

PROCESSO Nº 1.088.786

NATUREZA: BALANÇO GERAL DO ESTADO

EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019

RELATOR: CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO

REVISOR: CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

MPTC: PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA

Inicialmente, cumprimento a todos aqueles que participaram da instrução deste processo, o Relator, Conselheiro Duval Ângelo; o Revisor, Conselheiro Cláudio Couto Terrão; a Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Elke Andrade Soares de Moura, e respectivas equipes, bem como os servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – Cfamge, aos quais transmito meu reconhecimento pelo profícuo trabalho realizado, mediante o qual foram oferecidos ao Tribunal Pleno os dados necessários para a emissão do parecer prévio sobre as contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais, Senhor Romeu Zema Neto, relativas ao exercício financeiro de 2019.

Cumprimento os demais presentes, conselheiros, servidores deste Tribunal e integrantes da equipe do Governador do Estado, na pessoa do Advogado-Geral, Dr. Sérgio Pessoa de Paula Castro.

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

1 – Introdução

À saída, registro que teria motivos para concluir pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas ora analisadas, na linha que adotei em votos que proferi no exame das contas anuais da gestão estadual passada, porquanto, mais uma vez, não foram cumpridos os percentuais constitucionais mínimos de alocação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e em ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Mas

não posso deixar de considerar a realidade circundante, marcada pela crise financeira e o desequilíbrio fiscal verificado nas contas públicas do Estado no final da gestão anterior e que perpassa pela atual gestão, o que dificulta de forma bastante contundente as ações governamentais, sobretudo diante do agravamento ocasionado pelas consequências advindas do nefasto desastre ocorrido em Brumadinho. Além disso, não posso deixar de aquilatar o esforço que percebi da atual gestão na tentativa de solucionar as dificuldades enfrentadas, o que não vislumbrei na gestão passada, e os pareceres prévios emitidos pelo Tribunal sobre as contas governamentais dos últimos quatro exercícios financeiros. Em razão de tais premissas, meu voto será norteado pelos princípios da proporcionalidade e da isonomia, conforme passo a expor.

Pois bem. O início da atual gestão, não bastassem a crise financeira e fiscal, agravada pelo vultoso valor das dívidas transferidas de anos anteriores, foi lamentavelmente marcado, como bem realçou a Cfmg, pelo trágico desastre humano e ambiental ocorrido em Brumadinho, em 25 de janeiro de 2019, devido ao rompimento da barragem de rejeitos de minério da Mina do Córrego do Feijão, operada pela Vale S.A. Esse nefasto evento, que poderia ter sido evitado, é considerado como o maior acidente de trabalho no Brasil em perda de vidas humanas e o segundo maior desastre industrial do século, além dos danos ambientais, materiais, psicológicos causados. Triste capítulo da história de Minas Gerais, essa tragédia provocou, além das inúmeras mortes, perda de empregos e redução da atividade produtiva, afetando a arrecadação de receitas, como aquelas advindas do próprio Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS.

O exercício financeiro de 2019 repetiu também o cenário vivenciado em 2018, caracterizado pela ausência de repasse de transferências constitucionais obrigatórias aos Municípios mineiros que, em sua grande maioria, são dependentes da receita proveniente desses repasses. Decerto, os Municípios encontram sérias dificuldades para manter ou implementar políticas sociais, notadamente nas áreas mais essenciais da atuação estatal, como a educação e a saúde, segmentos tão caros à sociedade, mormente para a população de baixa renda, que depende sobremaneira dos serviços ofertados pelo Poder Público.

Não obstante, em 4/4/19, o Poder Executivo estadual e a Associação Mineira dos Municípios – AMM, mediante a intermediação do Tribunal de Justiça, celebraram acordo com os Municípios mineiros que, espontaneamente, optaram por aderir ao ajuste,

prevendo a regularização imediata dos repasses futuros e a transferência parcelada dos valores atrasados.

A persistente retenção dos repasses constitucionais favorecem possíveis colapsos na efetivação de políticas essenciais ao atendimento dos anseios da coletividade.

2 – Panorama Econômico e Execução Orçamentária

No campo econômico, verificou-se que o PIB de Minas, de acordo com dados da Fundação João Pinheiro – FJP, apresentou valor nominal de R\$632,002 bilhões em 2019, correspondendo a 8,71% (oito inteiros e setenta e um centésimos por cento) do PIB nacional (R\$7,257 trilhões). Em termos reais, a taxa de crescimento do PIB mostrou-se instável em 2019, revelando baixo dinamismo, o que levou a economia mineira a encerrar o exercício financeiro com retração de 0,3% (três décimos por cento) no PIB. Esse resultado, consoante consta à fl. 26 do relatório técnico inicial, ficou aquém do alcançado em 2018 (+ 1,2%) e do aferido para o Brasil (+ 1,1%).

O saldo da balança comercial mineira correspondeu a 34,15% (trinta e quatro inteiros e quinze centésimos por cento) da balança nacional, ao totalizar US\$15,933 bilhões, o que representou 4,82% (quatro inteiros e oitenta e dois centésimos por cento) superior ao período anterior e o segundo maior do país, atrás apenas do Pará (fl. 28).

O estado de Minas Gerais, consoante se extrai da fl. 28 do relatório técnico, encerrou o último trimestre de 2019 com 11,314 milhões de pessoas na força de trabalho, das quais 1,071 milhão de pessoas estão desocupadas, segundo o IBGE, sendo que a taxa de desocupação, de 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento), foi menor do que a observada para o Brasil (11%) e para o Sudeste (11,4%).

A despeito da determinação de observância do equilíbrio fiscal preconizada na Constituição da República e na Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pelo quinto ano consecutivo foi previsto na Lei Orçamentária Anual – LOA, déficit orçamentário, projetado em R\$11,443 bilhões, com receita estimada em R\$100,330 bilhões e despesa fixada em R\$111,774 bilhões, incluídas as operações intraorçamentárias (fls. 47 e 49). E, ao final do exercício financeiro de 2019, depois da execução orçamentária, constatou-se que o déficit orçamentário efetivo apurado pelo Estado foi de R\$8,632 bilhões (diferença entre a despesa realizada de R\$108,180 bilhões e a receita arrecadada de R\$99,548 bilhões – fls. 131 e 473).

Em 2019, manteve-se a trajetória deficitária na execução orçamentária, de R\$8,632 bilhões, que, comparado ao apurado em 2018, de R\$11,233 bilhões, evidencia uma redução de 23,15% (vinte e três inteiros e quinze centésimos por cento) (fl. 471).

Essa previsão deficitária, conforme bem assinalou a Cfange, vai de encontro do princípio do equilíbrio fiscal, que privilegia e reforça o planejamento, bem como, mais especificamente, a sua vinculação com a execução do gasto público, e traz sérias consequências para as finanças do Estado, a exemplo do endividamento registrado em Restos a Pagar sem disponibilidade de Caixa, procedimento não permitido pela LRF.

A despesa fiscal foi fixada em R\$111,774 bilhões e, em virtude da abertura de créditos adicionais líquidos, o crédito autorizado perfaz R\$116,866 bilhões, representado 4,56% (quatro inteiros e cinquenta e seis centésimos por cento) de acréscimo à previsão inicial. A despesa total empenhada/realizada somou R\$108,181 bilhões, representando 96,79% (noventa e seis inteiros e setenta e nove centésimos por cento) da dotação inicial fixada e 92,57% (noventa e dois inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) do crédito autorizado (dotação atualizada), superando os R\$102,987 bilhões realizados no exercício financeiro de 2018 em 5,04% (cinco inteiros e quatro centésimos por cento) (fl. 90).

O Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 40% (quarenta por cento) da despesa fixada (*caput* do art. 9º da LOA), sendo que, em 2019, as suplementações totalizaram R\$21,159 bilhões, isto é, 18,93% (dezoito inteiros e noventa e três centésimos por cento) do crédito inicial fixado, evidenciando, desse modo, o atendimento ao limite legal (fl. 70).

