



Natureza: Balanço Geral do Estado

Processo nº. 1.088.786

Exercício: 2019

Responsável: Romeu Zema Neto

Relator: Conselheiro Durval Ângelo Andrade

Revisor: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Procurador MPTC: Elke Soares de Moura

Relatório

Senhor Presidente, Senhor Conselheiro Relator Durval Ângelo, demais Conselheiros e Conselheiros Substitutos, Senhora Procuradora Geral do Ministério Público de Contas, Elke Moura, demais autoridades aqui presentes e caros servidores.

De início desejo registrar meus sinceros cumprimentos ao Conselheiro Relator pelo excelente trabalho na condução do acompanhamento do exercício de 2019, primeiro ano de mandato do atual governador. Esse mister do Tribunal para o aprimoramento e melhoria da gestão pública, sobretudo com o escopo de amenizar o endividamento e conseqüentemente a atual crise fiscal mineira é muito importante, sobretudo no momento que passamos atualmente. 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 2019 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 governador, Romeu Zema.

É o relatório.

Fundamentação

O exercício de 2019 como dito alhures é início de mandato do governador, e como se sabe, na condição de revisor do último ano do mandato de seu antecessor a situação do Estado de Minas Gerais já restava dificultosa, tendo o orçamento daquele exercício sido aprovado com expressivo déficit, conforme Lei Orçamentária Anual nº 22.943/18.

Esse dado já demonstra o que esperaria o novel governador em sua gestão financeira orçamentária. A Lei Orçamentária Anual nº 23.290/2019, para o exercício de 2019 estimou receita de R\$ 100,330 bilhões e fixou a despesa em R\$ 111,773 bilhões, apresentando déficit orçamentário de R\$ 11,44 bilhões, tendo Minas Gerais novamente utilizado do orçamento realidade, em que orçamentariamente a despesa e a receita já se encontram em desequilíbrio.

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, não inclusão dos recursos advindos dos depósitos judiciais e extrajudiciais de terceiros no cálculo da dívida consolidada, discrepâncias no resultado primário e nominal, ausência de acompanhamento para a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – Meio Ambiente, aumento expressivo dos Restos a Pagar, endividamento, inclusão de inativos para composição do índice da educação, não fixação de percentual mínimo para o atendimento das necessidades da população - descumprimento do art. 155, § 5º da CEMG/1989, inscrição de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira vinculados ao ensino, baixa execução dos recursos da CFEM, crescimento do volume de recursos não

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.)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Conselheiro Wanderley Ávila

arrecadados por prescrição, mas já inscritos em dívida ativa, entre tantos outros. Isso tudo nos mostra que a alegação de orçamentação 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, agravada para o exercício em análise pela dívida gerada no não repasse aos municípios mineiros. Contudo, ciente das dificuldades que enfrentaria na gestão do Estado de Minas Gerais, após todos os dados financeiros e orçamentários desfavoráveis de seu antecessor, pouco se percebe na atual gestão o labor de intentar romper com o caminho que nosso Estado enveredou. Ao meu sentir, o não cumprimento das obrigações é constado em todas as áreas do Poder Executivo mineiro quando após o recebimento de alertas desta Corte no exercício de 2019, a prolação de votos para rejeição das contas de seu antecessor, demandariam mudanças estruturais importantes no Estado e um olhar para além de seu governo, em uma análise geracional para reenquadrar Minas Gerais na trilha da boa-administração e no desenvolvimento. 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, e, mais, a questão social e colaborativa também se mostrou deteriorada.

Ao longo do exercício o endividamento do Estado cresceu de maneira vertiginosa, o fracasso na contenção da dívida pública, o descumprimento dos índices constitucionais mínimos de saúde e educação, o incremento na inscrição de Restos a Pagar, o parcelamento dos vencimentos dos servidores públicos estaduais e sem que houvesse de outra parte uma reorganização estrutural do Estado, tendo em vista que era sabida a situação calamitosa deixada pelo governo anterior.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Conselheiro Wanderley Ávila

Como expressamente já me manifestei no Balanço Geral do Estado para o exercício de 2017 e 2018, 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 foi uma preocupação no governo anterior, e obviamente será no atual governo, tendo em vista que suas consequências são perniciosas para as políticas públicas e para a própria ação administrativa. O governo anterior foi ano a ano incrementando o resultado deficitário, atingindo o escabroso resultado histórico de R\$ 11,232 bilhões de déficit – o maior já ocorrido – em 2018.

