



**Processo nº 1066559**

**Natureza: Balanço Geral do Estado**

**Exercício: 2018**

**Jurisdicionado: Estado de Minas Gerais**

**Relator: Conselheiro José Alves Viana**

**Revisor: Conselheiro Sebastião Helvecio**

## **I. SÍNTESE DOS ANDAMENTOS PROCESSUAIS**

Trata-se do Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, referente ao exercício de 2018, de responsabilidade do Senhor Fernando Damata Pimentel, Governador, à época. Os autos vieram à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado para análise de petição protocolizada pelo atual Chefe do Poder Executivo.

Para melhor compreensão do contexto que deu ensejo à presente petição, é necessário retornar ao Balanço Geral do Estado de 2017.

Compulsando os autos do Processo nº 1040601, constata-se que a decisão do Tribunal quanto às contas governamentais relativas ao exercício de 2017 somente ocorreu na Sessão Plenária de 05/06/19, tendo transitada em julgado em 20/08/19. No Parecer Prévio, de relatoria do Conselheiro Sebastião Helvecio, ficou determinado que o Estado de Minas Gerais apresentasse, no prazo de 120 (cento e vinte dias), contados da publicação do parecer, Termo de Compromisso indicando 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, sem prejuízo do cumprimento das demais determinações e recomendações exaradas no Parecer.

Posteriormente, o Governador Romeu Zema Neto e outras autoridades solicitaram a prorrogação de prazo para entrega do Termo de Compromisso deliberado pelo Tribunal Pleno, no âmbito do Processo nº 1040601 – Balanço Geral do Estado relativo ao exercício de 2017.

A Cfamge, por sua vez, instada a se manifestar, apresentou, por meio do Memorando 51/2019, a seguinte ponderação:

Assim, considerando que o prazo de 120 (cento e vinte) dias para apresentação de Termo de Compromisso, consoante determinação no Processo nº. 1040601, ainda está em curso; que a emissão do Parecer Prévio das Contas de 2018 ainda não foi exarado; que os votos até então emitidos pelos Conselheiros no Processo nº. 1066559 não são uníssonos e que há tanto a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

proposição de atualização do referido Termo de Compromisso como a celebração de um outro Termo de Compromisso; esta Unidade Técnica, por prudência e para evitar a múltipla celebração de negócios jurídicos com objetos semelhantes e potencialmente conflitantes, os quais podem gerar futuros impasses para a gestão e para o controle, entende que não há prejuízos substanciais caso se aguarde a prolação da decisão no Balanço-Geral do Estado de 2018, sobrestando, por ora, o prazo fixado para o envio do Termo de Compromisso.

Ato contínuo, em 18/12/2019, durante a 38ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, foi acolhido o pedido do Governador referente à prorrogação do prazo para apresentação do referido Termo de Compromisso, nos termos do voto do relator, Conselheiro Sebastião Helvecio:

Pelo exposto, voto pela suspensão do prazo de envio do Termo de Compromisso fixado no Parecer das Contas Governamentais de 2017, **até a deliberação final do Balanço Geral do Estado do exercício de 2018.**

Em seguida, junte-se aos autos do processo em referência a documentação anexa e intimem-se os responsáveis e interessados.

Por fim, encaminhe-se ao Conselheiro Relator das contas de 2019 cópia dos Relatórios Gerenciais enviados a esta Casa que contêm as análises do primeiro e segundo quadrimestres de 2019, bem como cópia desta deliberação ao Conselheiro Relator das contas de 2018. (grifo nosso)

Em 05/05/2020, foi publicado, no Diário Oficial de Contas, o Parecer Prévio referente às contas governamentais de **2018**, com as seguintes determinações:

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.

1. 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.

(...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

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. (grifo nosso)

Em face dessa determinação, o Governador do Estado de Minas Gerais, Senhor Romeu Zema Neto, o Secretário de Estado de Fazenda, Senhor Gustavo de Oliveira Barbosa, o Controlador-Geral do Estado, Senhor Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda, e o Advogado Geral do Estado, Senhor Sérgio Pessoa de Paula Castro, apresentaram petição conjunta nos autos do processo em epígrafe fazendo menção, em síntese:

- Ao parecer prévio, emitido por esta Corte de Contas, referente as contas de 2018 do ex-governador, Sr. Fernando Damata Pimentel;
- Ao Termo de Compromisso determinado no parecer prévio emitido por ocasião da análise das contas governamentais de 2017;
- À atualização do referido Termo, englobando o exercício de 2018;
- O agravamento da economia pública marcado pela pandemia causada pela Covid-19;
- Ao índice da Saúde de 2018, em razão de um possível cumprimento *a posteriori*.

O Relator das contas de 2018, Conselheiro José Alves Viana, determinou, então, que fosse ouvida a área técnica acerca da petição protocolizada.

## II. ANÁLISE TÉCNICA

A presente análise técnica está estruturada em três partes: na **primeira**, será demonstrada a importância do Termo de Compromisso como meio consensual de solução de controvérsias. Em um **segundo** momento, serão analisados os índices constitucionais de saúde e educação, o crescimento dos restos a pagar e a proposta de retirar o acordo da AMM da base de cálculo dos índices de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e de Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS. Finalmente, na **terceira** e última parte, a Cfamge examinará o comportamento das receitas e da situação econômica mineira.



## II.1 – Termo de Compromisso – Contas Governamentais de 2017 e 2018 – e o paradigma do controle consensual

Pelo que se extrai do documento ora em análise, os peticionantes alegam não ser prudente a celebração do Termo em questão, em virtude dos efeitos financeiros decorrentes da Covid-19, da deterioração da economia mineira, sendo necessário aplicar, segundo argumentam, o pensamento jurídico do possível, bem como as teorias das escolhas trágicas e da intranscendência das sanções.

No que tange ao pensamento do possível, é importante observar os esclarecimentos feitos pelo Ministro Alexandre de Moraes, nos autos do ARE 654432 / GO:

Em verdade, talvez seja Peter Häberle o mais expressivo defensor dessa forma de pensar o direito constitucional nos tempos hodiernos, entendendo ser o “pensamento jurídico do possível” expressão, consequência, pressuposto e limite para uma interpretação constitucional aberta (Häberle, Peter. *Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenken*, in: *Die Verfassung des Pluralismus*, Königstein/TS, 1980, p. 9.). Nessa medida, e essa parece ser uma das importantes consequências da orientação perfilhada por Häberle, **“uma teoria constitucional das alternativas” pode converter-se numa “teoria constitucional da tolerância”** (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p. 6). Daí perceber-se também que “alternativa enquanto pensamento possível afigura-se relevante, especialmente no evento interpretativo: na escolha do método, tal como verificado na controvérsia sobre a tópica enquanto força produtiva de interpretação” (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p. 7). Nessa linha, observa Häberle, “para o estado de liberdade da res publica afigura-se decisivo que a liberdade de alternativa seja reconhecida por aqueles que defendem determinadas alternativas”. Daí ensinar que “não existem apenas alternativas em relação à realidade, existem também alternativas em relação a essas alternativas”(Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p. 6). **O pensamento do possível tem uma dupla relação com a realidade. Uma é de caráter negativo: o pensamento do possível indaga sobre o também possível, sobre alternativas em relação à realidade, sobre aquilo que ainda não é real. O pensamento do possível depende também da realidade em outro sentido: possível é apenas aquilo que pode ser real no futuro** (*Möglich ist nur was in Zukunft wirklich sein kann*). É a perspectiva da realidade (futura) que permite separar o impossível do possível (Häberle, *Die Verfassung des Pluralismus*, cit., p.10). (grifos nossos)

Portanto, entre as interpretações cogitáveis, parece à Cfmg que aquela que mais se aproxima desse “pensamento do possível”, na espécie, é a celebração do Termo de Compromisso, vez que ele tem por fim, precipuamente, resguardar os direitos dos cidadãos,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

garantir que os recursos, de fato e de direito, sejam revertidos em bens para a sociedade, e, ainda, auxiliar o Estado de Minas Gerais a equilibrar as suas contas e os seus deveres constitucionais. O foco do Termo de Compromisso, como não poderia deixar de ser, é no restabelecimento da dignidade dos cidadãos do Estado, na melhoria da qualidade de vida de todos, e na equalização entre os recursos e os deveres. O objetivo do Termo, em suma, não é sancionar, mas, sim, ao contrário, conciliar, tal como estabelece a Lei 13.655/18..

Com efeito, importante esclarecer que os Tribunais de Contas têm, em regra, a função precípua de realizar o controle externo, buscando, em última instância, assegurar que o dinheiro recolhido pelo contribuinte seja aplicado segundo os princípios que regem a Administração Pública e os objetivos constitucionais.

Neste contexto, o controle busca o aperfeiçoamento da Administração Pública, auxiliando-a na realização do interesse público primário. Por isso mesmo é que não se pode inferir que a única forma de construir o caminho para esta realização seja por meio da imposição de punições.

É sob essa óptica que surge o Termo de Compromisso em questão, sendo, por conseguinte, instrumento de controle da atuação administrativa lastreado no consenso, em vez da sanção direta.