3 – Desoneração dos valores referentes às emendas parlamentares impositivas do limite de suplementação de créditos orçamentários

Constatou-se que a LOA reiterou, no § 1º do seu art. 9º, a desoneração do limite percentual de despesa referente às emendas parlamentares individuais, o chamado Orçamento Impositivo. Em razão disso, foram abertos, em 2019, créditos suplementares de R\$72,033 milhões (extralimite), referentes ao remanejamento das citadas emendas (Decreto com Numeração Especial 245, de 11/4/2019), que, em face do mencionado dispositivo da LOA, não foi computado para cálculo do limite de suplementação (fl. 71).

Acerca dessa prática, tida como irregular à luz do inciso VII do art. 167 da Constituição da República, a Cfange ressaltou que já houve ocorrência similar anterior no Estado,

também no âmbito do Poder Executivo, tendo como objeto despesas do grupo Pessoal e Encargos. E que, por ocasião da apreciação das contas de 2011, este Tribunal já havia recomendado ao Poder Executivo que estabelecesse limite percentual que comportasse todas as suplementações, em conformidade com os ditames constitucionais e legais, visando permitir melhor controle das ações do Poder Público. Tal recomendação foi reiterada no parecer prévio emitido sobre as contas do exercício financeiro de 2014.

Embora cumprida a referida recomendação nos exercícios financeiros de 2016 a 2018, a LOA, em 2019, voltou a determinar, no § 1º do seu art. 9º, a desoneração do limite percentual de despesa referente às emendas parlamentares individuais.

Em sua defesa sobre o tema, o Executivo alegou que essa desoneração foi adicionada à LOA, via emenda, durante o processo legislativo, e teve como objetivo expurgar do cálculo as iniciativas originárias do Poder Legislativo, dando independência ao Executivo para realocar as dotações inseridas por emendas à LOA.

Tais argumentos não foram acolhidos pela Cfamge (fls. 63 e 64 do relatório de reexame), por entender que a vedação à concessão ou utilização de créditos ilimitados, consignada no inciso VII do art. 167 da Constituição da República, busca não apenas o equilíbrio, mas também estabelecer elo entre o planejamento do gasto e sua efetiva execução. Assinalou a Cfamge que, admitir créditos ilimitados ou inserir cláusulas de desoneração de limites, seria reconhecer que o orçamento é peça de ficção e que as despesas fixadas podem ser livremente alteradas ao longo da execução.

A Cfamge ressaltou que o Executivo tem o poder/dever de vetar parcialmente o projeto de LOA, diante da afronta ao citado dispositivo constitucional, e que, não o fazendo, contribuiu para a concretização da irregularidade apontada.

Salientou que “não se desconhece que as emendas parlamentares e o seu novo regime de previsão e execução podem ser fatores complicadores. De todo modo, isso não quer dizer que elas constituem exceção à regra de vedação à concessão e à utilização de créditos ilimitados. Tanto é assim que, na LDO e na LOA da União para o exercício de 2020, não constam dispositivos dessa natureza”.

Nesse contexto, faz-se mister que o Executivo atente para a norma de regência, incluindo todos os gastos no percentual limite de suplementação, em cumprimento ao que preceitua

a legislação vigente, sobretudo a vedação imposta pelo inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

4 – Execução não equitativa das emendas parlamentares impositivas.

Outro tema relativamente recente que foi levantado pela Cfange diz respeito ao acompanhamento das emendas parlamentares impositivas.

Em 26/7/2018, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 96, que alterou os artigos 159 e 160 da Constituição do Estado de Minas Gerais e acrescentou os artigos 139 e 140 ao Ato das Disposições Constitucionais (ADCT), instituindo o chamado “Orçamento Impositivo”, que estabelece, a partir de 2019, a obrigatoriedade de previsão e execução das despesas decorrentes de emendas parlamentares individuais. Tais emendas consistem em ferramentas que aproximam o Poder Legislativo da elaboração do orçamento anual e buscam efetivar as políticas demandadas pelos cidadãos.

Nas alterações implementadas, em síntese, foi estabelecido que as emendas individuais ao projeto de Lei Orçamentária serão aprovadas no limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida – RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. A metade desse valor deve ser destinada a Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, sendo que a sua execução será considerada no cômputo dos recursos mínimos, equivalentes de 12% (doze por cento), previsto na Constituição da República, a serem aplicados pelos Estados em ASPS. Tais dotações, incluídas na LOA de 2019, somente poderão ser objeto de alteração, pelo autor da emenda, caso a unidade orçamentária de destino também seja vinculada a ASPS. Além disso, é vedada a destinação de recursos para pagamento de pessoal ou encargos sociais (fl. 46 e 76).

O art. 139 do ADCT da Constituição Mineira ressalva que o percentual total de previsão das emendas individuais deverá ser cumprido de forma progressiva, sendo 0,70% (setenta centésimos por cento) em 2019, 0,80% (oitenta centésimos por cento) em 2020, 0,90% (noventa centésimos por cento) em 2021 e 1% (um por cento) a partir de 2022.

Em conformidade com a informação constante na nota 25, à fl. 46 do relatório técnico, as emendas individuais apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA serão aprovadas no limite de 1% (um por cento) da RCL prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo. Desse percentual, no mínimo metade será destinada a ASPS. Porém, há regra de transição que prevê, para 2019, o limite de 0,70% (setenta centésimos por cento)

da RCL para aprovação das mencionadas emendas, tendo sido tais regras levadas em consideração para aprovação.

Utilizando estritamente o conceito de execução equitativa trazido na Constituição Mineira, a Cfamge verificou que ele não foi atendido, porquanto os valores da despesa executada por deputado estadual oscilaram entre zero e R\$5,112 milhões. Nenhum valor das emendas propostas pelo deputado Antônio Lerin (PSB) foi executado, tendo em vista que todas as suas indicações foram reprovadas. Ademais, analisando os valores executados por parlamentar, observou-se que as emendas de sete dos setenta e sete deputados não foram executadas em conformidade com o mínimo de 50% (cinquenta por cento) das despesas em ASPS.

Vale ressaltar que, conforme o inciso I do art. 140 do ADCT da Constituição Mineira, “as programações incluídas por emendas individuais [...] serão de execução orçamentária e financeira obrigatória [...] sendo 50% [...] destinados a ações e serviços públicos de saúde” (fl. 83).

Apesar das justificativas apresentadas pelo Executivo, a Cfamge ainda mantém a informação de que a execução equitativa não foi atendida, mesmo considerando o conceito apresentado pela Secretaria de Estado de Governo - Segov, em conjunto com a Advocacia Geral do Estado - AGE, da utilização de um percentual, em contraponto à análise de valores nominais. Como explanado pela própria Segov e verificado pela Cfamge, houve considerável variação nas execuções por parlamentar (fl. 30 do reexame).

A questão em foco, portanto, requer a devida atenção por parte do Executivo e Legislativo, mormente por estar associada ao cumprimento dos limites constitucionais e da regra de execução equitativa.

5 – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE

Questão de expressivo relevo no exame das contas, a meu juízo, diz respeito aos percentuais mínimos constitucionais de recursos que os entes federados devem alocar na MDE e em ASPS.

O art. 212 da Constituição da República determina aos Estados a aplicação mínima de 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE. Mandamento congênere está plasmado no *caput* do art. 201 da Constituição Mineira.

Em relação ao cumprimento desse mandamento constitucional, o Executivo, por meio das informações constantes no Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), relativo ao 6º bimestre do exercício financeiro de 2019, demonstrou que as despesas empenhadas, custeadas com a receita resultante de impostos e recursos do Fundeb, totalizaram **R\$11,940 bilhões** (fl. 270), dos quais foram liquidados R\$11,679 bilhões. Os R\$261 milhões restantes foram inscritos em Restos a Pagar Não Processados - RPNP (fl. 276).