Por salutar, apresentam-se, a seguir, as receitas, as despesas e os resultados orçamentários consolidados e contabilizados em Balanços Orçamentários, integrantes dos Relatórios Resumidos de Execuções Orçamentárias – RREOs, relativos aos exercícios financeiros de 2013 a 2019.

TABELA Erro! Fonte de referência não encontrada.
Resultado Fiscal do Estado²

Exercícios de 2013 a 2019			R\$
Ano	Receita	Despesa	Superávit/ Déficit
2013	70.958.446.418	71.906.529.762	(948.083.344)
2014	73.347.436.267	75.512.924.848	(2.165.488.580)
2015	76.154.853.986	85.119.036.086	(8.964.182.100)
2016	83.965.708.706	88.129.098.218	(4.163.389.512)
2017	88.623.909.095	98.391.669.163	(9.767.760.069)
2018	91.753.963.517	102.986.641.549	(11.232.678.031)
2019	99.548.340.319	108.180.584.581	(8.632.244.262)

Fonte: Armazém de Informações - Siafi.

Pode-se visualizar na tabela acima, um crescimento de 40,29% da receita, enquanto a despesa aumentou em ritmo mais acelerado, atingindo 50,44%. Embora tenha havido desaceleração significativa do déficit em 2019, frente ao de 2018, ele ainda persistiu, a vista de a

² Relatório inicial da Cfamge, fl. 92.

receita e despesa manterem comportamento similar ao dos anos anteriores. Relativamente a esse resultado, o Relatório Contábil – Anexo às Contas Governamentais de 2019 demonstra que tal retração ocorreu em virtude da adoção de ações de austeridade no controle da despesa pela atual gestão, bem como pela apresentação de bons resultados no desempenho da receita tributária, conforme informações da Cfange.

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 Cfange apontou que em 2019, a conta contábil 8.1.2.9.1.06 Depósitos Judiciais registrou saldo expressivo de R\$ 6,828 bilhões, o que, caso fosse considerado na linha Outras Dívidas, do Demonstrativo da DCL, aumentaria a DCL para R\$ 129,517 bilhões e alteraria o percentual da DCL sobre a RCL para 202,16%, ultrapassando, portanto, em 2,16 p.p., o limite estabelecido na Resolução do Senado Federal e atraindo para o Estado as sanções institucionais da LRF.

No biênio 2018-2019, o percentual DCL/RCL atingiu no primeiro ano 186,35%, enquanto no segundo, exercício em análise houve incremento, alcançando 191,50%³, impactado principalmente pelo expressivo aumento da Dívida Consolidada Líquida na ordem de 15,19%.

Portanto, corroboro o estudo técnico, e concluo que a Dívida Consolidada Líquida montou de R\$ 122,689 bilhões em 2019, frente a Receita Corrente Líquida de R\$ 64,068 bilhões, o que representa a razão percentual DCL/RCL de 191,50%.⁴

Quanto aos Restos a Pagar, seu aumento tem sido verificado ano após ano, o que tem representado um grave problema geracional e caso não seja contido, de fato, inviabilizará o Governo de Minas Gerais nos exercícios seguintes. Além disso, o endividamento e a inscrição persistente de Restos a Pagar sem recursos disponíveis poderá chegar até o momento do final do mandato do atual governador, atraindo para si todas as consequências previstas no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

³ Fl. 171, Tabela 98.

⁴ Fl. 171, Tabela 98



Logo, a situação dos Restos a Pagar também é uma variante que necessita muita atenção por parte desta Corte de Contas e sobretudo do Governo, tendo em vista que em 2018 o acumulado de Restos a Pagar atingira a cifra de R\$ 31,364 bilhões de insuficiência final. Naquela assentada, na condição de revisor das contas deixei esse dado registrado, contudo, o que 2019 nos apresenta é um resultado ainda pior neste item.

