informações obtidas junto ao Governo do Estado de Minas Gerais por meio de aplicação de questionários eletrônicos disponibilizados pelo TCEMG”.

O IEGE avaliou no exercício de 2018 a efetividade das políticas e atividades públicas desenvolvidas em 7 (sete) grandes dimensões: Saúde, Educação, Segurança Pública, Desenvolvimento Econômico, Planejamento, Gestão Fiscal, e Meio Ambiente.

Por exemplo, no planejamento deu a nota B+, que seria muito efetivo; na gestão fiscal, deu uma nota B, efetiva; na educação, deu uma nota B+ e, aí, fazendo justiça ao relatório do Relator, foram destacadas várias melhorias e avanços na questão da educação, quando menciona o salário, o piso salarial.

O voto do eminente Conselheiro José Alves Viana destaca, somente, um item mais negativo, trata-se da escola integral, que havia uma meta de 25% de crescimento, tendo alcançado somente 8%.

E, como relator das contas do ano que vem, importante expor que essa meta possivelmente será menor, porque várias escolas de tempo integral foram fechadas. Mas, de qualquer maneira, mostra um índice bom. Na saúde, nota C, ainda em fase de adequação. Na segurança pública, nota B, e os índices mostrados pelo relator apontam uma melhoria na segurança pública de forma muito significativa, inclusive da redução da criminalidade, de crimes violentos. No meio ambiente, B+, muito efetiva; e no desenvolvimento econômico, B+. O índice de efetividade da gestão estadual no ano de 2018 deu uma média de 69%. Houve uma perda de dez pontos, porque não atingiu educação e a saúde. Entendo que há polêmica nesta metodologia, que acarretou queda para 59,2; mas indaga-se, numa situação de dificuldade e de crise em que vive o estado, tem-se quase que 70%, a nota 70, demonstrando que não se deve levar somente a questão do índice, pois retrata que houve melhoria em outras áreas.

Continuando, além da repercussão econômica nacional e regional, destaco o impacto da Lei Kandir nas contas públicas do Estado de Minas Gerais, correspondente a R\$6,08 bilhões de desonerações (perdas) fiscais, conforme asseverado pela Cfange à fl. 110.

Para ilustrar reproduzo trecho do artigo intitulado “Lei Kandir e o Risco de um Tombo federativo” de autoria do Prof. Onofre Alves Batista Júnior (Desonerações de ICMS, Lei Kandir e o Pacto Federativo”, pág. 173/174):

No caso mineiro, apenas para ilustrar, se tomarmos os valores repassados nos termos da famigerada Lei Kandir e as perdas efetivas impostas pela União, os prejuízos ultrapassam a cifra dos R\$ 135 bilhões (valores corrigidos pela Selic capitalizada, menor índice utilizado pela União na cobrança das dívidas dos estados).

Por certo, os prejuízos ao povo mineiro são muito maiores. Basta ver que, na década de 1970, todo o investimento feito para implantação de um “parque guseiro” que pudesse dar suporte à indústria siderúrgica e lastreasse a almejada implantação de indústria automobilística foi fulminado. O minério passou a ser exportado e, hoje, o aço chinês chega em condições competitivas à MG, feito com minério das alterosas. O “parque guseiro”, hoje, está em ruínas e mais faz lembrar cidades do farwest americano; a indústria siderúrgica patina. Em uma só “pancada”, toda a política de desenvolvimento mineira foi fulminada pela política de incentivo às exportações de commodities da União.

À vista das razões trazidas pela defesa, de que a conjuntura econômica se mostrou desfavorável e, principalmente, do relatório técnico que expôs o (precário) crescimento das contas públicas do Estado de Minas Gerais, tenho convicção de que as contas de governo referente ao exercício de 2018 devem ser apreciadas em cotejo com o contexto fático enfrentado pelo governo estadual na esteira normativa do artigo 22 da Lei 13655/2018.

Ademais, quanto aos recursos vinculados por determinação constitucional ou legal, “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE” e “Aplicações de recursos em ações e serviços públicos de saúde – ASPS”, a CFAMGE aduziu que os percentuais aplicados pelo Estado no exercício de 2018 foram inferiores aos índices constitucionalmente estabelecidos. Tal entendimento foi acatado pelo Conselheiro Relator José Alves Viana que concluiu pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas em decorrência, exclusiva, da inobservância pelo gestor responsável dos mínimos constitucionais de educação e de saúde.

Todavia, para afastar a conclusão do relator, reporto ao entendimento do Conselheiro Wanderley Ávila em seu voto condutor no Balanço Geral do Estado n. 977.590, Contas de Governo de 2015, verbis:

O Tribunal de Contas de Santa Catarina, ao analisar as contas governamentais de 2015, enfrentou situação similar, visto que foi apurado o percentual de 22,23% na manutenção e desenvolvimento do ensino quando glosados os gastos com inativos. A declaração de voto do Conselheiro Adircélio de Moraes Ferreira Júnior se deu nos seguintes termos:

[...] as contas de governo abrangem o exame de leis orçamentárias, planos de governo, programas governamentais e demonstram, dentre outros aspectos contábeis, financeiros e patrimoniais, os níveis de endividamento e atendimento de limites mínimo e máximo previstos para ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento do ensino e pessoal, dando ensejo, portanto, a uma análise global pelo órgão de controle, e não meramente pontual sobre cada um desses itens.

Portanto, o descumprimento verificado quanto ao limite mínimo de gastos com manutenção e desenvolvimento com ensino não pode ser isoladamente considerado por ocasião da emissão do parecer prévio, na esteira do que vem sendo feito por este Tribunal de Contas, inclusive ponderando a dificuldade histórica do Estado em excluir do cômputo o valor das despesas com inativos.

[...], a inobservância do limite mínimo previsto pelo art. 212 da CF também não constituiu fator para a rejeição, tendo sido considerados outros elementos da gestão com base em uma análise mais ampla das contas.