Ao total empenhado, foram acrescidas perdas com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, no valor de R\$1,455 bilhão, e deduzidos R\$55 milhões referentes a cancelamentos, em 2019, de Restos a Pagar que compuseram o percentual de alocação de recursos em MDE em exercícios financeiros anteriores (fl. 276).

Dessa forma, o Executivo demonstrou a aplicação de R\$13,341 bilhões em MDE, correspondentes a **25,32%** (vinte e cinco inteiros e trinta e dois centésimos por cento) da receita de impostos e transferências, de R\$52,694 bilhões (fl. 276).

Índice de gastos em MDE apurado pelo Executivo em 2019

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE	11.678.943.403,25
RPNP incluídos nos gastos com MDE	261.359.217,17
Perda com o Fundeb	1.455.265.571,86
Cancelamento de RP, em 2019, q/ compuseram o índice em exercícios anteriores	(54.637.733,16)
Total dos gastos MDE apurado (A)	13.340.930.459,12
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	52.694.470.347,20
Percentual aplicação em MDE (A / B)	25,32%

Antes de avançar no exame do mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) de recursos que o Estado tem o dever de alocar na MDE, cumpre salientar que, no tocante às transferências ao Fundeb, a Cfamge informou que a Constituição da República não excluiu os recursos decorrentes da alíquota adicional do ICMS, prevista no § 1º do art. 82 do ADCT, a serem repassados ao Fundeb. E, nesse sentido, a Cfamge informou que existe débito do Estado de Minas Gerais, em face da ausência dos repasses devidos a esse título, no período de 2012 a 2018, no montante de R\$492 milhões (fl. 273).

Ademais, salientou que, no exercício financeiro de 2019, as transferências ao Fundeb, relativas ao ICMS, continuavam sendo feitas com exclusão do percentual destinado ao

Fundo de Combate à Pobreza, concluindo, assim, que essa prática adotada pelo Executivo não encontra respaldo nas regras constitucionais e legais sobre a matéria.

Não houve manifestação do Executivo estadual acerca dessa questão.

Em razão disso, na linha do entendimento técnico, considero que cabe a este Tribunal de Contas exigir do Executivo estadual plano de regularização do repasse ao Fundeb do valor de R\$626.087.545,82 (seiscentos e vinte e seis milhões oitenta e sete mil quinhentos e quarenta e cinco reais e oitenta e dois centavos), concernentes ao período de 2012 a 2019, e adotar providências com vistas à correção imediata da impropriedade, qual seja, de não repassar ao Fundeb a parcela relativa ao ICMS (fl. 276).

Prosseguindo, verifico que a Cfange decotou as seguintes despesas computadas pelo Executivo, em 2019, como próprias da MDE: gastos com inativos, no valor de R\$2,263 bilhões (fl. 277); RPNP, inscritos no exercício, sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, R\$261,359 milhões (fl. 280); despesas com assistência comunitária, R\$639 mil (fl. 276); e cancelamentos, em 2019, de Restos a Pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, R\$437,528 milhões (fl. 284). Desse modo, os recursos financeiros aplicados pelo Executivo estadual na MDE, depois dos ajustes efetivados pela Cfange, somaram R\$10,433 bilhões, equivalentes a **19,80%** (dezenove inteiros e oitenta centésimos por cento) da receita base de cálculo, em vez dos 25,32% (vinte e cinco inteiros e trinta e dois centésimos por cento) apresentados pelo Executivo estadual (fls. 276 e 286, do Relatório Técnico).

Índice de gastos em MDE apurado pela Cfange

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE	11.678.943.403,25
RPNP Incluídos nos Gastos com MDE	261.359.217,17
Perda com o Fundeb	1.455.265.571,86
Restos a Pagar Não Processados Inscritos em 2019 sem disponibilidade financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	(261.358.988,24)
Cancelamentos, em 2019, de Restos a Pagar Inscritos, com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	(437.528.155,96)
Despesas com Inativos	(2.262.829.699,26)
Gastos com Assistência Comunitária	(638.997,99)
Valor dos gastos MDE Ajustado (A)	10.433.212.350,83
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	52.694.470.347,20
Percentual aplicação em MDE (A / B)	19,80%

O Executivo pronunciou-se sobre as duas primeiras exclusões. Contudo, ficou silente sobre as demais deduções levadas a efeito pela Cfange.

O Executivo estadual argumentou que, em 2019, foram identificadas despesas relacionadas com MDE, referentes ao pagamento de servidores inativos da área da Educação com recursos ordinários (Fonte 10), da ordem de R\$2,263 bilhões, as quais foram consideradas para aferição do percentual mínimo, por autorização da Câmara de Coordenação de Ação Governamental, consoante Ata da Reunião nº 03/2019 (fls. 35 e 36 do relatório de reexame).

Ressaltou que o orçamento fiscal do Estado para o exercício financeiro de 2020, já aprovado pelo Legislativo, também apropriou entre as despesas com MDE o montante de R\$6,342 bilhões, para custear benefícios previdenciários de servidores inativos da área da Educação (Fonte 10 – Recursos Ordinários).

Alegou, ainda, que não se pode concluir pela existência de erro grosseiro, com fundamento nas disposições do art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Lindb).

A meu juízo, agiu com o devido acerto a Cfange, ao promover o expurgo dos gastos com inativos para cálculo do percentual mínimo de recursos alocado em MDE, em razão das normas contidas nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394, de 1996, c/c o inciso I do art. 22 da Lei nº 11.494, de 2007, e das disposições da IN/TCCEMG nº 13, de 2008, com as modificações introduzidas pela IN/TCCEMG nº 09, de 2011, que, no § 1º do seu art. 6º, fixou a impossibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da Educação.

E, em que pese a referida instrução ter previsto, de forma transitória, a concessão de prazo para adequação àquele dispositivo, e ter o Tribunal outrora aceito, excepcional e temporariamente, a inclusão desses gastos em virtude da celebração do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG celebrado com o Estado, atualmente, a matéria no âmbito desta Corte já se encontra pacificada.

Para ênfase de tal assertiva, o Tribunal Pleno, na sessão de 23/1/2019, ao apreciar os autos do Assunto Administrativo nº 1.040.482, sob relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, reafirmou, à unanimidade, a vedação da inclusão dos gastos com inativos e pensionistas da Educação no cômputo da aplicação do percentual mínimo de recursos em MDE. Na oportunidade, salientou-se que os recursos destinados ao pagamento de benefícios previdenciários não repercutem, sequer indiretamente, na prestação dos serviços de

educação, da mesma forma que o pagamento de trabalhadores da educação em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Mais recentemente, ou seja, depois de verificar que o Executivo, no exercício financeiro de 2020, estava computando indevidamente despesas com inativos em MDE, conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO referente ao primeiro bimestre de 2020, em desrespeito ao disposto na Constituição da República, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e na Instrução Normativa (INTC) nº 13, de 2008, o Tribunal Pleno, por força da decisão prolatada na sessão de 29/7/2020, nos autos do Acompanhamento nº 1.088.916, determinou que o Executivo se abstinhasse de computar tais gastos no cômputo do percentual mínimo de aplicação de recursos em MDE.

Assim, diante da firme interpretação conferida à matéria por este Tribunal de Contas, impõe-se ao Executivo deixar de incluir esses gastos no cálculo do índice de aplicação de recursos em MDE, em fiel observância à legislação de regência.