Segundo Luciano Ferraz (2019, p.169) “a criação e o desenvolvimento de métodos consensuais de controle da Administração Pública são, sem dúvida, um caminho importante para a melhoria do desempenho no exercício da atividade administrativa”. No mesmo sentido, Barroso Filho (2014, p. 400) tece as seguintes considerações sobre o controle consensual:

Consustancia um acordo de vontades entre controlador e controlado, que, diante da inobservância de princípios e regras constitucionais e legais, de procedimentos, do não alcance de políticas estabelecidas – condutas essas sujeitas a sanção -, pactuam objetivos a serem cumpridos, correção de rumo a ser implementada, e que o descumprimento resulta na aplicação de sanção. (BARROSO FILHO, 2014, p. 400)

A Cfamge considera o Termo, portanto, como a alternativa possível de resolução consensual dos desvios legais, sendo uma forma equânime de adotar providências de grande relevância para a busca do reequilíbrio fiscal, que é condição direta para o crescimento econômico.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

No que tange à teoria das escolhas trágicas, seguindo o que a Unidade Técnica vem trazendo em seus últimos estudos, a realização dos direitos sociais depende das possibilidades orçamentárias e, principalmente, financeiras do Estado. É por isso que o constituinte, ciente das oscilações financeiras que permeiam a vida do Estado, não delimitou um valor fixo, mais sim um percentual mínimo (doze por cento em Saúde e vinte e cinco por cento em Educação) a ser aplicado, ano a ano, sobre a receita corrente líquida do ente.

O objetivo perseguido pelo constituinte, em tema de proteção a esses direitos, traduz meta cuja não realização qualifica-se como uma situação de descumprimento da Carta Magna, ainda mais quando presente que a Constituição delineou, nessa matéria, “um nítido programa a ser [necessariamente] implementado mediante adoção de políticas públicas consequentes e responsáveis”<sup>1</sup>. O “administrador não tem discricionariedade para deliberar sobre a oportunidade e conveniência de implementação de políticas públicas discriminadas na ordem social constitucional”<sup>2</sup>.

Dessa forma, não se mostra lícito ao Poder Público “criar obstáculo artificial que revele – a partir de indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa – o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições materiais mínimas de existência”<sup>3</sup>.

Por fim, no que concerne à teoria da intranscendência das sanções, é importante observar o entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o qual o postulado da intranscendência impede que sanções e restrições de ordem jurídica superem a dimensão estritamente pessoal do infrator (AC 2.317-REF-MC/MA, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Nesse sentido, veja o voto do Ministro Roberto Barroso, no julgamento da ACO 2.589, DJe de 14/6/2018:

Em relação ao primeiro fundamento, registro que não há no caso lesão ao princípio da intranscendência subjetiva das sanções. **Ao contrário do que afirmado pelo autor, o fato de as irregularidades terem ocorrido em gestões anteriores não isenta a responsabilidade do Estado-membro.** As relações jurídicas da Administração Pública se

---

<sup>1</sup> Cf. STA 175-AgR/CE, Rel. Min. Celso de Mello. In: Informativo/STF nº 582/2010.

<sup>2</sup> FRISCHEISEN. Luiza Cristina Fonseca. Políticas públicas – A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público. São Paulo/SP: Max Limonad, 2000, p. 59, 95 e 97.

<sup>3</sup> Cf. ADPF 45/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO. In: Informativo/STF nº 345/2004.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

estabelecem com o ente federativo e não com os agentes públicos que o representam. Com efeito, as obrigações inadimplidas relacionadas nesta ação têm o Estado como sujeito da relação jurídica, independentemente da gestão administrativa que o representava nos atos. Assim, em caso de inadimplemento, as eventuais sanções devem ser imputadas diretamente ao ente político (grifo nosso).

Seguindo a linha do que entende a Suprema Corte, a Unidade Técnica pondera que a celebração do Termo de Compromisso em tela não viola o princípio da intranscendência subjetiva da sanção. Isso, pois o Estado de Minas Gerais é uma pessoa jurídica de direito público, distinta de seu governante, de modo que, ao descumprir os mandamentos constitucionais e legais, deve reparar eventuais prejuízos, independentemente de quem está exercendo o mandato. Não só isso, mas como mencionado acima, o Termo de Compromisso buscará uma solução consensual entre a Corte e o Estado para equalizar, ao longo dos próximos anos, a situação econômico-fiscal do Estado, em prol da sociedade mineira, e da retomada do equilíbrio das contas públicas e do crescimento.

Deve-se recordar, ainda, que o Tribunal solicitou ao Ente que apresentasse o Termo. Não fez qualquer imposição unilateral e arbitrária e, ao longo desse tempo, tem aguardado o Estado demonstrar, por meio de estudos e dados, quais são as alternativas para implementação do acordo, evidenciando a sua busca pela consensualidade. Ou seja, não foi fixado prazo de **duracão** do Termo, mas, sim, prazo para **apresentação** da minuta. A alegação de “fato superveniente” deve, então, ser levada em consideração pelos petionantes para ajustar o prazo de cumprimento das obrigações a serem assumidas, e não como escusa para modificar as determinações do Tribunal Pleno (que sequer foram objeto de questionamento no momento adequado).

Portanto, em razão de todo o exposto, a Cfamge entende que deve ser mantido o prazo fixado no parecer prévio do Balanço Geral das Contas de 2018, bem como a celebração do Termo de Compromisso.

### **II.2 – Ações e Serviços Públicos em Saúde (ASPS) e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

Os peticionários argumentam, ainda, que o percentual de despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, de 2018, teria sido atingido após a realização de despesas nas modalidades de aplicação 46 e 96.

A Cfamge, partindo do disposto na LC 141/12 e na metodologia de cálculo disposta no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional, considera, para fins do índice mínimo de aplicação em ASPS, as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados com disponibilidade de caixa específica. Como salientado no relatório técnico do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2019, essa metodologia não coincide com aquela disposta na Instrução Normativa 19/08 (alterada pela IN 05/12) deste Tribunal, a qual, por sua vez, leva em consideração as despesas empenhadas, liquidadas e pagas, bem como os restos a pagar processados e não processados, exigindo, de ambos, disponibilidade de caixa.

De toda sorte, o Estado de Minas Gerais e o Tribunal Pleno, nos últimos anos (2015 a 2018), adotaram um terceiro critério, baseado, apenas, nas despesas empenhadas pelo Estado, sem que fosse exigida efetiva disponibilidade de caixa para os restos a pagar. Isso fez com que os índices de ASPS superassem o percentual mínimo de 12%, com exceção do exercício de 2018, em que o próprio Poder Executivo informou que o gasto total foi de R\$ 5,119 bilhões, equivalente ao percentual de 10,22%, permanecendo R\$ 892 milhões sem serem aplicados.

Note que os 10,22%, de 2018, tomaram como base as despesas empenhadas e os RPP e os RPNP inscritos sem disponibilidade de caixa, o que não condiz com o MDF/STN e nem com a IN 05/12. Com efeito, calculando o índice conforme a metodologia utilizada pela Cfamge (MDF), o percentual cairia para 7,92% e o valor aplicado seria de R\$ 3,967 bilhões.

De toda sorte, partindo do percentual acatado pelo Tribunal Pleno no Balanço Geral do Estado de 2018, qual seja 10,22%, a Cfamge identificou que, ao longo dos exercícios de 2019 e 2020, o Poder Executivo realizou despesas em ASPS nas modalidades 46 (Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012.) e 96 (Aplicação Direta à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012). O artigo mencionado na descrição das duas modalidades de aplicação assim dispõe:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

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

Em razão disso, ao realizar despesas identificadas pelas duas modalidades de aplicação, o Poder Executivo busca compensar eventual valor não aplicado em exercícios anteriores. Com efeito, tais despesas não são computadas no índice de ASPS do exercício corrente, mas, sim, são consideradas aplicação suplementar para fazer face ao gasto inferior em anos passados.

Segundo os cálculos efetuados pela Cfange, o Estado de Minas Gerais realizou as seguintes despesas nas modalidades 46 e 96 no ano de 2019, com o intuito de compensar a aplicação a menor em 2018:

Exercício 2019					R\$
Modalidade Aplicação Código	UO		Despesa		Inscrito RPNP
	Código	Sigla	Empenhada	Liquidada	
46	4291	FES	134.474.639,13	70.647.900,85	63.826.738,28
<b>Total</b>			<b>134.474.639,13</b>	<b>70.647.900,85</b>	<b>63.826.738,28</b>
96	1451	Sejusp	5.025.126,44	5.025.126,44	-
96	1541	ESP-MG	3.840.402,17	3.840.402,17	-
96	2261	Funed	35.998.322,41	35.998.322,41	-
96	2271	Fhemig	552.419.807,28	552.419.807,28	-
96	2321	Hemominas	67.528.187,47	67.528.187,47	-
96	4291	FES	185.237.680,63	177.329.449,55	7.908.231,08
<b>Total</b>			<b>850.049.526,40</b>	<b>842.141.295,32</b>	<b>7.908.231,08</b>
<b>Total Geral</b>			<b>984.524.165,53</b>	<b>912.789.196,17</b>	<b>71.734.969,36</b>

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Percebe-se, então, que, considerando a despesa liquidada e o percentual de 10,22% apurado pelo Tribunal Pleno, o Estado conseguiu aplicar o resíduo de 2018 no ano de 2019. Note que a diferença entre o valor mínimo do referido exercício (R\$ 6,011 bilhões) e o montante efetivamente aplicado em 2018 (R\$ 5,119 bilhões), segundo o Pleno, era de R\$ 892 milhões, o que, por sua vez, é inferior ao total das liquidações efetuadas nas modalidades 96 e 46, em 2019.