O contexto das presentes contas do Governador de 2015 demonstra um ambiente de gestão fiscal responsável, preocupado com a manutenção do equilíbrio financeiro das contas públicas, com esforço para minimizar o natural impacto negativo gerado pela retração econômica na arrecadação e no equilíbrio orçamentário, com observância dos limites de endividamento e de gastos com pessoal e com saúde, mesmo diante da grave crise financeira pela qual atravessa o País e o Estado de Santa Catarina.

[...]

Considerando os aspectos trazidos pela defesa, relativos ao difícil contexto econômico enfrentado pelo país e pelo Estado de Minas Gerais em 2015, a jurisprudência acerca da não aplicação da totalidade do percentual de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, a própria Instrução Normativa deste Tribunal vigente sobre o assunto e, ainda, que a análise das contas governamentais engloba múltiplos aspectos, com repercussões para o ente governamental envolvido, entendo que o descumprimento do art. 212 da Constituição da República não deve ensejar a rejeição das contas, mas, sim, determinação ao governo mineiro, pois, ao estipular o mínimo a ser aplicado, o objetivo da norma não foi punir o governante, mas garantir à sociedade a aplicação pelo gestor do percentual mínimo indispensável a uma área prioritária como é a da educação.

No Balanço Geral do Estado n. 1007713, exercício 2016, o Conselheiro Wanderley Ávila, em consonância com o entendimento esposado nas contas de governo de 2015, assim manifestou:

Portanto, entendo, nobres Conselheiros, que o não atingimento dos índices constitucionais, por ausência de disponibilidade financeira do Governo Estadual, o endividamento do Estado, tendo ultrapassado mesmo o patamar de 200% entre DCL/RCL, a insuficiência financeira total de R\$ 9,141 bilhões no exercício, demonstram que a situação vivenciada é das mais gravosas já experimentadas por Minas Gerais e colocadas a apreciação desta egrégia Corte de Contas. Dessa feita, esse conjunto de fatores implica na mitigação necessária das consequências jurídicas em sede de parecer prévio para o descumprimento dos mínimos em Educação e Saúde.

Por consequência, entendo que o contexto fático narrado nos autos, que impactou sensivelmente nas contas públicas do Estado de Minas Gerais, deve ser considerado para fins de emissão opinativa/técnica por este Tribunal das contas de governo referente ao exercício de 2018 inclusive quanto à análise dos mínimos constitucionais de saúde e de educação.

Pelo exposto, com fundamento no que estabelece o art. 45, inciso II, da Lei Orgânica deste Tribunal, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de governo, com ressalvas, do Sr. Fernando Damata Pimentel, responsável pelo Governo do Estado de Minas Gerais no exercício de 2018; aderindo ao substancial voto divergente do Conselheiro Licurgo Mourão, com as recomendações e determinações apresentadas na conclusão de seu voto, **exceto** quanto à determinação de adoção, pelo Estado de Minas Gerais, do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), por se tratar de atribuição exclusiva do parlamento mineiro em relação a sua discussão e adesão.

Além disso, voto pela não acatamento da Recomendação do item III do voto do relator, pois entendo que se trata de matéria estranha ao conjunto de análise das contas de governo.

Finalmente, no brilhante voto do Conselheiro Viana, resalto a radiografia realizada, pelo relator, do Estado de Minas Gerais, seja do ponto de vista da quebra do pacto federativo seja do ponto de vista das dificuldades enfrentadas no exercício de 2018.

É como voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Concedo a palavra ao Conselheiro Sebastião Helvecio.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

I – RELATÓRIO

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Conselheiro Substituto, Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Servidores deste Tribunal, senhoras e senhores.

Aprioristicamente presto minhas homenagens ao Conselheiro Relator José Alves Viana, ao Conselheiro Revisor Wanderley Ávila e à Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura pelos pareceres ofertados, os quais muito contribuíram – tenho certeza – para a construção deste documento técnico que subsidiará a Assembleia Legislativa de Minas Gerais no julgamento destas contas.

Passo ao Relatório sobre as Contas de Governo relativas ao último ano de mandato do Excelentíssimo Governador Fernando Damata Pimentel, cujas cópias foram encaminhadas a este Tribunal em 2 de abril de 2019, dentro do prazo constitucional estabelecido no inciso XII do art. 90 da Constituição Mineira, a Constituição Compromisso.

Identificados no exame técnico inicial pontos merecedores de esclarecimentos, foi determinada abertura de vista ao jurisdicionado seguida da apresentação de justificativas e documentos juntados a fl. 473-852 analisados pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge.

Ato contínuo, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em parecer subscrito pela Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura, opina pela emissão de parecer prévio pela rejeição das Contas com recomendações e determinações.

Ressalto que constam dos autos os resultados da segunda versão do Índice de Efetividade da Gestão Estadual – IEGE /2018, importante ferramenta de avaliação da qualidade dos meios empregados para se alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão estadual, considerando, sobretudo, os aspectos do bem-estar social.

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Dos relatórios e pareceres constantes dos autos, destaco aqui pontos sobre os quais, dados a importância e o impacto, entendo necessário tecer maiores considerações.

Inicialmente, ressalto que, pelo segundo ano consecutivo, este Tribunal apresenta no bojo das Contas Governamentais o resultado do IEGE (Índice de Efetividade da Gestão Estadual). Trata-se sem dúvida de importante instrumento para este Órgão de Controle, para o jurisdicionado e para sociedade, na medida em que demonstra a existência e a qualidade dos meios necessários para se alcançar, de forma abrangente, a efetividade da gestão estadual. No exercício sob exame, de acordo com a metodologia utilizada, a nota geral do Estado de Minas Gerais apresentou queda em relação a 2017, passando de 74,30, classificação B: Efetiva para 59,20, classificação C+; Em Fase de Adequação, indicando piora na qualidade ou inexistência dos meios necessários para se alcançar a efetividade na gestão.