O Executivo alegou, sobre a glosa do montante de R\$261,359 milhões de RPNP inscritos no exercício sem disponibilidade financeira, que o Estado vem apresentando sucessivos déficits orçamentários. E que, muito embora a disponibilidade de caixa negativa, em 31/12/2019, tenha sido de R\$36,9 bilhões, todos os RPNP foram considerados e devidamente registrados na contabilidade, em atendimento aos procedimentos contábeis vigentes. Isso evidenciaria de forma transparente a situação fiscal do Estado e os compromissos assumidos, mesmo os pendentes de liquidação e pagamento.

Insta salientar, com relação ao déficit apresentado no orçamento, que já na apreciação das contas de governo atinentes ao exercício financeiro de 2015, asseverei que, apesar de a Lei de Meios ter sido aprovada com déficit orçamentário, as despesas com ASPS e com a MDE foram fixadas com a observância dos percentuais mínimos constitucionalmente exigidos de 12% (doze por cento) e 25% (vinte e cinco por cento), respectivamente. De igual modo, foram fixadas nos exercícios financeiros seguintes, incluindo o de 2019, ora em análise. E não poderia ter sido diferente, pois essas percentagens mínimas incidem sobre a receita efetivamente arrecadada no exercício financeiro, para quantificação do montante de recursos a ser alocado nessas políticas essenciais.

A existência de déficit orçamentário, portanto, ainda que se possa cogitar de estar amparado pelo Poder Legislativo, em regra, não tem o condão mitigar o dever constitucional de alocar os percentuais mínimos de recursos em MDE e ASPS.

É notório que esse cenário, contudo, vem se mantendo desde 2015, sendo reflexo do grau de dificuldade que o Poder Executivo enfrentou e ainda enfrenta para financiar e manter controlados os gastos públicos, o que exigia – e continua a exigir – avanços institucionais para solução de déficits de difícil equacionamento, sobretudo em momentos, como os da atual conjuntura econômica do país, em que as fontes de financiamento das despesas públicas são previsivelmente escassas.

Diante do contexto histórico, no que se refere ao expurgo dos RPNP sem disponibilidade financeira, ressalto que o posicionamento por mim adotado em manifestações pretéritas era de que, até que os recursos vinculados à Saúde e à Educação fossem segregados do caixa único do Estado, a inclusão das despesas inscritas em Restos a Pagar, para apuração dos percentuais constitucionais de recursos alocados na MDE e em ASPS, ficaria condicionada à existência de disponibilidade financeira do Poder Executivo, conforme “Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa” – Anexo 5 do RGF (Relatório de Gestão Fiscal).

Ocorre que, consoante explicitado no relatório da Cfamge (tópico que trata da “Metodologia de apuração das despesas com MDE e ASPS” - fl. 257), a partir de 2018, o Executivo acatou as recomendações do Tribunal, quanto ao cumprimento do inciso I do art. 50 da LRF, e passou a evidenciar a disponibilidade de caixa específica por recursos vinculados.

Assim, tornou-se possível identificar, a partir do exercício financeiro de 2018, se, de fato, haveria suficiência financeira para apuração dos índices de recursos alocados na MDE e em ASPS. E, de acordo com a análise do demonstrativo à fl. 281, a Cfamge constatou a insuficiência de recursos específicos para cobrir, não apenas os RPNP, objeto de análise neste tópico, mas também os RPP, que, por força do entendimento emanado da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, são atualmente computados, independentemente da existência dos recursos financeiros correspondentes.

No entanto, ao avaliar a dedução dos Restos a Pagar de exercícios anteriores cancelados no exercício financeiro de 2019 feita pelo Executivo, para apuração do limite

constitucional de aplicação de recursos em MDE, a Cfamge, por constatar que tais deduções, na quantia de R\$54,638 milhões, se restringiram aos cancelamentos relativos ao ano-origem 2018, entendeu que o valor a ser decotado deveria englobar a totalidade dos RPNP de exercícios anteriores (2012 a 2018) cancelados em 2019, no montante de R\$437,528 milhões. Nesse valor, já estariam incluídos os cancelamentos atinentes ao ano-origem 2018.

Porém, para promovermos a análise dos efeitos dos RPNP na apuração dos gastos com MDE, torna-se necessário fazer breve histórico da situação financeira existente ao final do exercício financeiro de 2018, uma vez que, como será demonstrado, a realidade constatada na apuração dos gastos com educação no período de 2015 a 2018 interferiu diretamente na gestão financeira dos recursos destinados à educação, em 2019.

Como exaustivamente retratado em diversas passagens do estudo técnico, a insuficiência financeira para pagamento dos RPNP passou a ser configurada no Estado a partir do exercício financeiro de 2015 e perdurou até o final do exercício financeiro de 2018. Nesse período, o posicionamento da Cfamge, ao qual me alinhei à época, era de que os RPNP não poderiam ser computados como gastos com MDE.

Essa realidade foi demonstrada nas respectivas análises das contas correspondentes aos exercícios financeiros citados (2015 a 2018), sendo que, nos pareceres prévios emitidos pelo Tribunal, era concedido prazo para o então gestor regularizar o apontamento.

Tanto é 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 Pleno deste Tribunal, por maioria, que, excepcionalmente, fossem aceitos no cômputo das despesas efetuadas com a MDE, os RPNP que tinham sido expurgados pela Cfamge por falta de disponibilidade financeira, nos valores totais de R\$821 milhões e R\$989 milhões, respectivamente.

Determinou-se, outrossim, que tais despesas deveriam ser liquidadas e pagas até o final do exercício financeiro de 2018. E, conforme estudo da Cfamge anexado às fls.1.038 a 1.042 dos autos do Balanço Geral do Estado de 2018, foi evidenciado que, em 31/12/2018, do montante acima referido, ainda restavam saldos a pagar de R\$107,67 milhões de 2015 e R\$252,21 milhões de 2016. Esses valores foram transferidos para a gestão que se iniciou em 2019.

Aliado a essa situação refletida a partir da realidade de 2015 e 2016, temos que, nos exercícios financeiros de 2017 e 2018, o Executivo estadual permaneceu computando RPNP sem disponibilidade financeira na apuração dos gastos com MDE. A inclusão dos valores correspondentes aos RPNP na apuração do índice de recursos alocados na MDE foi acatada pelo Tribunal na emissão do parecer prévio sobre as contas governamentais, como se denota dos excertos dos votos a seguir colacionados:

Processo: 1040601

Natureza: BALANÇO GERAL DO ESTADO

Exercício: 2017

Responsável: Fernando Damata Pimentel

Considerando que a natureza destas despesas é apropriada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e os fundamentos constantes da minha manifestação no tópico relativo aos Restos a Pagar, **os quais equacionam, mediante Termo de Compromisso e Plano de Ação, solução para a questão relativa à disponibilidade financeira em face das inscrições em restos a pagar não processados**, incluídas as despesas com MDE; entendo pela inclusão do valor de R\$ 1.244.143.301,48, inscritos em restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, nas despesas com MDE, passando a totalizar R\$ 11.852.389.285,96, correspondente a 25,1066% da receita base, acima, portanto, do mínimo exigido pelo art. 212 da Constituição da República. (Excerto do voto do Conselheiro Sebastião Helvecio, pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas – aprovado na sessão de 6/5/2019) (fl. 65 do acórdão).

Processo: 1066559

Natureza: BALANÇO GERAL DO ESTADO

Exercício: 2018

Responsável: Fernando Damata Pimentel

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. (Excerto do voto divergente do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas – aprovado na sessão de 12/2/2020) (fl. 76 das notas taquigráficas).

Este Tribunal, diante dos posicionamentos externados pela maioria dos membros do Colegiado, aprovou a apresentação, pelo Executivo estadual, de um Termo de

Compromisso e Plano de Ação, a fim de solucionar a questão relativa à inscrição de despesas em RPNP sem disponibilidade financeira, incluídas as despesas com MDE.