Além disso, constata-se que, em 2020, os restos a pagar não processados inscritos nas duas modalidades de aplicação foram integralmente liquidados:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

Exercício de 2020 até agosto							R\$
Modalidade	Inscrito	Cancelado	Restabelecido	Despesa	Pago	Saldo de	
	Não Processado	Não Processado	Não Processado	Liquidada	Não Processado	RPNP	
46	63.826.738,28	-	-	63.826.738,28	63.496.425,22	-	
96	7.908.231,08	-	-	7.908.231,08	7.891.930,23	-	
<b>Total</b>	<b>71.734.969,36</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>71.734.969,36</b>	<b>71.388.355,45</b>	<b>-</b>	

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Dessa forma, partindo do percentual de ASPS apurado pelo Tribunal Pleno, nas contas de 2018, qual seja 10,22% e levando em consideração as despesas liquidadas nas modalidades de aplicação 46 e 96 nos exercícios subsequentes, a Cfamge considera que o Poder Executivo Estadual cumpriu o limite mínimo de gastos com ASPS em 2018.

Ainda assim, é importante que sejam tecidas algumas considerações. Caso fosse seguida a metodologia do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o valor da aplicação suplementar a ser considerado por ocasião da utilização das modalidades 46 e 96 deveria ser de R\$ 2,043 bilhões. Isso porque o índice do exercício seria de 7,92% e não de 10,22%. Ou seja, baseando na metodologia utilizada pela Cfamge e pela STN, o Executivo estadual ainda não teria aplicado todo o valor remanescente de 2018.

Quanto à argumentação relativa às modificações efetuadas no SIOPS, esclareça-se que a disponibilidade de caixa a ser considerada para o cômputo dos RPNP deve ser aquela apurada em 31/12/2018, e não em momento futuro. A não ser que tenha havido erro material no preenchimento do RGF, o crescimento da disponibilidade de caixa em outros anos não deve ser levado em consideração para modificação de índices de ASPS de anos anteriores e, muito menos, para suportar RPNPs inscritos sem suficiência financeira em exercícios passados. No caso, não se identificou republicação do RGF do 3º quadrimestre de 2018 para justificar a alteração da disponibilidade de caixa.

A propósito, quanto a esse ponto, a Cfamge tem se manifestado, frequentemente, acerca do crescimento do estoque de restos a pagar e da sua contabilização massiva nos índices de MDE e ASPS. Apenas a título de exemplo, do total das despesas computadas pelo Estado para fins de ASPS, em 2019, dois terços não foram pagos no exercício, tendo sido inscritos em restos a pagar e aumentado a dívida flutuante. Além disso, no âmbito do processo 1088753, esta Coordenadoria concluiu que:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

Se forem somados todos os RPNPs sem disponibilidade financeira inscritos entre 2015 e 2018 (que foram computados em ASPS pelo Executivo), obtém-se mais de R\$ 6 bilhões de reais. Excluindo-se os dados referentes aos cancelamentos, liquidações e pagamentos dos RPNPs inscritos em 2018, tem-se que, entre 2015 e 2018, apenas 38,1% desses RPNPs chegaram ao último estágio da despesa: o pagamento.

A mesma situação se repete no que diz respeito ao índice de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Segundo levantamentos dessa Coordenadoria, o volume de RPNP considerados para fins do índice e que, posteriormente, são cancelados ou ficam parados, aumentando o “estoque” de RPs é bastante elevado.

Exercício 2020 até Agosto

R\$

MDE - Restos a Pagar Não Processados - RPNP								
Fontes de Recursos 10 - Ordinários e 71 - Fundo Estadual de Erradicação da Miséria								
Inscrito Em	Valor	Ano Origem	Valor Cancelado	Valor Restabelecido	Valor das Despesas Liquidadas	Saldo dos Restos a Pagar Não Processados	Valor Pago	
2018	149.009.145,32	2015	13.108.301,21	-	28.225.590,33	107.675.253,78	9.970.597,24	
2019	107.675.253,78	2015	881.664,05	-	5.039.872,24	101.753.717,49	760.932,43	
2020	101.753.717,49	2015	39.013.685,74	-	1.891.557,15	60.848.474,60	1.136.757,15	
2018	429.452.011,28	2016	15.811.048,89	-	161.430.170,79	252.210.791,60	121.851.097,60	
2019	252.210.791,60	2016	5.265.689,99	-	17.429.523,27	229.515.578,34	2.334.288,50	
2020	229.515.578,34	2016	944.189,08	-	4.435.876,18	224.135.513,08	3.556.753,41	
2018	1.244.143.301,48	2017	389.033.490,32	14.838,70	501.958.518,83	353.166.131,03	187.163.050,50	
2019	353.166.131,03	2017	8.814.440,06	-	52.097.817,88	292.253.873,09	7.982.385,25	
2020	292.253.873,09	2017	26.186.611,98	-	6.265.170,41	259.802.090,70	1.311.315,21	
2019	729.410.742,71	2018	20.661.143,55	21.334,26	144.375.026,57	564.395.906,85	131.020.187,64	
2020	564.395.906,85	2018	4.346.260,06	-	3.166.188,81	556.883.457,98	278.495,69	
<b>Resumo</b>								
Saldos dos Restos a Pagar Não Processados - RPNP da MDE em 31/08/2020								
		<b>Ano de Origem</b>						<b>Saldos</b>
		2015						60.848.474,60
		2016						224.135.513,08
		2017						259.802.090,70
		2018						556.883.457,98
		<b>Total</b>						<b>1.101.669.536,36</b>

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Nota: Saldo de Restos a Pagar Não Processados = Valor em reais de saldo a liquidar de empenhos inscritos em RPNP.

Em decorrência disso, o Termo a ser apresentado pelo Estado deve levar em consideração não apenas o passivo existente, mas, também, pro futuro, a metodologia de cálculo constante nas INs 13/08 e 19/08 (alteradas pela IN 05/12) do TCEMG, sob pena de incentivo ao não pagamento das despesas e de crescimento exponencial dos restos a pagar, o que pode levar à deterioração ainda mais acentuada da credibilidade do Estado



perante fornecedores e prestadores de serviço (que, por sua vez, refletirá na elevação do preço dos bens e serviços).

### **II.3 – Dos Restos a Pagar**

A questão referente ao crescimento dos restos a pagar foi objeto de apontamento pela Cfange, em seu relatório técnico referente às Contas Governamentais de 2019. Naquela análise, a Unidade Técnica chegou às seguintes conclusões:

os Restos a Pagar constituem compromissos financeiros exigíveis que compõem a dívida fluante e podem ser caracterizados como despesas empenhadas, mas não pagas, até o dia 31 de dezembro de cada exercício financeiro. De acordo com a Lei 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas, percebendo-se claramente a observância ao regime de competência para as despesas que, se não pagas até 31 de dezembro, nem canceladas por um processo de análise e depuração, tenham sido inscritas em Restos a Pagar, uma vez que se referem a encargos incorridos no próprio exercício.

Conforme o art. 36 da lei 4.320/64, as despesas inscritas em restos a pagar distinguem-se em processadas e não processadas. Os Restos a Pagar Processados – RPP referem-se a despesas empenhadas e já liquidadas, obrigações cumpridas por fornecedor de bens ou serviços e já verificadas pela Administração, contudo, ainda não pagas; e os Restos a Pagar Não Processados – RPNP referem-se às despesas que foram apenas empenhadas (autorizadas), mas não liquidadas, relativas a contratos e convênios em plena execução, não existindo ainda direito líquido e certo do credor, pois o fornecedor ainda não cumpriu sua obrigação.

A SCCG/SEF, por meio do Balanço Geral do Estado, informa, para o exercício de 2019, estoque de R\$ 39,931 bilhões de Restos a Pagar, o que representa acréscimo de 41,38%, ou seja, R\$ 11,686 bilhões a mais em relação ao exercício de 2018. O principal determinante desse acréscimo foi em função das obrigações da dívida contratual não pagas.