O i-Desenvolvimento foi o indicador que apresentou grande queda em relação a 2017, passando de 93 para 76, enquadrado ainda na faixa Muito Efetiva; contudo o baixo crescimento da economia, retratado pela variação real acumulada do PIB de 1,2% em relação a 2017, revela que há muito por fazer para a promoção e fomento do desenvolvimento econômico sustentável no Estado.

Registre-se também a mudança de faixa de classificação da dimensão Saúde, reposicionada para Baixo Nível de Adequação em razão da redução do resultado de 66 para 49 pontos, segundo metodologia utilizada. Na avaliação das dimensões do Planejamento e Fiscal verifica-se piora em ambos os resultados.

Do lado da Educação o resultado do indicador se manteve o mesmo em relação a 2017, ou seja, 79, Muito Efetiva, com destaque para o quesito Indicadores Educacionais, o qual apresentou a maior variação positiva dentre os demais, estimulado pela redução da taxa de abandono escolar e da distorção idade-série nos ensinos fundamental e médio. Mantêm-se os desafios para o cumprimento total das metas definidas pelo Plano Estadual de Educação, aprovado pela Lei Estadual 23.197/18, para o período compreendido entre 2018 e 2027.

Em contrapartida, a atuação do Estado na execução das políticas públicas relativas ao Meio Ambiente demonstra incremento de 5 pontos, especialmente em razão das ações nas áreas da biodiversidade, ar e água. O resultado do indicador da Segurança Pública registra também pequena melhora de 1 ponto, confirmada por outros indicadores citados no relatório técnico, fl. 309-310, como a redução da taxa anual de crimes violentos em 30,66% e da taxa de homicídios em 4%, comparadas a 2017.

Reitero a importância de trazer aqui os resultados do IEGE, que, sem dúvida nenhuma, possibilitarão ao gestor estadual a correção de rumos, a reavaliação de prioridades, a consolidação do planejamento, além de favorecerem o controle social e contribuir para o constante aperfeiçoamento da Administração Pública.

Outro ponto que merece destaque, já relatado por mim nas Contas Governamentais de 2017, refere-se à inovação introduzida pelo Estado para o ano de 2017, na revisão do PPAG 2016-2019, Lei 22.475/16, visando ao alinhamento estratégico de cada programa governamental a um ou mais Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS. A Agenda de Desenvolvimento Sustentável, elaborada pelos países membros da Organização das Nações Unidas – ONU –, intitulada “Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, contém 17 objetivos e 169 metas a serem cumpridas.

Tal iniciativa se repetiu em 2018, por meio da Lei 23.288 de 09/01/2019, na revisão do PPAG para 2019, quando se organizou a ação governamental em programas e ações de forma a atender ao conjunto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS.

A edição das citadas legislações representa importante avanço, entretanto o que se espera é que o Estado envide esforços no sentido de implementar melhores práticas de monitoramento e avaliação dos programas, à vista de uma gestão ainda mais efetiva e focada em metas de aderência aos ODS.

Faz-se necessário ampliar e qualificar o diálogo com todos os setores da sociedade, incluindo decerto os municípios mineiros, acerca do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, cabendo ao Governo atuação proativa de modo a facilitar, induzir, fomentar e propor meios de implementação efetivos desta desafiadora Agenda. Do lado do Tribunal de Contas, cabe a verificação do cumprimento desta legislação, visando a construção de uma Minas Gerais mais inclusiva, próspera e sustentável até 2030.

O cenário de demandas sociais crescentes e de limitação de recursos disponíveis exige necessariamente do gestor aumento da eficiência. Conclui-se claramente pela análise das Contas dos últimos exercícios que os problemas não devem continuar a ser equacionados de maneira isolada, por cada gestor /unidade de governo. As questões são cada vez mais complexas e de características transversais e por isso as respostas da Administração Pública devem carregar em si uma abordagem sistêmica e integrada (*whole-of-government approach*).

Assim, como forma de contribuir para o aprimoramento da gestão estadual, recomendo ao atual Governador seja implementada instância superior na forma de Centro de Governo (CG) com a participação de Unidades/gestores estratégicos da estrutura governamental e com a atribuição de apoiar o Chefe do Executivo. Enquanto as Secretarias atuam de modo setorial, o CG se responsabiliza pelo olhar do todo, ou seja, como o conjunto das políticas públicas estão contribuindo para o alcance dos grandes objetivos do Estado, com vistas à melhoria dos padrões de qualidade dos serviços, além da restauração da confiança dos cidadãos no Governo e, mais, para colaborar efetivamente com ações integradas visando ao reequilíbrio fiscal.

Cito como referencial para a construção do CG as seguintes publicações: *Governing to Deliver: Reinventing the Center of Government in Latin America and the Caribbean* 2014,⁶³ INTOSAI GOV 9130⁶⁴ e 9110⁶⁵ e o Referencial para Avaliação da Governança em Políticas Públicas elaborado pelo TCU, resultando no Acórdão 2.970/2015-Plenário⁶⁶.

No que se refere às Renúncias de Receitas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais integrante da LDO/2018, tem-se que essas alcançaram quase R\$ 14 bilhões em 2018, superando em 26,62% a previsão da LOA, com retração em relação a 2017 (R\$ 17, 800 bilhões).

Vale destacar o avanço representado pela Lei n. 23364, de 25/07/2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para 2020, ao apresentar em seu Anexo I.7 o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receitas tributárias consolidadas e seus impactos para os exercícios de 2020, 2021 e 2022, categorizadas nos grupos Redução de Base de Cálculo, Isenção, Anistia e Minas em Dia, Programa Regularize, Programa Novo Regularize, Crédito Presumido, Redução de Alíquota, Suframa – Manutenção de Crédito e Lei de Incentivo à Cultura/Esporte. Dada a importância da Lei de Diretrizes Orçamentárias, especialmente acerca das Renúncias de Receitas, sugiro seja formado grupo de estudos neste Tribunal para acompanhar a previsão nas Leis em correspondência à execução efetiva destas renúncias e seus impactos.