E, conforme se extrai das notas taquigráficas da sessão do Tribunal Pleno de 18/12/2019, atinentes aos autos do processo de prestação de contas de 2017 – Processo nº 1.040.601, considerando que se encontrava em curso a deliberação do parecer prévio sobre as contas governamentais do exercício financeiro de 2018, com votos já proferidos no sentido da atualização do termo de compromisso com os dados e informações de 2018, foi suspenso o prazo fixado para o envio do termo de compromisso até a deliberação final do processo concernente ao Balanço-Geral do Estado de 2018.

Após, tendo em vista a emissão do parecer prévio sobre as contas de 2018, ocorrida em 12/2/2020 e transitada em julgado em 21/01/2021, o relator das contas, Conselheiro José Alves Viana, iniciou as tratativas para que o Executivo estadual apresentasse o citado termo de compromisso. E, consoante se extrai dos autos do Processo nº 1.066.559, recentemente, ou seja, em 18/5/2021, foi deferido novo prazo para apresentação do documento, contado da intimação do responsável (despacho exarado pelo atual relator, Conselheiro Mauri Torres – anexado ao SGAP em 19/5/2021– peça nº 45).

Feito esse histórico, há que se ponderar que os Restos a Pagar de exercícios anteriores cancelados em 2019 compõem as despesas que serão objeto do termo de compromisso até então não formalizado.

Ademais, nos deparamos com a informação contida no relatório técnico resultante do exame da defesa, à fl. 71, anexado aos autos da prestação de contas de 2019, de que a Secretaria de Estado de Fazenda - SEF, em seus esclarecimentos, encaminhou as justificativas dos órgãos e entidades sobre os cancelamentos de Restos a Pagar em 2019, por meio de arquivo compactado, as quais foram objeto de circularização realizada pela Superintendência Central de Contadoria Geral - SCCG/SEF.

A Cfamge salientou que foram relacionados, de forma resumida, todos os valores cancelados por unidade orçamentária, destacando que os mais relevantes foram os relacionados a Pessoal. A Cfamge considerou procedentes as alegações da defesa, relativas às justificativas apresentadas de cada órgão e entidade da Administração Direta, frente aos cancelamentos de RPP em 2019.

Em decorrência da análise empreendida, a Cfamge expõe que, entre os R\$935,526 milhões de cancelamentos, destacam-se os efetuados pelas unidades orçamentárias: 9801/FPC, R\$330,683 milhões, referentes à Folha de Pagamento de Pessoal e Encargos Sociais-INSS, apropriados no exercício de 2017; 1031-TJMG, R\$ 330,146 milhões, referentes à Folha de Pagamento, cancelamento por insubsistência dos respectivos saldos, conforme explicação da unidade; 1261 – SEE, R\$144,593 milhões, que foram cancelados por inúmeros motivos, entre os quais se destacam alteração de Fonte de Pagamento – da 71 para a 21, encerramento de atividade de escolas estaduais, termos de compromissos expirados.

Para cancelamento dos Restos a Pagar remanescentes de exercícios anteriores, em especial vinculados à folha de pagamento do exercício financeiro de 2017, há explícita alegação de insubsistências de saldos. E, nos cancelamentos em análise da educação especificamente (R\$437,528 milhões), temos que R\$321,690 milhões, conforme demonstrado no quadro de “Restos a Pagar Cancelados, em 2019, RPP e RPNP, por Anos-Origem 2012 a 2018 (MDE)” à fl. 285 do estudo técnico inicial, decorreram justamente de Restos a Pagar provenientes do registro da folha de pagamentos de 2017, inscritos à época e que, por força da proposta de formalização do termo de compromisso anteriormente mencionado, foram computados como MDE daquele exercício financeiro.

O valor dos Restos a Pagar oriundos da folha de pagamento de 2017, de R\$321,690 milhões, por si só, representa 73,53% (setenta e três inteiros e cinquenta e três centésimos por cento) do total de Restos a Pagar cancelados em 2019, apurados no estudo técnico, da ordem de R\$437,528 milhões.

Frente a esse complexo contexto, e diante das decisões deste Tribunal de Contas de equacionar o problema dos Restos a Pagar sem disponibilidade financeira dos exercícios financeiros de 2015 a 2018, mediante termo de compromisso, ainda a ser formalizado, pondero que não há como sancionar o novo gestor por uma realidade que perdurou nos últimos quatro anos que antecederam seu mandato e que ainda não foi equacionada por meio do mecanismo definido como norteador da ação do gestor público.

Torna-se essencial a observância do princípio da não surpresa, aplicável não só no âmbito do direito tributário, mas também no âmbito do direito administrativo, porquanto não se

mostra razoável que a mudança de orientação deste Tribunal de Contas venha atingir situações dos jurisdicionado já consolidadas.

Não posso deixar de obtemperar, *in casu*, que, diante da atuação dos órgãos de controle de forma definitiva, como ocorreu nos pareceres prévios emitidos que abordaram situação idêntica à ora em análise, ocorrida nos exercícios financeiros de 2015 a 2018, necessário se faz que o caso seja examinado sopesando os princípios da legalidade estrita e da segurança jurídica, com vistas à estabilização das situações já constituídas.

Assim, a bem da uniformização das decisões deste Tribunal, entendo que, no caso em tela, os cancelamentos dos Restos a Pagar de exercícios anteriores, formalizados em 2019, devem ser objeto de análise no termo de compromisso idealizado na apreciação das contas governamentais do exercício financeiro de 2018, considerando que fruto de concessão conferida às contas sob responsabilidade de gestor distinto do atual.

Demais disso, acerca desses RPNP sem disponibilidade financeira, mas que foram inscritos no exercício financeiro de 2019, deve ser concedido ao gestor responsável tratamento idêntico ao conferido nos exercícios financeiros anteriores, devendo ser formalizado, com a urgência que o caso requer, termo de compromisso para equacionamento dos valores envolvidos, podendo, ainda, ser determinada a inclusão no termo de compromisso em tramitação, dos valores correlatos a 2019.

Ainda com relação ao gerenciamento dos RPNP de exercícios financeiros anteriores, constato que o estudo técnico, à fl. 288, retratou que, no ano de 2019, foram pagos pelo Executivo R\$142,098 milhões referentes aos RPNP, cujas inscrições ocorreram no período de 2015 a 2018. É dizer, do total RPNP sem disponibilidade financeira transferidos dos exercícios financeiros de 2015 a 2018, de R\$1,768 bilhões (R\$1.187.919.075,77 + R\$142.097.793,82 + R\$437.528.155,96), o Executivo estadual liquidou e pagou R\$142,098 milhões.

A Cfamge registrou o entendimento consolidado na resposta dada à Consulta nº 932.736, segundo o qual os valores dos RPP poderão ser aceitos no cômputo do percentual mínimo de gastos com ASPS no exercício financeiro em que forem pagos, desde que não tenham sido incluídos no percentual de gastos com ASPS no exercício financeiro em que foram empenhadas e liquidadas as respectivas despesas, por falta de disponibilidade financeira. E mais, apesar de ser possível a analogia desse entendimento aos Restos a Pagar –

processados e não processados – relativos a gastos com MDE, o Tribunal, em decisão plenária, já teria considerado tais despesas como MDE em exercícios financeiros anteriores, quando apurou o percentual com base na totalidade das despesas empenhadas mesmo sem disponibilidade financeira. Assim, a Cfange não computou tais valores, por entender que incorreria em dupla contabilização, caso também considerasse os pagamentos que ora se apresentam para cálculo do índice de MDE de 2019.

Tal interpretação, a meu juízo, resultaria em prejuízo para o gestor que utilizou recursos arrecadados em 2019 para arcar com despesas cujas obrigações foram contraídas em gestões anteriores, as quais, à época, foram acatadas pelo Tribunal e condicionadas ao termo de compromisso, que ainda não foi formalizado, ênfase.