Em consulta ao Armazém de Informações – Siafi, foi apurada a composição do saldo dos Restos a Pagar, por Poder e por ano-origem, em 31/12/19, a saber:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

Exercício de 2019				R\$
Ano-Origem	RPP	RPNP	Total	
<b>Poder Executivo</b>	<b>30.731.551.773,35</b>	<b>7.671.708.851,24</b>	<b>38.403.260.624,59</b>	
1997	1.762.813,90	-	1.762.813,90	
1998	6.003.488,16	-	6.003.488,16	
2000	5.295,53	-	5.295,53	
2005	462.447,87	-	462.447,87	
2006	441.900,86	-	441.900,86	
2007	80.695,44	-	80.695,44	
2008	107.047,54	-	107.047,54	
2009	181.300,58	-	181.300,58	
2010	261.251,40	-	261.251,40	
2011	378.722,91	-	378.722,91	
2012	7.903.066,32	45.278,28	7.948.344,60	
2013	139.045.901,56	24.908.642,87	163.954.544,43	
2014	268.643.330,39	276.518.054,91	545.161.385,30	
2015	487.441.404,39	238.450.166,26	725.891.570,65	
2016	1.221.580.020,23	375.682.022,19	1.597.262.042,42	
2017	2.534.382.635,92	925.755.982,32	3.460.138.618,24	
2018	9.158.353.950,19	1.028.917.276,32	10.187.271.226,51	
2019	16.904.516.500,16	4.801.431.428,09	21.705.947.928,25	
<b>Defensoria Pública</b>	<b>21.316.291,70</b>	<b>9.535.291,60</b>	<b>30.851.583,30</b>	
2016	-	57.908,92	57.908,92	
2017	-	3.907,53	3.907,53	
2018	1.269,92	1.681.716,63	1.682.986,55	
2019	21.315.021,78	7.791.758,52	29.106.780,30	
<b>Poder Legislativo</b>	<b>112.122.541,98</b>	<b>115.203.743,60</b>	<b>227.326.285,58</b>	
2017	-	-	-	
2018	21.116.840,00	15.299.418,54	36.416.258,54	
2019	91.005.701,98	99.904.325,06	190.910.027,04	
<b>Tribunal de Contas</b>	<b>68.823,13</b>	<b>9.880.630,41</b>	<b>9.949.453,54</b>	
2016	-	-	-	
2017	-	-	-	
2018	-	1.825,60	1.825,60	
2019	68.823,13	9.878.804,81	9.947.627,94	
<b>Poder Judiciário</b>	<b>896.819.211,52</b>	<b>165.015.871,57</b>	<b>1.061.835.083,09</b>	
2015	-	1.619.235,49	1.619.235,49	
2016	-	1.251.929,18	1.251.929,18	
2017	-	5.065.114,94	5.065.114,94	
2018	4.622.601,95	9.248.984,27	13.871.586,22	
2019	892.196.609,57	147.830.607,69	1.040.027.217,26	
<b>Ministério Público</b>	<b>89.870.930,38</b>	<b>108.083.758,03</b>	<b>197.954.688,41</b>	
2016	11.191.770,23	1.824.134,24	13.015.904,47	
2017	-	3.498.917,47	3.498.917,47	
2018	1.892.854,00	14.653.411,25	16.546.265,25	
2019	76.786.306,15	88.107.295,07	164.893.601,22	
<b>Total</b>	<b>31.851.749.572,06</b>	<b>8.079.428.146,45</b>	<b>39.931.177.718,51</b>	

Do estoque de Restos a Pagar, 42,05%, ou seja, R\$ 16,790 bilhões, referem-se a registros do período de 1997 a 2018, e 57,95%, ou seja, R\$ 23,141 bilhões, a registros de 2019.

Como se observa na tabela anterior, o Poder Executivo detém R\$ 38,403 bilhões, 96,17% do saldo total registrado, dos quais R\$ 21,706 bilhões, 56,52%, referem-se às inscrições do exercício de 2019. 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 2012.

Segue a demonstração gráfica dos saldos dos Restos a Pagar do Estado, de 2014 a 2019.

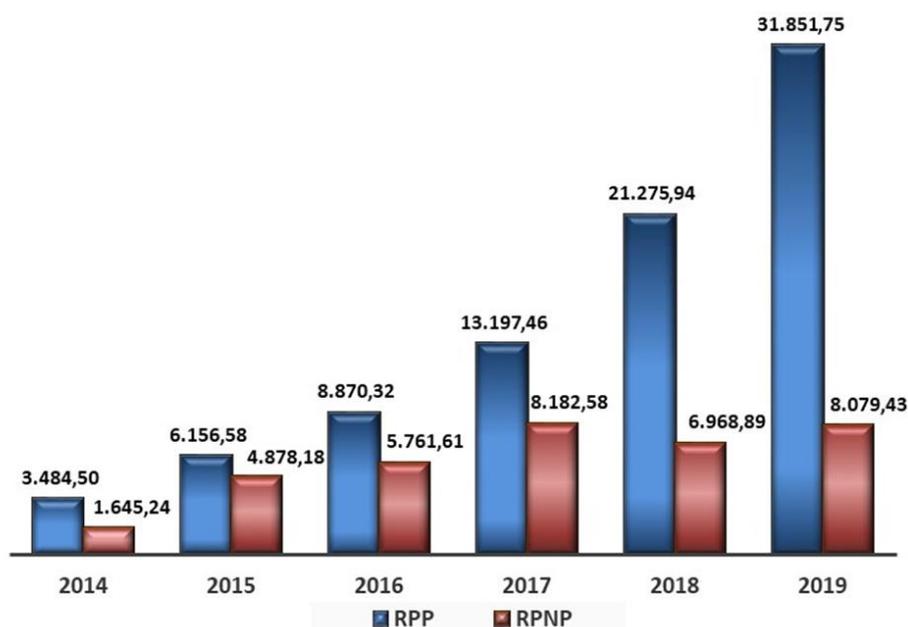


GRÁFICO 23: Evolução dos Saldos Restos a Pagar. (em R\$ milhões)

Fonte: Armazém de Informações – Siafi.

De acordo com os dados acima, percebe-se um crescimento significativo do estoque de RPP e RPNP, perfazendo, ao final de 2019, quase R\$ 40 bilhões.

Posto isto, deve-se evidenciar que a análise dos Restos a Pagar deve ser feita em conjunto com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar que tem como objetivo assegurar a transparência ao montante disponível, ao final de cada exercício, para fins da inscrição, em Restos a Pagar, de despesas não liquidadas, cujo limite é a suficiência financeira, pelo confronto da coluna dos RP empenhados e não liquidados do exercício com a disponibilidade de caixa líquida, segregados por vinculação, em cumprimento ao disposto no art. 55, inciso III, alíneas “a” e “b” da LRF.

De acordo com o relatório técnico da Cfamge,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

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. Em 2019, a insuficiência inicial era de R\$ 29,880 bilhões e foram inscritos R\$ 5,155 bilhões, acumulando uma insuficiência final de R\$ 35,035 bilhões.

Como salientado no relatório,

a ausência de disponibilidade de caixa para pagamento do serviço da dívida faz com que o Estado deixe de honrar suas obrigações, acumulando uma grande quantia para pagamento posterior. Essa prática, por sua vez, torna-se um modo alternativo de financiamento, artifício utilizado pelo Estado nos últimos anos. Assim, os Restos a Pagar deixam de ser um mecanismo de ajuste de curto prazo para a gestão e passam a ser justamente o contrário, dispositivo de endividamento de longo prazo.

Para a Cfamge, os dados acima indicam a importância e a relevância de um acompanhamento atento dos restos a pagar do Estado, devendo ser incluídos no Termo de Compromisso. Ademais, denotam, mais uma vez, a imprescindibilidade da celebração do acordo, vez que o comportamento reiterado, no que tange (no entendimento da unidade técnica) ao uso indevido dos restos a pagar como meio de financiamento com fornecedores, pode trazer prejuízos sensíveis à economia do Estado.

### **II.4 – FUNDEB e Acordo com a AMM**

Buscando contextualizar o acordo que o Estado de Minas Gerais celebrou junto à Associação Mineira dos Municípios, perante o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, esclarecemos que, conforme o RREO, Anexo 8 do 6º Bimestre de 2018, as Receitas destinadas ao Fundeb, oriundas da parcela de 20% sobre a arrecadação do Estado de ICMS, ITCD, IPVA, FPE, ICMS Desoneração e IPI Exportação, perfizeram, no ano de 2018, a quantia de R\$ 8.956.274.710,27. Contudo, o valor efetivamente repassado ao Fundo foi de R\$ 3.886.942.921,86, restando uma diferença a ser repassada no valor de R\$ 5.069.331.788,41. Este valor, somado com a dívida referente ao exercício de 2017, R\$ 1.499.799,49, atingiu o montante de R\$ 5.070.831.587,90, registrado no Balanço Geral do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

Estado, Passivo Circulante – a título de Repasses de Recursos Constitucionais e Legais – credor Fundeb, conta contábil 2.1.1.02.09 do Passivo Circulante.

Considerando que essa dívida seria liquidada nos exercícios subsequentes, o Estado, no ano de 2019, procedeu a um ajuste de contas contábeis. Foram registradas no Passivo Não Circulante – Cota-Parte do Fundeb (conta 2.2.8.9.1.01.06) as parcelas devidas ao Fundo, referentes ao exercício de 2021 (R\$ 1.969.714.839,84) e 2022 (R\$ 1.477.286.129,88), que, somadas, atingiram R\$ 3.447.000.969,72, em consonância com os procedimentos contábeis.