No tocante às privatizações como meio para aumentar a arrecadação e diminuir o déficit fiscal, e aqui retomando minhas preocupações com a saúde financeira das empresas estatais, expostas em meu voto nas Contas de 2017, filio-me à determinação do Conselheiro Relator para que o Governo estadual envie a esta Casa o Plano de Privatizações pretendidas; isto porque, na maioria dos casos, a venda de ativos para captação de recursos é decisão frágil e solução temporária, pois retira definitivamente do Estado o poder de comando e a possibilidade de investimentos em setores prioritários e estratégicos.

⁶³ Alessandro, Martín; Lafuente, Mariano; Santiso, Carlos; catalogado e publicado pelo Inter-American Development Bank, Nova York: Felipe Herrera Library, 2014.

⁶⁴ Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)
http://www.issai.org/pt_br/issai-framework/intosai-gov.htm (Acesso em 8 ago. 19)
<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/> (Acesso em 8 ago. 19)

⁶⁵ Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)
http://www.issai.org/pt_br/issai-framework/intosai-gov.htm (Acesso em 8 ago. 19)
<https://portal.tcu.gov.br/fiscalizacao-e-controle/auditoria/normas-internacionais-das-entidades-fiscalizadores-superiores-issai/> (Acesso em 8 ago. 19)

⁶⁶ Acórdão n. 2.970/2015 –Plenário, Relator Min. Raimundo Carreiro, Processo n. 9.926/2015-1, sessão de 18.11.2015.

<https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Ac%C3%B3rd%C3%A3o+n.2.970%2F2015+%E2%80%93Plen%C3%A1rio%2C+Relator+Min.+Raimundo+Carreiro%2C+Processo+n.9.926%2F2015-1> (Acesso em 8 ago. 19)

Das 12 empresas estatais mineiras, a CEMIG, CODEMGE, CODEMIG e COPASA apresentaram somente em 2018 resultado líquido positivo de R\$2,673 bilhões; enquanto nos últimos 5 anos o aporte de capital feito pelo Estado, nestas mesmas empresas, alcançou apenas R\$ 321,200 milhões, correspondendo a R\$64,24 milhões/ano (Diagnóstico da Situação Fiscal de Minas Gerais, p.94, mar/2019 STN).

Com base no que dispõe o art. 14 da Constituição do Estado, a nossa Constituição Compromisso, a privatização de empresas públicas e de sociedades de economia mista, bem como a alienação de ações, além de qualquer alteração na estrutura societária dessas empresas dependem de autorização expressa em lei específica a ser aprovada por, no mínimo, três quintos dos membros da Assembleia Legislativa. No caso de desestatização de empresa de propriedade do Estado prestadora de serviço público de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica ou de serviço de saneamento básico, será necessário, ainda, o referendo popular; portanto acrescento à determinação do Conselheiro Relator o envio também de eventual projeto de lei ou de emenda constitucional que intente privatizar empresas do Estado.

Destaco ainda alguns aspectos pertinentes à execução do orçamento do exercício em exame, especialmente o agravamento do desequilíbrio fiscal proveniente do crescimento das despesas para as quais as receitas não têm sido suficientes. Pelo quarto ano consecutivo vêm sendo previstos déficits orçamentários autorizados pela Lei de Meios – ao final de 2018 correspondeu a R\$ 11,233 bilhões –, o que acaba por acarretar, de forma recorrente, a inscrição de despesas em Restos a Pagar sem o correspondente lastro financeiro, fato determinante para a ocorrência das principais irregularidades apontadas nas Contas do Governo estadual.

A partir de 2015, o Estado passou a enfrentar dificuldades para honrar os compromissos financeiros assumidos, inscrevendo naquele exercício R\$ 4,330 bilhões em Restos a Pagar Não Processados – RPNP contra R\$ 58,552 milhões de disponibilidade financeira. Em 2016, a insuficiência inicial era de R\$ 3,272 bilhões e, mesmo assim, foi inscrito o montante de R\$ 4,788 bilhões. Ao final de 2017, apresentou insuficiência financeira no total de R\$ 9,535 bilhões e foram inscritos R\$ 6,261 bilhões em RPNP, totalizando a insuficiência de R\$ 15,797 bilhões. Ao final deste exercício, mesmo apresentando insuficiência financeira de R\$ 26,759 bilhões, foram inscritas despesas no valor de R\$ 4,605 bilhões em RPNP, somando R\$ 31,364 bilhões.

Importante registrar o montante das inscrições em Restos a Pagar (processados e não processados) que, ao final de 2018, alcançou a cifra de R\$ 28,245 bilhões e, ainda, o valor do déficit financeiro de R\$ 28,294 bilhões (diferença negativa apurada entre o Ativo Financeiro – R\$7,945 bilhões e o Passivo Financeiro – 36,239 bilhões), o que demonstra de forma concreta a incapacidade do Estado de arcar com seus compromissos, pois a cada real de obrigação financeira possui apenas R\$ 0,2192 de valores/créditos para pagá-las.

A escala ascendente de déficit financeiro – reitero – decorrente do histórico crescimento de despesas para as quais as receitas originárias, derivadas e transferidas, mostravam-se insuficientes, com sinais claros de desequilíbrio já ao final da década de 90, passou a comprometer severamente a capacidade de investimento e o custeio para a manutenção dos serviços públicos a partir de 2015, o que acarretou ao final de 2016 a situação de calamidade financeira do Estado, decretada pelo Governador (Decreto n. 47.101/16), ratificada pela Assembleia Legislativa por meio da Resolução n. 5.513/16.