Em verdade, a quitação desses gastos sinaliza a tentativa do gestor de, ainda que paulatinamente, equacionar a questão dos Restos a Pagar, cancelando as insubsistências e, ao mesmo tempo, honrando o pagamento das despesas legítimas e regulares até então realizadas pelo Estado, independentemente de quem tenha sido o ordenador. Tudo isso em um contexto de histórica escassez de recursos, haja vista a comprovada ausência de disponibilidade financeira retratada nos exercícios anteriores.

Diante de toda essa explanação acerca dos RPNP, tendo como fundamento a determinação reiterada deste Tribunal de Contas, de que, diante da realidade do Estado apurada na sua recente conjuntura, de 2015 a 2018, o termo de compromisso representa o instrumento hábil para avaliar as despesas computadas na MDE e para as quais não havia disponibilidade financeira, e pelas razões anteriormente expostas, considero que, ao valor apurado pela Cfange, como aplicado em MDE, devem ser acrescidos: **R\$261,359** milhões de RPNP de 2019 sem disponibilidade financeira; **R\$437,528** milhões de RPNP de exercícios financeiros anteriores, cancelados em 2019; e **R\$142,098** milhões de RPNP de exercícios financeiros anteriores sem disponibilidades financeiras pagos em 2019.

Formalizados tais ajustes, tem-se que o montante de recursos aplicado em MDE corresponderia a R\$11,274 bilhões, equivalentes a **21,40%** (vinte e um inteiros e quarenta centésimos por cento) da respectiva receita base de cálculo, conforme quadro a seguir.

Índice de gastos com MDE em 2019

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE apurado no estudo técnico	10.433.212.350,83

RPNP de 2019 sem disponibilidade financeira	261.359.217,17
RPNP de exercícios anteriores, cancelados em 2019	437.528.155,96
RPNP de exercícios anteriores sem disponibilidade financeira, pagos em 2019	142.097.793,82
Valor dos gastos MDE Ajustado	11.274.197.517,78
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	52.694.470.347,20
Percentual aplicação em MDE (A / B)	21,40%

Entendo necessário, ainda, retratar outra peculiaridade decorrente de exercícios financeiros anteriores e que, certamente, interferiu de forma direta e inconteste no gerenciamento dos recursos destinados à MDE, especificamente no tocante à dívida do Estado referente a repasses de recursos ao Fundeb não formalizados em exercícios financeiros anteriores.

Sobre o tema, verifico que o estudo técnico à fl. 292, detalhou que, de acordo com o RREO, Anexo 8 do 6º Bimestre de 2018, as Receitas destinadas ao Fundeb, oriundas da parcela de 20% (vinte por cento) 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 bilhões. Contudo, o valor efetivamente repassado ao Fundeb foi de R\$3,887 bilhões, restando diferença a ser repassada de R\$5,069 bilhões.

Esse valor, somado com a dívida referente ao exercício financeiro de 2017, de R\$1,500 milhão, atingiu o montante de R\$5,071 bilhões, registrado no Balanço Geral do Estado, Passivo Circulante – a título de Repasses de Recursos Constitucionais e Legais – credor Fundeb, conta contábil 2.1.1.02.09 do Passivo Circulante.

O estudo demonstra, também, que, em fevereiro de 2019, foi quitado, pelo Estado, parte do saldo devido ao Fundeb, cujas ordens de pagamentos somaram R\$146,348 milhões. E, em abril de 2019, foi efetuado ajuste na conta contábil 2.1.1.02.09 – Repasses de Recursos Constitucionais /Legais do Passivo Circulante, no valor de R\$196 mil, restando, em 30 de abril de 2019, nessa conta contábil, o saldo de R\$4,924 bilhões.

Ainda em relação a dívidas pretéritas, demonstra o estudo técnico, à fl. 293, que o Estado se comprometeu, 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 milhões, em 10 (dez) parcelas mensais de R\$12.115.832,37 milhões, no período de março de 2019 a dezembro de 2019. Verificou-se que esses repasses foram regularizados em 2019, até em valores superiores aos acordados, pois o

valor total efetivamente repassado foi de R\$183,143 milhões, conforme planilha encaminhada ao Tribunal, com a identificação dos Municípios, números e datas das ordens de pagamentos, bem como a parcela repassada a cada um deles.

Penso que as especificidades financeiras observadas no Estado de Minas Gerais nos últimos cinco anos devem ser consideradas para a análise das contas. Caso contrário, corre-se o risco de atribuir sanção mediata à sociedade mineira, já tão sacrificada, e imediata ao gestor, que, ao se deparar com a realidade circundante imposta, tentou regularizar os passivos pretéritos, ainda que em detrimento de aplicação dos recursos em ações originadas em sua própria gestão.

Ad argumentandum tantum, caso o gestor não tentasse quitar as obrigações já existentes e que foram transferidas sobretudo da gestão passada, com o intuito de destinar os recursos correspondentes as despesas que poderiam compor o percentual de gastos com MDE, teríamos a seguinte realidade:

Índice MDE

Incluindo o pagamento de dívidas pretéritas relacionadas à educação

Descrição	Valores em R\$
Gastos com MDE apurado após o ajuste dos RPNP	11.274.197.517,78
Recursos arrecadados em 2019 destinados ao pagamento do Fundeb de exercícios anteriores	146.348.398,78
Recursos arrecadados em 2019 destinados ao pagamento de transporte escolar de exercícios anteriores	183.142.631,68
Valor dos gastos MDE Ajustado	11.603.688.548,24
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	52.694.470.347,20
Percentual aplicação em MDE (A / B)	22,02%

É claro que, ainda assim, não se alcançaria o percentual mínimo constitucional. No entanto, não se pode deixar de reconhecer o esforço que a atual gestão vem empreendendo para sanear as dívidas contraídas em gestões pretéritas. As cifras pendentes de regularização atingem montante tão representativo no contexto financeiro do Estado que não se pode vislumbrar perspectiva de solução imediata das obrigações transmitidas, não contingenciáveis, mormente em cenário de escassez de recursos cada vez mais crescente.

Para se ter uma clara compreensão do que foi exposto, vale observar como evoluiu a aplicação de recursos em MDE desde o exercício financeiro de 2015, tanto sob a perspectiva do exame técnico quanto do Tribunal Pleno.

Exercício financeiro	Apurado no estudo técnico	Página- Peça do SGAP – N° Processo	Considerado no parecer prévio, após inclusão dos RPNP, por maioria do Tribunal Pleno	Página- Peça do SGAP – N° Processo
2015	22,77	pág. 41 - peça 3 - 977.590	25,00	pág. 142 - peça 16 - 977.590
2016	22,84	pág. 53 - peça 4 - 1.007.713	25,12	pág. 30 - peça 11 - 1.007.713
2017	22,47	pág. 04 - peça 3 - 1.040.601	25,1066	pág. 65 - peça 17 - 1.040.601
2018	18,48	pág. 20 - peça 6 - 1.066.559	19,93	pág. 76 - peça 26 - 1.066.559
2019	19,80			

6 – Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS

A Lei Orçamentária Anual de 2019 fixou a despesa com ASPS em R\$6,196 bilhões, que corresponderia a 12,09% (doze inteiros e nove centésimos por cento) da receita vinculável estimada em R\$51,248 bilhões (fl. 295).

Ao publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS, do período de janeiro a dezembro de 2019, o Estado evidenciou, ao final do exercício financeiro, receita arrecadada no montante de R\$52,694 bilhões e despesas executadas no total de R\$6,718 bilhões, equivalentes a 12,75% (doze inteiros e setenta e cinco centésimos por cento). Do montante dessas despesas, R\$4,704 bilhões foram liquidadas no exercício financeiro de 2019 e R\$2,013 bilhões inscritas em RPNP (fl. 296).