Em fevereiro de 2019 foi quitado, pelo Estado, parte do saldo devido ao Fundeb, cujas ordens de pagamentos somaram R\$ 146.348.398,78. Já em abril/2019, foi efetuado um ajuste na conta contábil 2.1.1.02.09 – Repasses de Recursos Constitucionais /Legais do Passivo Circulante, no valor de R\$ 196.089,59, restando, em 30 de abril de 2019, nessa conta contábil, o saldo de R\$ 4.924.287.099,53.

Em face da situação de “calamidade financeira” alegada pelo Estado de Minas Gerais, reconhecida pelo Decreto Estadual 47.101/16 e ratificada pela Resolução 5.513/16 da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Alemg; bem como da intenção do Estado em aderir ao Regime de Recuperação Fiscal instituído pela Lei Complementar 159/17; e da decisão proferida pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais nos autos da Suspensão de Liminar nº 1.0000.18.074486-4/000, foi celebrado o Termo de Acordo entre o Estado de Minas Gerais e a Associação Mineira dos Municípios – AMM, a fim de solucionar, consensualmente, as ações judiciais em curso patrocinadas pelos municípios associados à AMM, os quais demandavam ao Estado a regularização dos repasses devidos ao Fundeb, bem como os referentes ao ICMS e IPVA.

Nos termos da Cláusula Segunda, o Estado comprometeu-se, a partir do mês de janeiro de 2020, a liquidar, em 3 (três) parcelas mensais, os valores em atraso devidos aos municípios associados à AMM, a título de ICMS, IPVA e Fundeb, referentes aos repasses de janeiro de 2019, conforme demonstrado na tabela seguinte. Vê-se que nesta tabela o Estado não demonstrou sua dívida com o Fundeb.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado

Exercício de 2019				R\$
Parcelamento - Cláusula Segunda - 3 Parcelas Mensais				
Parcela	Mês	IPVA	ICMS	Total
1	jan/20	177.813.893,45	158.780.739,85	336.594.633,30
2	fev/20	177.813.893,45	158.780.739,85	336.594.633,30
3	mar/20	177.813.893,45	158.780.739,85	336.594.633,30
<b>Total</b>		<b>533.441.680,35</b>	<b>476.342.219,55</b>	<b>1.009.783.899,90</b>

Fonte: Termo de Acordo - Estado/AMM - Elaboração da Cfange.

O Estado comprometeu-se, a partir de abril de 2020, a liquidar, em 30 (trinta) parcelas mensais, os valores em atraso devidos a esses municípios, a título de ICMS, IPVA e Fundeb, relativos aos exercícios de 2017/2018 (cláusula Terceira). No que se refere ao Fundeb, serão 30 parcelas de R\$ 164.142.903,32 (abril/2020 a setembro/2022), totalizando R\$ 4.924.287.099,53, o correspondente ao saldo registrado, em abril/2019, na conta contábil 21102090000 – Repasses de Recursos Constitucionais e Legais – credor Fundeb. Com relação ao ICMS, serão 9 (nove) parcelas de R\$ 51.419.966,24, a serem liquidadas de abril/20 a dezembro/20, mais 21 (vinte e uma) parcelas de R\$ 31.389.591,27 (janeiro/21 a setembro/22), totalizando R\$ 1.121.961.112,80. Não foram informados, na tabela constante do Anexo do Acordo – de onde foram extraídas essas informações –, os valores correspondentes às parcelas do IPVA, a despeito de terem sido citadas na Cláusula Terceira.

Consoante a Cláusula Quarta, o Estado comprometeu-se, mesmo não sendo objeto de ação judicial, a regularizar os repasses dos valores devidos a título de transporte escolar aos municípios mineiros associados à AMM, no total de R\$ 121.158.323,69, em 10 (dez) parcelas mensais de R\$ 12.115.832,37, no período de março/2019 a dezembro/2019. Verificou-se que esses repasses foram regularizados em 2019, inclusive com valores superiores aos acordados. O valor total efetivamente repassado foi de R\$ 183.142.631,68, conforme planilha encaminhada a esta Corte de Contas, com a identificação desses municípios, números e datas das ordens de pagamentos, bem como a parcela repassada a cada um deles.

Salienta-se que, em caso de descumprimento do repasse ou do pagamento dos valores devidos a título de ICMS, IPVA e Fundeb, o Estado concorda com o bloqueio imediato, em suas contas, dos valores retidos há mais de 30 (trinta) dias, mediante acionamento do Poder Judiciário, pela AMM (Cláusula Quinta).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

Feita a contextualização acima, passa-se a analisar a proposta feita pelos peticionantes na Nota Técnica 07/2020, emitida pela Subsecretaria do Tesouro estadual em 04/06/2020, que em sua conclusão descreveu:

Uma das possibilidades para mitigação do déficit orçamentário e financeiro no presente exercício, seria reduzir os valores de acordo com a AMM da base de cálculo de apuração dos índices constitucionais de saúde e educação, permitindo assim uma redução de aproximadamente R\$930 milhões das despesas nestas áreas e conseqüentemente diminuição do déficit orçamentário.

As normas que estabelecem as bases de cálculo para os índices constitucionais de MDE e ASPS são claras e taxativas:

Art. 212 da Constituição Federal - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Art. 69 da Lei 9394/1996 - A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Art. 198 da Constituição Federal - As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

(...)

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

Art. 6º da LC 141/2012 - Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

A intenção do Constituinte em estabelecer percentuais mínimos de aplicação para ambas as áreas é de tutelar direitos que são caros aos cidadãos, primordiais para o seu desenvolvimento como “ser de direitos”, em situação de dignidade e segurança.

Como se pode notar, a base de cálculo dos recursos a serem empregados anualmente em ASPS e MDE, tem sede constitucional e é direcionada ao custeio de direitos sociais. Em nenhum momento, o legislador abriu margem para que cortes ou deduções infraconstitucionais (e conjunturais) fossem efetuados nessa base de cálculo.

A dedução dos valores do acordo com a AMM da base de cálculo de apuração dos índices constitucionais de saúde e educação, além de não encontrar amparo em nosso ordenamento, também viola as regras de competência legislativa dos entes federados, uma vez que não constitui atribuição do Estado legislar ou, por via transversa, tentar alterar o que determina a Constituição, no que tange aos recursos a serem empregados em benefício da educação e da saúde de Minas Gerais.

A análise técnica ora realizada corrobora o entendimento de que deve ser celebrado o Termo de Compromisso para que, juntos, Estado e TCEMG, possam buscar a equalização das contas públicas ao longo dos próximos anos, sem imediatismos ou imposições unilaterais e, menos ainda, sem criar metodologias de cálculo para que, artificialmente, sejam cumpridos os índices constitucionais. A celebração do Termo, mais do que refletir uma preocupação em calcular os índices, ou seja, em apurar, de forma técnica e legal, que o Estado está cumprindo o MDE e ASPS, possibilitará ver revertido para a população do Estado os benefícios fáticos.

Em outras palavras: a constatação de crescimento gradual da aplicação nominal mínima em MDE e ASPS e a verificação, por meio de indicadores, da melhoria da qualidade do ensino e da saúde são fatores mais representativos, no atual contexto de excepcionalidade, para a Cfmg, do que o cumprimento de índices com ajustes inexistentes e desvinculações sem previsão jurídica.

Neste sentido, inclusive, é o posicionamento do STF exarado na ADI 5719:

Não há como examinar o mérito da presente causa sem enaltecer a educação como mecanismo de inclusão, de formação e de transformação social.

(...)

O imperativo da coexistencialidade se faz presente, e não há – para a teoria e prática do direito – caminho diverso da legalidade constitucional. A educação é direito de todos e dever do estado; direito social fundamental positivado na Constituição.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

Desde o ensino fundamental aos cursos de pós-graduação, todos precisamos passar pela revolução do saber. O direito de ter acesso ao saber traz o dever de utilizá-lo como instrumento de transformação social e de majorar a compreensão inclusiva, plural e aberta da sociedade.

(...)

Em um estado democrático de direito, ainda que vivamos momentos de emergência, é preciso que tenhamos atenção para o conhecimento próprio do direito e para o conjunto de regras que tutelam não somente a liberdade individual mas também a racionalidade coletiva – o que, no espaço de normatividade da Constituição, se busca de maneira harmoniosa na coordenação de atribuição dos entes federativos.

Eis o desafio de se extrair do momento de crise interrogante a pedagogia da solidariedade da coexistência. É a partir desse olhar para a importância constitucional do direito à educação que se analisa a presente demanda.

A educação e a saúde são direitos sociais indisponíveis e intransigíveis. O Estado de Minas Gerais, ao longo dos últimos exercícios, consoante análise da Cfamge, não tem cumprido os índices de MDE e ASPS. Portanto, essa equipe técnica conclui que a proposta de retirar os valores do acordo da AMM da base de cálculo de educação e saúde não deve ser acolhida, devido à ausência de previsão legal para tanto.

### **II.5 – Situação da Economia**

Como já relatado, os peticionantes destacam que a situação da economia mineira, além de deteriorada, possui uma perspectiva incerta, argumentando, em suma, que:

O cenário de grave crise econômica e financeira vivenciado pelo Estado de Minas Gerais refletiu em constantes déficits orçamentários nos últimos exercícios e no exercício corrente, conforme disposto nas Leis Orçamentárias Anuais.