Este Tribunal, em sede de parecer prévio, vem alertando que o uso de Restos a Pagar como mecanismo de flexibilização da anualidade do orçamento favorece o endividamento do Estado

e enfraquece a pauta de negociação legislativa de alocação de recursos do orçamento via representação democrática.

Na condição de Relator das Contas Governamentais em 2017, constatei a ausência de comprovação da adoção de medidas saneadoras pelo Governo do Estado quanto ao cumprimento das recomendações e determinações expedidas por este Tribunal em pareceres prévios de exercícios anteriores. Na oportunidade, apresentei proposta, aprovada em Sessão de 05/06/2019, Acórdão n. 392/2019, no sentido de que o Governo elaborasse Termo de Compromisso, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados da publicação do parecer, indicando as ações e medidas concretas, tanto relativas à receita quanto à despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar, a serem cumpridos em cada exercício financeiro.

Dado o crítico momento enfrentado pelo Estado de Minas Gerais e a inviabilidade de saneamento das irregularidades em exercício único, tive o cuidado de recomendar que o compromisso fosse firmado de modo proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais da população mineira, com vistas ao reequilíbrio fiscal, ou seja, adequação do gasto público estadual à capacidade financeira para custear as despesas, sem o comprometimento dos serviços essenciais à população.

E, ainda, foi considerado como fundamento a Lei Federal 13.655/18, estatuto jurídico inaugurado em 25 de abril de 2018, que promoveu alterações na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), ou seja, o que se ponderou foram as consequências práticas, jurídicas e administrativas da decisão; a indicação das condições para regularização dos apontamentos; os obstáculos e as dificuldades reais do gestor; e as circunstâncias práticas que permearam as escolhas da Administração, sem prejuízo dos direitos dos administrados, em observância ao disposto nos artigos 20 a 22, §1º, da referida norma, bem como às regras sobre compromissos administrativos, mecanismos de ação que materializam o princípio da consensualidade, a exemplo do art. 26 da citada lei.

A propósito, este Tribunal de Contas já inaugurara, lá em 2010, a possibilidade de apresentação de Plano de Ação como instrumento consensual para saneamento de irregularidades; fato que se repetiu em 2012 com o TAG (Processo n. 862943) e em 2016 na forma proposta pelo eminente Conselheiro José Alves Viana em seu bem lançado voto como revisor das Contas do Governo do Estado.

Há ainda que se considerar também o contexto em 2018 de calamidade financeira enfrentada pelo Estado e, conseqüentemente, a recessão econômica vivida por Minas Gerais nos últimos anos, o que reacendeu de forma taxativa as necessárias medidas e providências com vistas à demonstração da real situação financeira do Estado, melhoria da arrecadação e controle dos gastos públicos.

E, mais, os números indicam que esse mesmo quadro de calamidade financeira ainda não tem previsão de ser superado, conforme observado na Lei 23.364, de 25 de julho de 2019, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária para o exercício de 2020. O Governo do Estado estimou uma receita de R\$ 102,2 bilhões e uma despesa de R\$ 113,5 bilhões em 2020, o que resulta em *déficit* de R\$ 11,3 bilhões. O resultado primário, que representa a diferença entre receitas e despesas, descontadas as operações financeiras, também deve apresentar um saldo negativo, neste caso, de R\$ 3,6 bilhões, conforme o Anexo I das Metas Fiscais da referida legislação.

Portanto, renovo meu entendimento de que não se podem excluir do campo de incidência de calamidade pública a que se refere a LRF as consequências de uma crise fiscal de tamanha magnitude. Considero tratar-se de calamidade ainda mais grave de natureza e consequências

mais imprevisíveis e incontrolláveis do que aquela de que trata o artigo 65 da LRF, produzindo, dessa forma, os devidos efeitos jurídicos.

Isto posto, reafirmo o meu voto proferido nas contas de 2017 quanto à determinação para que o Governo do Estado apresente a este Tribunal Termo de Compromisso com a inclusão dos valores relativos a 2018, conforme sugerido pelo Conselheiro Relator no prazo de 90 (noventa) dias, a partir da publicação deste Parecer Prévio, sem prejuízo do cumprimento das demais determinações e recomendações deste voto.

Para ficar claro, proponho ao Relator que o Termo de Compromisso a ser apresentado contenha Plano de Ação semelhante ao próprio Plano de Recuperação Fiscal pretendido, desde que contemple: i) ações e medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar, a serem cumpridos em cada exercício financeiro; ii) metas e respectivos indicadores de resultado, acompanhados de exposição dos motivos que levaram à definição desses; iii) indicação das Unidades Administrativas, responsáveis e prazos para implementação de cada medida; tudo de modo proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais da população mineira, com vistas ao reequilíbrio fiscal, ou seja, adequação do gasto público estadual à capacidade financeira para custear as despesas, sem o comprometimento dos serviços essenciais à população.

Com relação à análise da aplicação dos índices constitucionais na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde, utilizo-me dos mesmos fundamentos apresentados neste voto, os quais equacionam, mediante Termo de Compromisso e Plano de Ação, solução para a questão relativa à disponibilidade financeira; em consonância com os pareceres prévios emitidos por este Tribunal relativos aos exercícios de 2015, 2016 e 2017.

Peço vênia para discordar do eminente Relator a fim de considerar no cômputo do índices constitucionais da Saúde e Educação de 2018 os Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, por entender que o Governo não descumpriu as determinações e ajustes deliberados pelo Tribunal para o exercício de 2017 e anteriores, tendo em vista que a emissão do Parecer Prévio das Contas Governamentais de 2017 – Processo n. 1040601, contendo a exigência de novo Termo de Compromisso – deu-se somente na Sessão Plenária de 05/06/2019, transitado em julgado em 20/08/2019, não restando tempo hábil para apresentação do referido termo.