Índice de aplicação de recursos em ASPS apurado pelo Executivo (fl. 297)

Descrição	Valores em R\$
Despesas Empenhadas no Exercício (A)	6.717.688.870
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	52.694.469.460
Percentual aplicação em ASPS (A / B)	12,75%

Chamou atenção da Cfamge o elevado montante de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira, computados pelo Executivo, na apuração do referido índice, ou seja, mais de 60% (sessenta por cento) do total das despesas computadas não foram pagas no exercício financeiro de 2019 e, ainda assim, mesmo sem suficiência financeira específica, foram consideradas para cálculo do percentual constitucional.

Nessa esteira, depois de analisar as despesas computadas e proceder ao expurgo dos gastos considerados impertinentes, a Cfamge apurou que o montante de recursos efetivamente aplicado em ASPS foi de R\$4,703 bilhões, que representam 8,93% (oito inteiros e noventa e três centésimos por cento) da receita base de cálculo, de R\$52,694

bilhões, evidenciando o não cumprimento do inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República, acrescido pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000 (fl. 323).

Índice ASPS Apurado pela Cfamge (fl. 324)

Descrição	Valores em R\$
Despesas Empenhadas no Exercício	6.717.688.870
Despesas não Consideradas – TDCO 011/2018	(1.282.948)
Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira	(2.013.258.090)
Valor dos gastos ASPS Ajustado (A)	4.703.147.832
Receita Líquida de Impostos e Transferências (B)	52.694.469.460
Percentual aplicação em ASPS (A / B)	8,93%

A Cfamge destacou a que o Executivo estadual considerou as despesas executadas no Fundo Estadual de Saúde - FES, no valor de R\$9,587 milhões, cujo objeto foi a aquisição de combustíveis, lubrificantes, peças, acessórios, seguros, reparo, manutenção e serviços aeroportuários para aeronaves (fl. 298).

No entanto, após exame pormenorizado dos gastos em questão, a Cfamge decotou integralmente, daquele montante, o valor de R\$2,019 milhões, aplicado na Ação 4487 – Gestão da Regulação do Acesso, inserida no âmbito do Programa 183 – Regulação e previsto no Termo de Descentralização do Crédito Orçamentário - TDCO 0011/2018, celebrado entre a Secretaria de Estado de Saúde - SES e a Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG. Para a Cfamge, essa despesa não deveria ser computada, porquanto tem como fontes (84 e 37) recursos não vinculados legalmente ao financiamento de ASPS para fins do índice constitucional. Ademais, não foi mencionada no Plano Estadual de Saúde e não tem por finalidade políticas que permitem identificar o seu emprego exclusivo em ASPS, nos termos da legislação (fl. 300).

Do valor acima mencionado, R\$736 mil foram retirados juntamente com os RPNP sem disponibilidade de caixa e R\$1,283 milhão (valor liquidado) foi decotado à parte, a fim de evitar dupla dedução (fl. 300).

Segundo o relatório da Cfamge, em razão da ausência de disponibilidade de caixa, os valores atinentes aos RPNP também não poderiam compor o índice de recursos aplicado em ASPS, pois devem ser consideradas apenas as despesas liquidadas.

Com base no Demonstrativo Consolidado da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar – Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, do 3º quadrimestre de 2019, do Poder Executivo, verificou-se, no que concerne às ASPS, especificamente quanto aos

recursos provenientes de impostos e transferências recebidas, que a disponibilidade de caixa bruta era de R\$4,947 milhões, ao passo que as obrigações financeiras alcançaram R\$6,531 bilhões, resultando numa insuficiência financeira de R\$6,526 bilhões. E que, ainda assim, houve a inscrição de R\$2,077 bilhões de RPNP, resultando em uma insuficiência total de R\$8,603 bilhões (fl. 311).

Os argumentos apresentados pelo Executivo na defesa não foram capazes, segundo a Cfamge, de alterar o percentual por ela apurado.

Alegou o Governador que o montante aplicado era composto de recursos executados nos diversos estágios da realização da despesa (empenhados, liquidados ou pagos), os quais, independentemente da situação, estavam comprometidos com o financiamento de ASPS. E que, para aferição do índice final de 12,75% (doze inteiros e setenta e cinco centésimos por cento), foi considerado o saldo de RPNP inscrito no exercício, como se vem procedendo nos últimos anos. Acrescentou que o empenhamento das despesas não invalida a sua participação no total aplicado, pois, ao empenhar recursos orçamentários, o Estado assume, perante os fornecedores, o compromisso de honrar com o devido pagamento por bens adquiridos e serviços prestados.

Em que pese o cálculo ajustado pela Cfamge, tal como anteriormente explicitarei no tópico relativo à verificação da aplicação de recursos em MDE, os valores correspondentes aos RPNP, diante das peculiaridades apresentadas na conjuntura econômica retratada no Estado nos exercícios financeiros de 2015 a 2018, faz-se mister resgatar a apuração dos gastos em ASPS pelo Estado.

Isso porque, de forma similar à MDE, as decisões plenárias deste Tribunal atinentes às contas dos exercícios financeiros de 2015 a 2018, em caráter excepcional, permitiram ao Estado o cômputo dos RPNP, sem disponibilidade financeira, para composição do índice de recursos alocados em ASPS, situação que resultou na revisão dos percentuais apurados nos respectivos estudos técnicos, conforme detalhado no quadro abaixo:

Exercício financeiro	Apurado no estudo técnico	Página- Peça do SGAP – N° Processo	Considerado no parecer prévio, após inclusão dos RPNP, por maioria do Tribunal Pleno	Página- Peça do SGAP – N° Processo
2015	9,16	pág. 47 - peça 3 - 977.590	12,29	pág. 142 - peça 16 - 977.590
2016	8,71	pág. 53 - peça 4 - 1.007.713	12,24	pág. 37 - peça 11 - 1.007.713
2017	7,71	pág. 55 - peça 3 - 1.040.601	12,09	pág. 67 - peça 17 - 1.040.601

2018	7,92	pág. 43 - peça 6 - 1.066.559	10,22	pág. 70 - peça 26 - 1.066.559
------	------	------------------------------	-------	-------------------------------

Não se pode olvidar que, a despeito de o Tribunal ter acatado, excepcionalmente, por maioria de votos, a inclusão dos RPNP conforme anteriormente exposto, em contrapartida, determinou-se que referidos Restos a Pagar fossem efetivamente pagos em exercícios financeiros seguintes. É dizer, em relação ao exercício financeiro de 2015, a determinação foi de que a regularização ocorresse a partir de 2017, e, relativamente aos valores das despesas inscritas em RPNP e considerados no cômputo do percentual de recursos alocados em ASPS em 2016, que fossem regularizados até 2018.

Contudo, de forma reincidente, tal determinação não foi cumprida. Consoante espelha o estudo técnico às fls. 312 a 318, dos valores de RPNP então considerados nos pareceres prévios emitidos sobre as contas dos exercícios financeiros de 2015 a 2017, é possível extrair a posição dos saldos a serem liquidados e liquidados a pagar em 31/12/2018:

RPNP SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA – 2015 A 2018

POSIÇÃO EM 31/12/2018

Exercício de Origem	Valor inscrito como RPNP sem disponibilidade	Saldo a liquidar em 31/12/2018	Liquidado a pagar em 31/12/2018	Total de restos a pagar em 31/12/2018	fl.
2015	1.227.320.543,17	125.054.168,23	23.103.064,69	148.157.232,92	313
2016	1.560.270.176,03	84.400.312,00	223.527.388,20	307.927.700,20	315
2017	2.067.167.660,37	594.170.983,84	808.520.930,83	1.402.691.914,67	317
2018	1.151.167.374,69	1.151.167.374,69	-	1.151.167.374,69	321
Total	6.005.925.754,26	1.954.792.838,76	1.055.151.383,72	3.009.944.222,48	

Denota-se dos dados ali contidos, retratados no quadro acima, que a atual gestão também herdou RPNP sem disponibilidade financeira de anos anteriores da ordem de R\$3,010 bilhões. E, assim como na MDE, foram computados no exercício financeiro de origem e, por conseguinte, também devem compor o termo de compromisso a ser formalizado, conforme se extrai do excerto do parecer prévio emitido nas contas do exercício financeiro de 2018, a seguir transcrito:

Processo: 1066559

Natureza: BALANÇO GERAL DO ESTADO

Exercício: 2018

Responsável: Fernando Damata Pimentel

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 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. (Excerto do voto divergente do Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas – aprovado na sessão de 12/2/2020) (fl. 69 das notas taquigráficas – Peça 21).