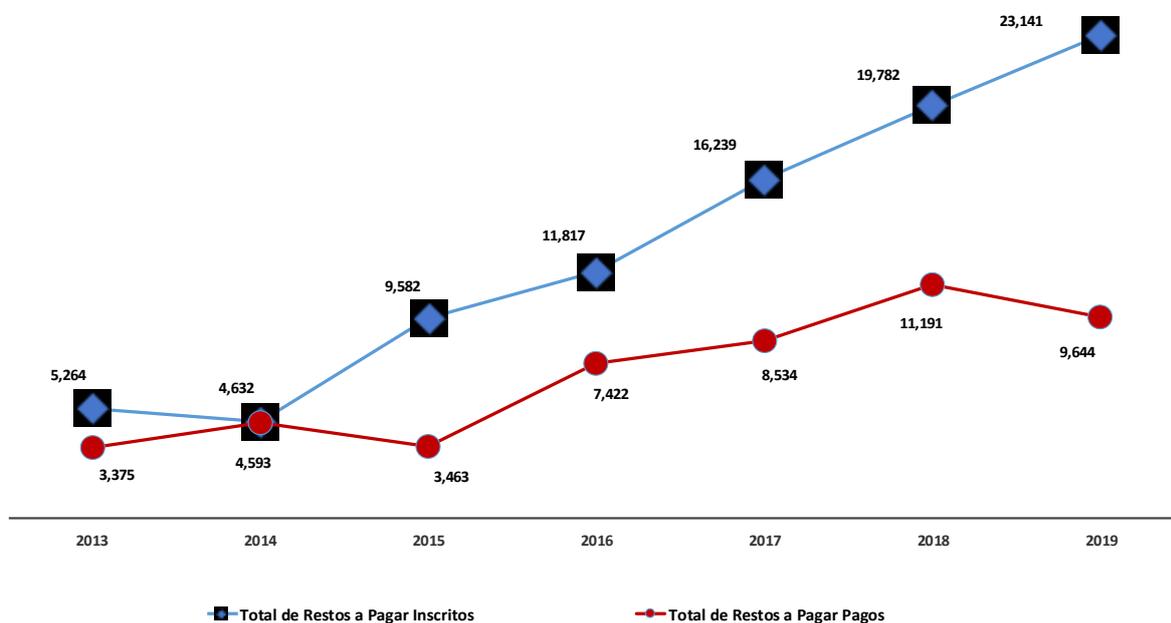
Em 2019, o estoque de R\$ 39,931 bilhões de Restos a Pagar apurado representa acréscimo de 41,38%, ou seja, R\$ 11,686 bilhões a mais em relação ao exercício de 2018. O principal determinante desse acréscimo foi em função das obrigações da dívida contratual não pagas.

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 108 da Cfamge, 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.

Antes de concluirmos acerca dos Restos a Pagar, faz-se necessário analisarmos as inscrições e os pagamentos no período. Os dados dos Restos a Pagar isoladamente poderiam indicar apenas uma dificuldade financeira em liquidá-los, mas atrelar este dado aos seu fluxo de pagamentos nos força a chegarmos a outra conclusão, a qual demonstra que o Governo Estadual não andou bem em relação a matéria no exercício de 2019, porque houve incremento na inscrição de Restos a Pagar aliado ao decréscimo em seus pagamentos em relação ao exercício anterior, como se vê no gráfico abaixo⁵.

⁵ Gráfico extraído do exame inicial da Cfamge, fl. 196.



As inscrições em Restos a Pagar tiveram aumento no período, à exceção do exercício de 2014, no qual houve decréscimo de 12%. Em 2019, houve um aumento de 16,98% comparado às inscrições de 2018. Quanto aos pagamentos, apresentaram trajetória ora crescente, ora decrescente, tendo, em 2019, ocorrido decréscimo de 13,82% em relação ano anterior.

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 40,11% da receita arrecadada em 2019⁶, 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\$ 43,702⁷, ou seja, 68,21% da RCL, excedendo, portanto, o limite de 60% estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Ao se comparar com o exercício anterior, houve redução de 8,27%, entretanto, ainda insuficiente para se alcançar o limite legal. No que diz respeito apenas ao Poder Executivo, o limite fora ultrapassado em 9,42 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.

⁶ Fl. 92, Tabela 47.

⁷ Despesa consolidada da Administração Pública Estadual.



Ainda neste tópico relativo à despesa com pessoal, temos como importante também a reiterada conduta do Estado e não cessada na atual gestão da 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, contrariando a Portaria nº 746/2011 do MPS e as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional.