Entendo pela inclusão do valor de R\$ 729.410.742,71 inscritos em Restos a Pagar Não Processados nas despesas com MDE, passando a totalizar R\$ 9.985.791.166,66, correspondentes a 19,93% da receita base, não atingindo, portanto, o mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição da República.

Nos gastos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde no exercício sob exame, também de acordo com o entendimento desta Casa acerca das Contas dos exercícios que a este antecederam, sejam computados os Restos a Pagar Não Processados, sem disponibilidade financeira, para efeito de composição do índice da Saúde, devendo o Governo processar todo o ciclo da despesa referente aos Restos a Pagar (processados e não processados) no percentual de ASPS, conforme dispõe o art. 24, inciso II, da Lei Complementar 141/12.

Tendo em vista que a questão de fundo é idêntica àquela enfrentada neste voto no ponto referente à disponibilidade financeira, com reflexos também na Saúde, ou seja, insuficiência financeira para inscrição em Restos a Pagar Não Processados de despesas em ASPS, recorro-me aos mesmos fundamentos.

Isto posto, entendo que além de a natureza das despesas apropriadas em ASPS guardar conformidade com essa Função estatal, os supracitados fundamentos amparam, neste caso concreto, a inclusão do montante de R\$ 1.151.179.777,00, inscritos em Restos a Pagar Não Processados, nas despesas com ASPS, totalizando R\$ 5,119 bilhões, equivalentes a 10,22% da receita vinculável, o que também implicou descumprimento do exigido pelo inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional 29/00.

Portanto, com vênias ao Relator, divirjo dos índices apurados: no que se refere à aplicação na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, reconheço o percentual de **19,93%** %; e de **10,22% nas Ações e Serviços Públicos de Saúde**, defronte a 18,48 % e 7,92% calculados pelo Relator, respectivamente, não atingindo, portanto, o mínimo exigido pelo art. 212 e art. 77, II, do ADCT da Constituição Cidadã, respectivamente.

Os índices alcançados refletem a grave retração econômica que Minas Gerais enfrenta, reconhecida neste voto; conseqüentemente, o descompasso entre o crescimento dos gastos obrigatórios – inadiáveis, sendo o maior dispêndio os gastos com pessoal e encargos – e a arrecadação da receita, o que levou ao desequilíbrio orçamentário, autorizado pelo próprio Legislativo quando da aprovação da LOA para o exercício de 2018.

Considerando que o Governo demonstrou esforços para a recuperação fiscal do Estado, a exemplo do crescimento de 7,2% em relação à meta fixada de arrecadação do ICMS, mais, que a recuperação da atividade econômica e do emprego é lenta e prolongada, agravada pelas perdas reais das transferências correntes, especificamente no exercício de 2017, principalmente aquelas provenientes da participação na receita da União, que repercutiram nos sucessivos déficits orçamentários e financeiros, **entendo** que o descumprimento dos índices neste exercício deve ser tratado de forma diversa daquela em que a ocorrência do não cumprimento em situação de orçamento equilibrado e superávit financeiro, nos termos do voto do Conselheiro Wanderley Ávila na relatoria das Contas de 2015.

Colaciono ainda o parecer prévio emitido por este Tribunal nas Contas de 2012, em que a despeito de situação econômica muito melhor que a atual, inclusive com superávit orçamentário de R\$2,076 bilhões, o Governo estadual firmou com esta Casa o TAG, aprovado na deliberação daquelas Contas, visando ajuste dos índices da Saúde e Educação (Processo n. 862943) em razão do descumprimento dos mínimos exigidos.

O fato inconteste é que, assim como ocorrido nas Contas desde 2015, a própria aprovação de orçamento deficitário pelo Legislativo mineiro impacta no descumprimento dos índices constitucionais, pois estes dependem primordialmente da existência de recursos financeiros, não bastando a vontade política para serem alcançados. Materializo esta afirmação com a constatação da redução na participação das transferências correntes da União no total da RCL, que em 2018 alcançaram o percentual negativo de 18,87%; além do não cumprimento dos repasses pela União do previsto na Lei Kandir, os quais alcançam R\$135 bilhões até o final de 2018 (desde a entrada em vigor da norma em 1996).

No momento que redijo este voto, surge a notícia que é para nós um alento: ressarcimento aos Estados com recurso do mega leilão do petróleo estimado em R\$106,5 bilhões, dos quais R\$10,95 bilhões (15%) devem ser repassados aos Estados.

Cabe ainda ressaltar que o enfoque de atuação do controle externo em Contas de Governo não se resume na análise pontual dos índices constitucionais, mas também na verificação global dos dados do exercício financeiro, consubstanciada no conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado.

Portanto, as razões expostas no meu voto, caros colegas Conselheiros, me levam, neste caso concreto, a atenuar a consequência jurídica do descumprimento da aplicação dos mínimos em Educação e Saúde em sede deste parecer prévio, determinando que a recomposição dos mesmos esteja prevista no Termo de Compromisso a ser apresentado pelo Governo a este Tribunal, como já citado anteriormente.