(...)

Este desequilíbrio fiscal levou o Estado a uma situação de colapso em suas contas, caracterizado pela inadimplência sistemática no cumprimento de seus compromissos legais e contratuais, pela incidência de juros e multas em seus contratos, impactando nos restos a pagar com um acréscimo de 400% nos últimos seis anos.

Desta forma, verifica-se o descumprimento de todos os parâmetros de governança definidos pelo arcabouço legal de finanças públicas contidos na Lei nº 4.320/1964 e na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

(...)

Dado o cenário de pandemia, a situação financeira do Estado, que já era gravíssima, foi comprometida ainda mais com os reflexos econômicos resultantes da COVID-10, em que as



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

receitas arrecadas não são suficientes para arcar com as despesas, como por exemplo folha de pagamento dos servidores estaduais e atendimento, de forma satisfatória, das demandas essenciais da sociedade.

A Cfamge vem, ao longo do exercício, acompanhando o comportamento das receitas do Estado de Minas Gerais. A tabela a seguir traz a evolução da arrecadação da receita em Minas Gerais, nos anos de 2019 e 2020, relativa aos meses de Janeiro a Setembro, considerando as Origens “Impostos Taxas e Contribuições de Melhoria”, “Transferências Correntes” e “Outras Receitas Correntes”, consoante o último levantamento quinzenal realizado em 14/09/2020:

**RECEITAS REALIZADAS EM 2019 E 2020**
**ORIGEM IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA;  
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES E OUTRAS RECEITAS CORRENTES**

Mês	Origem Receita	Desdobramento	2019	2020
Janeiro	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	IPVA	2.560.273.559,10	2.786.993.421,00
		ICMS	4.235.975.586,63	4.577.794.126,90
		ITCD	46.402.060,91	59.205.520,65
		Outros	851.649.488,50	822.993.961,52
	Transferências Correntes	Transferências Correntes	1.494.087.649,03	1.415.814.263,15
	Outras Receitas Correntes	Outras Receitas Primárias	11.758.731,95	11.189.854,38
Outras / Multas		26.449.873,51	43.260.311,63	
Fevereiro	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	IPVA	810.257.625,36	884.824.175,36
		ICMS	4.045.500.046,22	4.186.667.665,81
		ITCD	58.296.260,50	63.072.570,33
		Outros	679.236.738,02	600.874.660,84
	Transferências Correntes	Transferências Correntes	1.335.227.473,44	1.556.972.940,24
	Outras Receitas Correntes	Outras Receitas Primárias	17.117.296,05	12.418.654,02
Outras / Multas		165.930.022,93	70.935.734,39	
Março	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	IPVA	786.846.751,25	844.457.133,30
		ICMS	3.943.132.070,99	4.022.603.635,33
		ITCD	66.893.183,08	62.181.014,13
		Outros	632.640.238,71	727.933.860,58
	Transferências Correntes	Transferências Correntes	1.243.147.540,08	1.369.290.142,75
	Outras Receitas Correntes	Outras Receitas Primárias	48.592.585,56	11.832.635,05
Outras / Multas		70.269.252,95	98.587.278,79	
Abril	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	IPVA	433.323.336,63	218.443.687,33
		ICMS	4.685.959.652,17	3.646.547.830,75
		ITCD	68.625.269,83	61.487.672,78
		Outros	771.835.986,51	492.228.231,54
	Transferências Correntes	Transferências Correntes	1.334.296.146,03	1.110.050.463,26
	Outras Receitas Correntes	Outras Receitas Primárias	7.632.792,50	1.291.744.224,12
Outras / Multas		71.035.334,59	53.128.135,08	
Maio	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	IPVA	275.819.233,04	228.710.381,22
		ICMS	4.178.626.290,39	3.491.840.796,94
		ITCD	73.212.425,65	75.924.311,07
		Outros	649.361.488,18	518.448.755,62
	Transferências Correntes	Transferências Correntes	1.351.297.736,87	1.131.303.874,16
	Outras Receitas Correntes	Outras Receitas Primárias	2.565.115,33	1.008.032.899,24
Outras / Multas		73.752.873,88	75.013.869,63	

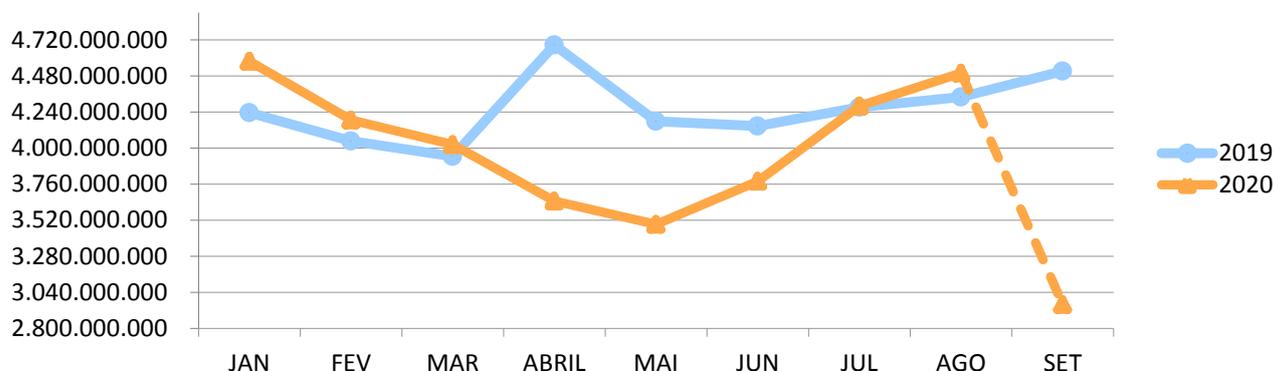
Mês	Origem Receita	Desdobramento	2019	2020
Junho	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	IPVA	200.078.211,78	253.243.878,90
		ICMS	4.145.125.289,52	3.778.931.982,73
		ITCD	65.956.038,75	70.122.783,07
		Outros	515.251.209,15	608.119.591,04
	Transferências Correntes	Transferências Correntes	1.227.961.607,73	2.077.784.919,20
	Outras Receitas Correntes	Outras Receitas Primárias	16.889.405,12	13.375.118,56
Outras / Multas		64.600.997,66	24.773.061,04	
Julho	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	IPVA	237.016.621,46	213.192.155,53
		ICMS	4.270.777.839,61	4.279.935.280,52
		ITCD	79.171.852,47	82.927.172,00
		Outros	754.230.383,79	641.428.757,16
	Transferências Correntes	Transferências Correntes	1.212.864.222,87	2.191.085.271,81
	Outras Receitas Correntes	Outras Receitas Primárias	6.658.917,97	10.478.175,97
Outras / Multas		101.276.891,24	50.750.449,69	
Agosto	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	IPVA	206.611.694,41	179.414.839,05
		ICMS	4.339.365.108,27	4.497.623.979,71
		ITCD	89.170.207,88	91.421.368,42
		Outros	607.313.390,31	825.430.451,08
	Transferências Correntes	Transferências Correntes	1.101.933.260,22	2.144.627.943,41
	Outras Receitas Correntes	Outras Receitas Primárias	10.510.647,10	7.858.064,74
Outras / Multas		96.939.163,30	46.392.909,38	
Setembro	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	IPVA	147.210.068,61	55.427.010,84
		ICMS	4.512.167.205,75	2.957.480.559,76
		ITCD	98.098.077,10	20.632.486,40
		Outros	537.739.077,42	497.988.671,50
	Transferências Correntes	Transferências Correntes	1.104.654.857,94	1.334.773.222,85
	Outras Receitas Correntes	Outras Receitas Primárias	12.626.756,57	13.525.817,22
Outras / Multas		127.374.617,49	5.613.825,76	
<b>TOTAL</b>			<b>62.996.601.337,86</b>	<b>64.607.168.440,23</b>

Fonte: Armazém de Informações SIAFI

Dados de Setembro/2020 atualizados em 14/09/2020.