Importa tratar agora dos recursos vinculados por determinação constitucional ou legal. Início esta etapa de meu voto com a Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, os quais antecipo que acolho integralmente as razões e conclusões da unidade técnica.

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 2019, no montante de R\$ 10,433 bilhões, correspondentes a 19,80 % da receita base de cálculo (R\$ 52,694 bilhões), por afronta ao disposto no art. 212 da CR/88.⁸

Já em relação ao Fundeb, concluo igualmente a Cfamge que os gastos do Fundeb atingiram a razão de 75,60%⁹ da receita do fundo, em conformidade com o XII do art. 60 do ADCT da CR/88, alterado pela EC nº 53/2006. Acrescenta-se que apesar de o Estado ter feito ao longo do exercício pagamentos referentes ao adimplemento de sua Dívida referente aos Repasses ao Fundo, resta em 30 de abril de 2019, o saldo de R\$ 4,924 bilhões a pagar.

Quanto ao Consfundeb e o encaminhamento de sua prestação de contas anual, bem como sua movimentação, o Governador, apesar de citado sobre o item não apresentou justificativas, razão pela qual acolho os apontamentos realizados pela unidade técnica.

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, conforme art. 82, §1º da CEMG/1989; e acrescento que sob este apontamento o Governador também não se manifestou.

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 2019, no montante de R\$ 4,703 bilhões, correspondente

⁸ Fl. 286, Tabela 159.

⁹ Fl. 268, Tabela 146.

ao percentual de 8,93% da receita base de cálculo (R\$ 51,248 bilhões)¹⁰, 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 2019, determino que sejam tomadas providências visando ao cumprimento das decisões desta Corte, 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 2019.

Acrescento que acompanho na íntegra o estudo da unidade técnica e o parecer ministerial em suas conclusões, determinações e recomendações, perfazendo peças integrantes da fundamentação de meu voto.

Conclusão

Diante de todo o exposto e em atenção às circunstâncias concretas examinadas, em observância ao art. 22 da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro, voto pela emissão de Parecer Prévio pela aprovação das contas, com ressalvas, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Romeu Zema Neto, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2019, com fundamento no inciso II do art. 45 da Lei Complementar Estadual n.º 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, especialmente, pelo não cumprimento dos índices constitucionais e legais:

- a) na **Despesa com Pessoal do Poder Executivo**, o limite fora ultrapassado em **9,42%** em relação ao seu máximo previsto no inciso II, art. 20, c, da LRF c/c o art. 169, CR/88;
- b) na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, no exercício de **2019**, a aplicação total representou **19,80%** da base de cálculo, não tendo sido atingido o patamar exigido no art. 212 da Constituição da República;
- c) nas **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, o percentual atingido foi de **8,93%** 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);

¹⁰ Fl. 325, Tabela 181.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Gabinete do Conselheiro Wanderley Ávila

- d) Da extrapolação do limite de alerta da **Dívida Consolidada Líquida** pelo Poder Executivo, sem se considerar os depósitos judiciais, porque ao computá-los teria sido ultrapassado o limite máximo de endividamento;
- e) Do incremento na inscrição de **Restos a Pagar** aliado ao decréscimo de suas liquidações, alcançando o montante recorde de **R\$ 39,931 bilhões**.

Determino ainda que o Estado de Minas Gerais faça cumprir a previsão contida no art. 169, §3º, CRFB/1988 de modo a ajustar a despesa com pessoal.

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 as determinações do Relator, acompanho integralmente e saliento a importância deste Tribunal acompanhar o cumprimento das determinações.

Recomendo, ainda, que o Estado de Minas Gerais promova verdadeiro projeto reestruturante que permita o melhor controle sobre a) o endividamento público, b) o crescimento da inscrição de Restos a Pagar e c) a redução nas renúncias de receitas; para que seja possível melhorar o aspecto financeiro e de eficiência da gestão governamental.

Recomendo, por fim, que o projeto reestruturante acima mencionado seja realizado com a formação de comitê misto e interdisciplinar, composto por membros deste Tribunal de Contas, da Controladoria Geral do Estado e do Poder Executivo.

Tribunal de Contas, em 26 de maio de 2021.

Conselheiro Wanderley Ávila