III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **voto** pela emissão de parecer prévio **pela aprovação com ressalvas** das Contas de Governo atinentes ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Fernando Damata Pimentel, conforme o disposto no art. 45, inciso II, da Lei Complementar n. 102/08, atenuando os efeitos jurídicos da insuficiência financeira constatada defronte ao registro dos Restos a Pagar Não Processados e o descumprimento dos índices constitucionais em razão dos seguintes fundamentos:

- 1- edição e vigência até a presente data dos termos do Decreto 47.101/16, ratificado pela Resolução 5.513/16 da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, reconhecido o estado de calamidade pública por parte deste Tribunal nas Contas de 2016, para aplicar o disposto no art. 65 da Lei de Responsabilidade Fiscal, produzindo os efeitos de que tratam os incisos I e II;
- 2- contexto de lenta e prolongada recuperação da atividade econômica e do emprego, agravado pelas perdas reais das transferências correntes, principalmente aquelas provenientes da participação na receita da União, que repercutiram nos sucessivos déficits orçamentários e financeiros, incluindo o exercício sob exame;
- 3- publicação da Lei Federal 13.655/18, que promove mudanças na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB (Decreto 4.657/42), cujo art. 22, parágrafo único, reafirma às instâncias controladoras que, nas decisões sobre regularidade de conduta, sejam consideradas as “circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente”;
- 4- Termo de Compromisso a ser apresentado ao Tribunal, conforme o *caput* do art. 26 da LINDB, no prazo de 90 dias a contar da publicação desta deliberação, o qual conterá Plano de Ação, cujas medidas e ações concretas, visando solucionar as ressalvas apontadas neste parecer, serão objeto de monitoramento por parte deste Tribunal, atualizados os valores em conformidade com o proposto pelo Conselheiro Relator destas contas, sem prejuízo do cumprimento das demais recomendações e determinações;

Para ficar ainda mais claro e compreensível, proponho ao Relator que o Termo de Compromisso a ser apresentado pelo Governo estadual contenha Plano de Ação semelhante ao próprio Plano de Recuperação Fiscal pretendido desde que contemple: **i)** ações e medidas concretas, tanto do lado da Receita quanto da Despesa, especialmente no que se refere às liquidações e pagamentos dos Restos a Pagar, a serem cumpridos em cada exercício financeiro; **ii)** as metas e respectivos indicadores de resultado, acompanhados de exposição dos motivos que levaram à definição desses; **iii)** indicação das Unidades Administrativas, responsáveis e prazos para implementação de cada medida; **iv)** recomposição dos índices da Educação e Saúde, relativos a 2018; tudo de modo proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais da população mineira, com vistas ao reequilíbrio fiscal, ou seja, adequação do gasto público estadual à capacidade financeira para custear as despesas, sem o comprometimento dos serviços essenciais à população.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Concedo a palavra ao Conselheiro Cláudio Terrão.

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

Senhor Presidente, senhores Conselheiros.

De todos os pontos que já foram até aqui minuciosamente analisados, três deles merecem especial atenção: 1) as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, 2) os gastos mínimos com ações e serviços públicos de saúde e 3) o limite de gastos com pessoal.

Quanto às despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) – e **independentemente da situação de grave crise fiscal aqui já minuciosamente destacada – o Executivo deveria ter aplicado aproximadamente R\$12,3 bilhões de reais.** Mas aplicou efetivamente pouco mais do que R\$9,2 bilhões de reais. **Ou seja, uma diferença de R\$3,1 bilhões de reais não foi aplicada na Educação para que fosse atingido o mínimo exigido pela CR/88.**

Quanto às despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS), e aqui não há que se falar igualmente da situação da grave crise fiscal de Minas, **já que a base referencial para o cálculo do quanto se deveria aplicar é exatamente aquilo que efetivamente foi arrecadado pelo Estado no exercício, e não o que fora estimado como receita,** o governo deveria ter aplicado aproximadamente R\$6,0 bilhões de reais. Mas aplicou efetivamente pouco mais do que R\$3,9 bilhões de reais. Ou seja, temos que a relevante cifra de R\$2,0 bilhões de reais não foi aplicada na Saúde, a fim de fosse observado o limite mínimo de 12% da receita base de cálculo, definida no art. 77, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal (ADCT).

Quanto ao limite de gastos com pessoal, não se pode de fato esquecer, sobretudo em face do princípio da segurança jurídica, que as Instruções Normativas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) nºs 01/01 e 05/01 estabeleciam 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 n. 101/2000, incluídos os fundos, órgãos da administração direta e indireta, fundações instituídas e/ou mantidas pelo poder público e empresas estatais”.**

Essa metodologia vigorou no Estado por mais de dezessete anos – **vale frisar isso: por mais de dezessete anos** - e, durante todo esse tempo, o Executivo elaborou os seus Relatórios de Gestão Fiscal com base em duas metodologias diferentes: a da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que seguia literalmente as normas da LRF – como penso que deveria ser –, e a do TCEMG, por meio da qual os gastos com inativos e pensionistas eram excluídos do cômputo das despesas com pessoal.

E, faço aqui, pedindo vênias ao Conselheiro Sebastião Helvecio, uma pergunta para reflexão: será que é necessário lembrar a que situação essa interpretação da LRF – digamos assim, colaborativa e pouco conservadora – nos levou? **Penso que ao maior desequilíbrio estrutural da história de Minas Gerais.** E ressalte-se que estou a me referir ao desequilíbrio estrutural das contas públicas, e não ao desequilíbrio conjuntural, decorrente de um processo econômico, da economia global e nacional. Em outras palavras, não há apenas crise fiscal conjuntural decorrente da atual situação da economia mineira; houve, na verdade, com a devida vênias, um quadro histórico de desorganização e erros político-administrativos que

produziram evidente corrosão do modelo estrutural administrativo do Estado. Tanto em decorrência de históricas decisões políticas, muitas delas pautadas na equivocada compreensão de que havia expressivo espaço para novas despesas de pessoal, e sempre novas despesas com pessoal, e sempre novas despesas com pessoal, seja no que se refere aos reiterados resultados positivos de nossa economia especialmente nos anos anteriores a 2013 seja quanto aos limites artificialmente estabelecidos pelos nossos normativos internos. Com efeito, como já referido aqui, inclusive, com uso do patrimônio previdenciário dos servidores estaduais para fazer frente aos crescentes déficits previdenciários, porquanto tais despesas não eram inseridas nas despesas de pessoal. Em outras palavras, o governo passou a mão no patrimônio do servidor público, que deveria se aposentar com aquele patrimônio, para cobrir caixa do Estado.