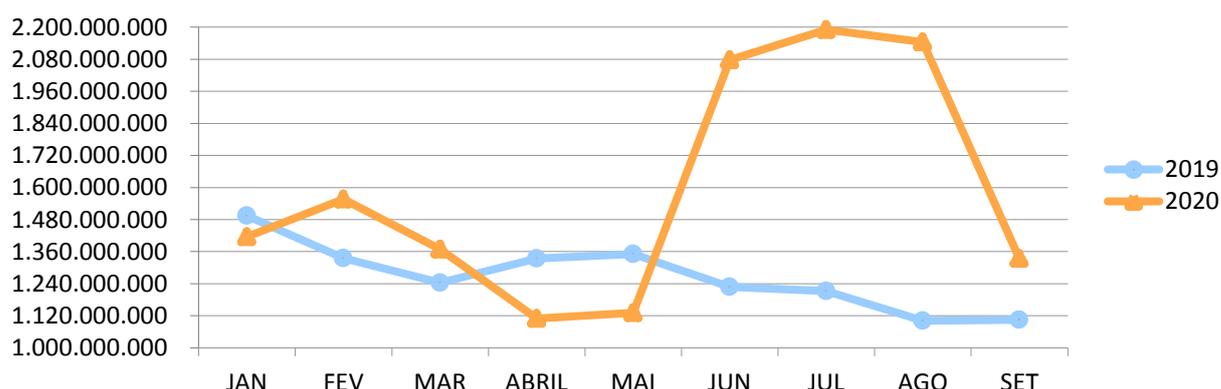
Relativamente aos Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria, o ICMS é o principal componente, representando 56% em janeiro/20 do total arrecadado nessa Origem. Observa-se que até o mês de março, o ICMS arrecadado em 2020 superava o de 2019, contudo, a partir de abril até junho, devido à pandemia da Covid-19, a arrecadação desse imposto sofreu queda de 22% em abril; 16% em maio e 9% em junho. Somente a partir de julho a arrecadação de 2020 voltou a superar a do mesmo mês de 2019.

**Evolução da Receita de ICMS  
2019 x 2020**



No que diz respeito às Transferências Correntes, nos meses de abril e maio de 2020, observou-se uma queda de 17% em relação à arrecadação de 2019, motivada pela redução da arrecadação de tributos federais partilhados. Já nos meses seguintes – junho, julho e agosto – houve aumento significativo em relação ao ano anterior de 69%, 81% e 95%, respectivamente, conforme demonstra o gráfico a seguir. Tal aumento é fruto dos repasses extraordinários da Lei Complementar 173/20 e da Lei 14.041/20 (antiga Medida Provisória 938/20). Com relação ao mês de setembro, a arrecadação em 2020 já superou a de 2019 em 21%.

**Evolução da Receita de Transferências Correntes  
2019 x 2020**



A tabela a seguir evidencia as espécies de receitas que compõem as Transferências Correntes, sendo que as mais expressivas são as Transferências da União e de suas Entidades e as Transferências de Outras Instituições Públicas. O grupo Outras é formado pelas Transferências de Instituições Privadas, de Pessoas Físicas, do Exterior, dos Estados e do Distrito Federal e de suas Entidades, dos Municípios e de suas Entidades.

	Transferências da União e de Suas Entidades	Transferências de Outras Instituições Públicas	Outras	Total
Jan	615.116.315,46	794.461.697,00	6.236.250,69	1.415.814.263,15
Fev	758.566.624,75	788.295.640,10	10.110.675,39	1.556.972.940,24
Mar	581.190.007,55	781.341.090,77	6.759.044,43	1.369.290.142,75
Abr	554.651.028,49	547.524.886,85	7.874.547,92	1.110.050.463,26
Mai	614.262.422,07	509.933.322,17	7.108.129,92	1.131.303.874,16
Jun	1.502.959.211,18	567.182.043,84	7.643.664,18	2.077.784.919,20
Jul	1.458.042.939,17	716.565.593,39	16.476.739,25	2.191.085.271,81
Ago	1.366.883.714,76	770.031.887,80	7.712.340,85	2.144.627.943,41
Set	1.145.164.734,79	188.800.998,36	807.489,70	1.334.773.222,85

Fonte: Armazém de Informações SIAFI

No que tange à conjuntura recente da economia, a Cfange também tem realizado acompanhamento e estudos aprofundados. De acordo com os levantamentos da Unidade (terceiro bimestre), considerando os efeitos decorrentes da grave crise sanitária ocasionada pela Covid-19 no Brasil e, principalmente, em Minas Gerais, tem-se o seguinte cenário:

Levando-se em consideração que, no cenário interno, as medidas sanitárias tiveram início, sobretudo, no fim de março, o PIB do 1º trimestre de 2020 pouco reflete o choque adverso causado pela pandemia. Ainda assim, segundo o IBGE, o Produto desse trimestre encolheu consideráveis 1,5% na comparação com o trimestre anterior, tendo, em valores correntes, perfeito o montante de R\$ 1,803 trilhão. O Banco Central<sup>4</sup>, em levantamento junto ao mercado, em 14/8/20, espera queda anual próxima de 5,52% do PIB nacional ao final do exercício corrente, sendo que, há 4 semanas, essa estimativa era de -5,95%. Portanto, observa-se uma pequena melhora na expectativa de mercado.

Em Minas Gerais, para o mesmo período e para a mesma base de comparação, a queda foi de 1,8%, tendo o PIB estadual totalizado R\$ 153,6 bilhões em valores correntes, conforme divulgado pela Fundação João Pinheiro – FJP. Quanto à perspectiva para 2020, a Fundação<sup>5</sup> estima contração de 4,9%, sendo que a conjectura anterior foi de -6,3%. Logo, observa-se, também, uma melhora na expectativa para a economia mineira.

(...)

A produção industrial de Minas Gerais apresentou, em junho de 2020, um avanço de 5,8% frente ao mês imediatamente anterior, na série com ajuste sazonal. Dos 15 locais pesquisados, 14 mostraram taxas positivas, refletindo, em grande medida, o retorno à produção (mesmo que parcialmente), após as paralisações/interrupções ocorridas em várias unidades produtivas.

No indicador acumulado para o período janeiro-junho de 2020, frente a igual período do ano anterior, a redução verificada na produção nacional foi de 10,9%, alcançando 13 dos 15 locais

4 Boletim Focus, publicado em 17/8/20.

5 [Projeções PIB e MIP – Os impactos da pandemia sobre a economia mineira em 2020](#), publicado em 7/8/20.

pesquisados. Minas Gerais apresentou redução de 11%, registrando, portanto, taxa negativa ligeiramente mais acentuada do que a média nacional, conforme gráfico a seguir.

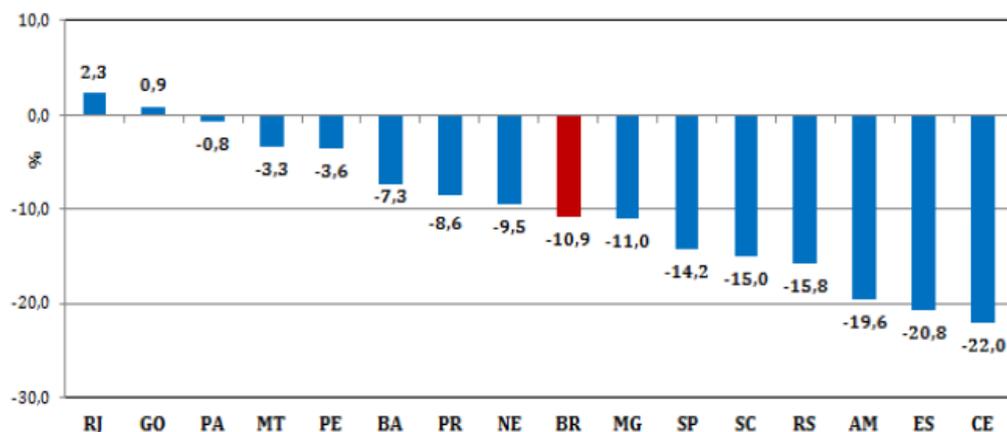


GRÁFICO 1 – Produção Física Industrial – Índice Acumulado no Ano – Junho 2020

Fonte: Pesquisa Mensal da Indústria – PMI, IBGE.

No Estado, observa-se um avanço de 6 das 13 atividades divulgadas, em relação a igual mês do ano anterior. Avançaram as indústrias de extração (8,5%), fabricação de produtos alimentícios (16,3%), fabricação de bebidas (6,8%), fabricação de produtos do fumo (12,1%), fabricação de outros produtos químicos (57,9%) e fabricação de produtos de minerais não metálicos (5,4%). Por outro lado, os principais recuos podem ser observados na fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos (-37,6%), fabricação de veículos, automotores, reboques e carrocerias (-35,3%) e fabricação de máquinas e equipamentos (-31,2%). Na tabela a seguir são apresentados os resultados agregados para a indústria geral, extrativa e de transformação.

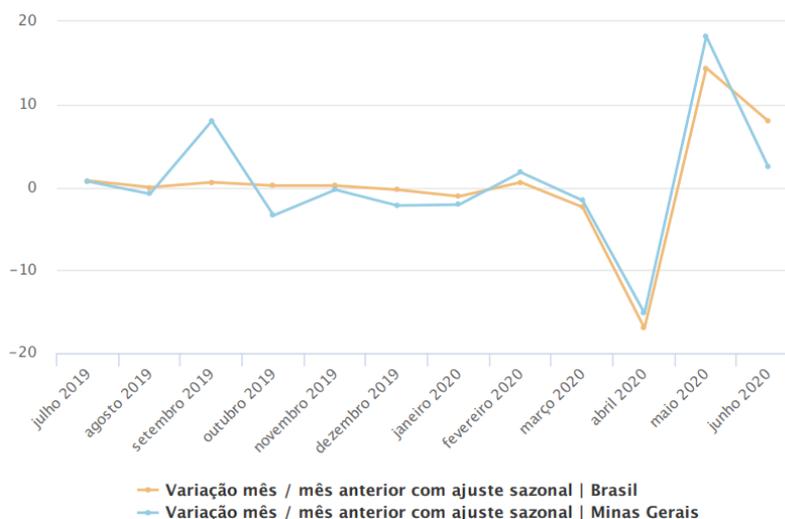
Tabela 1

Produção Física Industrial, por atividades – Minas Gerais – Junho 2020

Seções e atividades industriais (CNAE 2.0)	Variável		
	Variação percentual mensal (Base: igual mês do ano anterior) (%)	Variação percentual acumulada no ano (Base: igual período do ano anterior) (%)	Variação percentual acumulada nos últimos 12 meses (Base: últimos 12 meses anteriores) (%)
1 Indústria geral	-6,0	-11,0	-8,8
2 Indústrias extrativas	8,5	-16,0	-21,9
3 Indústrias de transformação	-8,9	-9,8	-5,0

Fonte: Pesquisa Mensal da Indústria – PMI, IBGE.