Nesse contexto, vale ressaltar que se as reformas fiscal, administrativa e previdenciária não forem adotadas nesse atual cenário e momento histórico, de nada adiantará, por exemplo, a alienação ou privatização das atuais empresas públicas mineiras para mais uma vez solver o fluxo de caixa do Estado. Se bem que cabe ressaltar aqui um fato relevante: é que tais procedimentos, conquanto não sejam, obviamente suficientes para resolver os problemas estruturais, são a curto e médio prazo imprescindíveis para a contenção, como já referido, do recorrente déficit financeiro ou de caixa do Estado, cujos efeitos têm sido suportados sobretudo pelos servidores públicos estaduais, notadamente em função do parcelamento de suas remunerações mensais, ao menos alivia de alguma maneira. Ou seja, se não impactarão na reorganização estrutural do Estado, certamente contribuirão para mitigar o déficit financeiro atual. **Mas essa é outra questão.**

Voltando aos gastos com pessoal, no entanto. Vale destacar que após um esforço conjunto da STN, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), representado na época pelo conselheiro Sebastião Helvecio, na condição de seu então presidente, consubstanciado no Acordo de Cooperação Técnica n. 01/18, ao qual o TCEMG aderiu – sendo representado no ato pelo conselheiro Gilberto Diniz, ausente nessa assentada por estar em gozo de férias, e por mim posteriormente assinado, como Presidente, na data de 04/05/2018 – **houve a decisão político-institucional pela convergência das metodologias de apuração com as despesas com pessoal.** Assim, nos termos do art. 1º c/c. art. 3º da IN n. 01/18, o TCEMG **passaria** a considerar, a partir do exercício de 2019, as despesas com inativos e pensionistas para fins de cálculo das despesas com pessoal, respeitando finalmente e após dezessete longos anos a literalidade da LRF.

Alíás, cabe registrar que houve três conselheiros desta casa a dedicar esforços para a chamada convergência dos critérios interpretativos para fins de apuração dos limites de gastos com pessoal nos termos da LRF: o Conselheiro Sebastião Helvecio, eu e o Conselheiro Gilberto Diniz.

De toda sorte, vale chamar atenção, preocupa-me a recente mudança de paradigma adotada por esta Casa, quando da publicação do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao segundo quadrimestre desse ano, que passou a adotar em contrariedade a tudo que fora até então construído por este mesmo Tribunal, o que fora decidido no Assunto Administrativo – Pleno nº 1.072.447, em 11/09/2019, no qual se tratou de questão específica do TJMG, de modo a conferir interpretação adequada à segurança jurídica e ao planejamento administrativo apenas daquele Tribunal, e não do Estado como um todo, aqui inseridos seus outros Poderes e órgãos constitucionais.

Senhores Conselheiros, penso sinceramente que essa questão é muito séria. Não se pode,

através uma canetada apenas, sem redução real de mão de obra, sem demissões ou exoneração, sem redução parcial de jornada com redução proporcional de remuneração e, sobretudo, sem redução de remunerações em si, produzir no montante da despesa com pessoal redução de quase R\$100 milhões entre o primeiro e o segundo quadrimestre. E isso, senhores Conselheiros, só no âmbito deste Tribunal de Contas. Mas isso ocorreu por quê? Simplesmente porque voltamos a retirar do cômputo das despesas com pessoal os gastos previdenciários: aposentadoria e pensões. E – que se diga de passagem – agora já em contrariedade tanto à LRF e à nossa própria norma infralegal que está vigente.

A questão é tão singular que o relator, Conselheiro José Alves Viana, como destacou em seu voto, chegou a solicitar que o atual gestor público encaminhasse, em obediência aos nossos antigos normativos infralegais, novos cálculos e os novos índices de pessoal, seguindo o padrão daquele antigo modelo, ainda que em contrariedade à LRF e à própria contabilização originária então adotada pelo gestor. Ou seja, surpreendentemente impõe-se ao Executivo o tal padrão que colaborou fundamentalmente para que o Estado de Minas chegasse à complexa crise estrutural na qual se encontra.

Ademais, percebi em votos anteriores um excessivo peso na parte inicial do art. 22, da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro, que na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor. De fato. Mas penso que devemos ter em vista, sobretudo no que tange à concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos – vou focar só em dois que eu destaquei, educação e saúde, sua parte final deste dispositivo; ou seja, a que diz que deverão ser também consideradas “as exigências das políticas públicas a seu cargo – e a constituição exige a aplicação dos mínimos constitucionais –, sem prejuízo dos direitos dos administrados”, dos cidadãos, daqueles que precisam de educação e de saúde.

Enfim, considerando a complexidade dessas questões por mim aqui destacadas, peço vista do processo a fim de aprofundar estudo sobre esses pontos e de trazer um voto completo para que nós possamos refletir sobre ele.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

RETORNO DE VISTA

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno – 12/2/2020

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

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 profícuas 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 solução⁶⁷”, 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-Pereira⁶⁸ 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 pioras 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 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.

⁶⁷ Rezende, Fernando. Conflitos federativos: esperanças e frustrações – Em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 128.

⁶⁸ Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100003>. Acessado em 24/10/2019.

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 realizarem 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 2017⁶⁹, 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 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 enfretamento 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.

⁶⁹ 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.

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 48/2019⁷⁰ encaminhada pelo atual governador ao Poder Legislativo, referente ao Projeto de Lei nº 1.202/19, que autoriza o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF. Respalhado 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%.

⁷⁰ 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.

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 de correntes 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 partícipe), 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 déficit 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 (dezessete) 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 Legislativa⁷¹ “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,

⁷¹ Disponível em: <https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/10/17_fazenda_assembleia_fiscaliza.html>. Acessado em: 29/10/2019.

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 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:

Senhores 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.

Cumprе 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, cumprе 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.

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 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, 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.

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

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO.)

* * * * *