De acordo com a Pesquisa Mensal do Comércio – PMC, o volume de vendas do varejo cresceu 8% em junho, após a alta recorde de 14,4% em maio. Entretanto, vale pontuar que os valores positivos são sobre uma base de comparação muito baixa, já que no mês de abril a queda foi de 17%. No gráfico a seguir é possível observar as expressivas variações mensais, em âmbito nacional e no Estado de Minas Gerais.



**GRÁFICO 2 – Volume de Vendas do Comércio Varejista – Junho 2020**

Fonte: Pesquisa Mensal do Comércio – PMC, IBGE.

Na comparação com o mesmo período do ano anterior, a variação das vendas do comércio varejista em Minas Gerais foi de 2,7%, acima da média nacional (0,5%). Já quanto à variação acumulada nos últimos 12 meses, observa-se que o indicador do comércio varejista nacional foi de 0,1%, sendo que 14 das 27 Unidades de Federação apresentaram indicadores negativos, com destaque para Ceará (-8,7%), Rondônia (-7,9%) e Sergipe (-5,8%). Minas Gerais apresentou acumulado de 0,9%.

Em síntese, para o volume de vendas no varejo nacional, o resultado para o mês de junho de 2020 fecha, tanto o primeiro semestre quanto o segundo trimestre de 2020, com recordes negativos históricos, para toda a série da Pesquisa Mensal de Comércio. Na primeira metade do ano, devido ao período de isolamento social, as trajetórias dos indicadores, tanto do comércio varejista quanto do varejo ampliado, tiveram, nos meses de março e abril, seus pontos de maior intensidade. Ainda que o comércio tenha registrado recuperação nos meses de maio e junho (sobretudo nos indicadores de mês contra mês anterior), os meses de março e abril influenciaram para que o primeiro semestre de 2020 registrasse queda de 3,1% com relação ao primeiro semestre de 2019 e de 5,2% na comparação com o segundo semestre do ano passado (na série livre de influências sazonais), sendo, portanto, o primeiro semestre de 2020 o mais intenso, no campo negativo, da série histórica.

Em Minas Gerais, 8 das 11 atividades investigadas apresentaram avanço, na comparação com o mesmo mês do ano anterior, do comércio varejista, com destaque para Móveis (24,9%), Eletrodomésticos (10,8%) e Hipermercados e supermercados (6,8%). Por outro lado, os setores de Livros, jornais, revistas e papelaria (-48,3%) e Tecidos, vestuário e calçados (-33,3%) apresentaram os maiores recuos. Já no comércio varejista ampliado, o setor de Veículos, motocicletas, partes e peças apresentou recuo de 5,1% e o de Material de construção registrou avanço de 20,4%.

Por outro lado, a Pesquisa Mensal de Serviços – PMS demonstrou que o setor avançou 5% na passagem de maio para junho, interrompendo a sequência de taxas negativas nos quatro meses anteriores. Apesar desse crescimento em junho, o setor fechou o primeiro semestre de 2020 recuando 8,3%. A pesquisa aponta a influência do fechamento dos estabelecimentos

durante o isolamento social na queda do setor de serviços prestados às famílias, que recuou 35,2% no período, principalmente pela retração nas receitas de restaurantes, hotéis, bufê e outros serviços de comida preparada.

(...)

Em Minas Gerais, o setor de serviços apresentou, em junho, um avanço de 4,7% frente a maio de 2020. No acumulado de janeiro a junho, frente igual período do ano anterior, a queda do volume no Estado foi de 8,4%, em linha com o recuo da taxa nacional.

Os resultados por atividades em Minas Gerais, na comparação com o mesmo mês do ano anterior, apontam variações negativas do volume de serviços em todas as cinco atividades investigadas: serviços prestados às famílias (-50,5%), outros serviços (-11,2%), transportes, serviços auxiliares aos transportes e correios (-11,0%), serviços de informação e comunicação (-7,6%) e serviços profissionais, administrativos e complementares (-3,1%).

(...)

A retração econômica mundial refletiu no comércio exterior brasileiro, uma vez que a corrente de comércio (soma do valor exportado com o importado), acumulada até julho de 2020, foi inferior em R\$ 19,328 bilhões (8,36%) ao mesmo período de 2019. Os valores de exportação e importação são apresentados na tabela a seguir.

TABELA

2

Exportação e Importação – BR e MG6

Período de Janeiro a Julho de 2019 e de 2020

Período	Brasil		Minas Gerais	
	Exportação (US\$)	Importação (US\$)	Exportação (US\$)	Importação (US\$)
Jan-Jul/2019	129.599.017.823,00	101.527.368.511,00	14.596.964.517,00	5.041.393.434,00
Jan-Jul/2020	120.892.071.891,00	90.906.598.865,00	13.815.677.512,00	4.475.573.395,00

Fonte: Banco Central do Brasil e Ministério da Economia, Indústria, Comércio Exterior e Serviços.

Depreende-se que as exportações e as importações brasileiras alcançaram, nos primeiros sete meses do ano, a cifra de US\$ 120,892 bilhões e US\$ 90,907 bilhões, respectivamente, representando US\$ 29,985 bilhões de superávit na balança comercial. Relativamente ao Estado, as exportações somaram US\$ 13,816 bilhões no acumulado de 2020, equivalendo a 11,43% do total vendido pelo país, cabendo-lhe o 2º lugar no ranking dos Estados, enquanto as importações, US\$ 4,476 bilhões – 4,92% do total comprado – colocou Minas no 6º lugar no ranking. Dessa forma, o saldo na balança comercial estadual perfaz US\$ 9,340 bilhões. O Brasil, assim como Minas Gerais, tem a China como seu principal parceiro comercial.

Diante dos dados apresentados, não é possível deixar de notar os entraves e as dificuldades que permeiam a economia mineira. Lado outro, é imperioso notar que, mesmo no cenário de incertezas e grandes dificuldades, há avanços e melhoras. A pandemia causada pela Covid-19, indiscutivelmente, é um fato superveniente e imprevisível. Contudo, no entendimento dessa Unidade Técnica, tal fato não inviabiliza a celebração do Termo, pelo

6 Os valores referentes ao comércio exterior foram obtidos no site do Ministério da Economia, Indústria e Comércio Exterior e Serviços, em 20/8/20.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado*

contrário, reforça a sua necessidade. Como é possível acompanhar ao longo dos últimos anos, o Estado de Minas Gerais tem sofrido com eventos dessa monta, a lembrar do rompimento das barragens em Mariana e Brumadinho. Esperar por um momento de calma ou melhora absoluta de todos os indicadores para celebrar o Termo e iniciar, de uma vez por todas, o caminho consensual para o restabelecimento dos mandamentos constitucionais e legais não se afigura a melhor saída.

A postergação ou a não implementação das determinações desta Corte, reforça-se, de forma transparente, consensual e prudente, não aparenta ser o caminho ideal para o tratamento das finanças públicas estaduais. A Cfamge pondera, ainda, que é por meio do diálogo e do estabelecimento de prazos e metas claras e concretas que será viável ao Estado buscar o reequilíbrio de suas contas e entregas à sociedade.

### III – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, a Cfamge entende que devem ser mantidas as determinações do Tribunal Pleno, com a apresentação e a celebração do Termo de Compromisso. Além disso, essa Coordenadoria considera que não deve ser acolhido o pedido de retirar os valores do acordo da AMM da base de cálculo de MDE e ASPS, em razão da ausência de amparo fático e legal. Finalmente, partindo do índice de ASPS, referente ao exercício de 2018, definido pelo Tribunal Pleno, a Cfamge entende que foi aplicado o resíduo faltante.

Belo Horizonte, 29 de setembro de 2020.

Ana Carolina de Macedo e Marques Lanna  
Analista de Controle Externo TC 03203 - 1

Clélia Regina Arruda Álvares  
Analista de Controle Externo TC 968 - 4

Eliana Vilaça Brina  
Analista de Controle Externo TC 1108 - 5

Maria Silvia Reis  
Analista de Controle Externo TC 831 - 9

Suzana de Abreu Lemos  
Analista de Controle Externo TC 2275 - 3

Pedro Henrique Magalhães Azevedo  
Coordenador da Cfamge  
TC 2967 - 7