Tendo como base o princípio da segurança jurídica e nos termos já retratados anteriormente, quando externei o meu posicionamento acerca dos gastos com a MDE, cabe conceder ao responsável pelas contas do exercício financeiro de 2019 permissão para que os RPNP inscritos em 2019, sem disponibilidade financeira, indicados no estudo técnico pelo montante de R\$2,077 bilhões, fl. 311, sejam considerados no cômputo dos gastos em ASPS e, por consequência, incluídos no termos de compromisso a ser formalizado para regularização dos valores destinados a esse segmento.

Contudo, verifico que a atual gestão, em que pese a situação financeira verificada, efetuou no decorrer do exercício financeiro de 2019 o pagamento de parte dos Restos a Pagar de exercícios anteriores (2015 a 2018). E, como não havia disponibilidade financeira à época da inscrição, o pagamento desses Restos a Pagar, da ordem de R\$576,986 milhões, foi efetivado com recursos arrecadados em 2019, conforme se extrai do quadro de fl. 321.

De forma idêntica, verifico a partir do quadro de fl. 322 que, no exercício financeiro de 2019, foram pagos RPP de exercícios anteriores da ordem de R\$1,106 bilhão, que, igualmente, não tinham disponibilidade financeira à época do processamento, conforme se extrai da informação técnica acerca da metodologia de apuração da disponibilidade financeira, fls. 257 e 258, situação também retratada, por ocasião da análise dos gastos com MDE.

A soma desses pagamentos perfaz R\$1,683 bilhão. Não considerar esse valor no cômputo do percentual de recursos gastos em ASPS no exercício financeiro de 2019, assim como abordado na análise da MDE, redundaria em sanção ao gestor, que demonstrou esforço e planejamento para honrar, ainda que parcialmente, os compromissos já existentes de gestão pretérita ao de sua responsabilidade.

Ressalto, ainda, que tal como nos gastos com MDE, os RPNP sem disponibilidade financeira dos exercícios financeiros de 2015 a 2018 devem fazer parte do termo de compromisso a ser celebrado. Desse modo, tanto os pagamentos realizados à data de formalização do termo, bem como os cancelamentos efetuados e respectivas justificativas devem ser considerados para equacionar o problema e regularizar, na forma a ser estabelecida, a aplicação dos recursos destinados às ASPS.

Por oportuno, acolho a glosa de despesas formalizada no estudo técnico, fl. 300, de R\$2,019 milhões, aplicados na Ação 4487 – Gestão da Regulação do Acesso, inserida no âmbito do Programa 183 – Regulação, previsto no TDCO 0011/2018, celebrado entre a SES e a Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG, por terem como fontes (84 e 37) recursos não vinculados legalmente ao financiamento de ASPS para apuração do índice constitucional, além de não ser mencionado no Plano Estadual de Saúde e, ainda, ter por finalidade políticas que não permitem identificar o seu emprego exclusivo em ASPS, nos termos da legislação.

Assim, para fim de emissão de parecer prévio, considero que ao valor apurado pela Cfamge de R\$4,703 bilhões devem ser acrescidos os RPP e RPNP sem disponibilidade financeira de exercícios financeiros anteriores, pagos em 2019, de R\$1,683 bilhão, resultando no total aplicado de R\$6,386 bilhões, que representa **12,12%** (doze inteiros e doze centésimos por cento) da receita base de cálculo (R\$52,694 bilhões), atendendo ao mínimo de 12% (doze por cento), fixado na Constituição da República.

Adotando esse critério, mesmo diante da conjuntura retratada, de crise financeira exposta em todos os segmentos de atuação do Estado de Minas Gerais, reconhece-se que o gestor público, apenas com recursos arrecadados no exercício sob sua responsabilidade, formalizou pagamentos de dívidas pretéritas, diferentemente do constatado nos exercícios financeiros anteriores. Em razão disso, entendo que deve ser dado tratamento adequado aos RPNP inscritos sem disponibilidade financeira no primeiro ano da atual gestão

estadual, pois, a bem da coerência e na esteira do entendimento consolidado neste Tribunal de Contas sobre a matéria, tais valores poderão ser considerados aplicados, somente no exercício financeiro de efetiva liquidação e pagamento da despesa.

Entender de outra forma, seria não reconhecer que, embora à atual gestão tenha sido deixada dívida oriunda de Restos a Pagar sem disponibilidade financeira específicos da Saúde, da ordem de pelo menos R\$6.015.485.871,15 (R\$2.004.360.368,17 + R\$4.011.125.502,98 - fl. 321/322), e quitado 27,98% (vinte e sete inteiros e noventa e oito centésimos) desse valor (R\$1,683 bilhão) com recursos arrecadados em 2019, não tenha agido com responsabilidade fiscal, objetivando regularizar, ainda que paulatinamente, o passado sem se descuidar do futuro.

Reforçando o raciocínio até aqui explicitado, reporto-me, ainda, à informação técnica descrita à fl. 323 do estudo inicial de que o Estado, no decorrer do exercício financeiro de 2019, em atenção à determinação contida no art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012, relacionada, portanto, à aplicação do montante que deixou de ser destinado às ASPS em 2018, formalizou o empenhamento e a liquidação de despesas que somam R\$912.789.196,17, dos quais R\$842.144.295,32 foram pagos ainda em 2019.

Sobre o tema, importante consignar os termos definidos na lei para que se possa estabelecer parâmetros razoáveis acerca do prazo para aplicação dos resíduos de recursos decorrentes do percentual mínimo de ASPS, porventura apurados pelo Tribunal de Contas.

A Lei Complementar nº 141, de 2012, ao dispor sobre resíduo de recurso não aplicado em ASPS, estabelece que:

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.

Parágrafo único. Compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição, sem prejuízo do disposto no art. 39 e observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar.

Depreende-se que a obrigatoriedade de aplicação deve ocorrer no exercício financeiro subsequente ao da apuração da diferença. E ao dispor o parágrafo único do art. 25 acima transcrito que compete ao Tribunal de Contas verificar essa aplicação, considero plausível

que o ano de apuração se refira ao ano em que foi proferida a decisão definitiva pelo Tribunal de Contas.

Desta feita, certificado o trânsito em julgado da decisão, nos termos do inciso I do art. 176 da Resolução nº 12, de 2008 - RITCEMG, o responsável àquela data deve ser comunicado da obrigatoriedade de formalizar os ajustes legais e orçamentários necessários para atendimento da obrigação legal instituída na Lei Complementar nº 141, de 2012, sem prejuízo da aplicação do montante mínimo do exercício de referência.

Adotando esse formato, o gestor do exercício em que deverá ser aplicado o resíduo, especificamente o exercício seguinte ao trânsito em julgado da decisão, terá conhecimento prévio de sua obrigação em tempo hábil para reordenar o orçamento e cumprir a norma imposta, independentemente de ter sido ou não o responsável pelo descumprimento da determinação constitucional no exercício pretérito.

Nessa linha, não seria cabível exigir a aplicação no exercício financeiro de 2019, quando a decisão definitiva acerca das contas do exercício financeiro de 2018 ocorreu em 21/01/2021, conforme se extrai dos autos do Processo nº 1.066.559.

Aliás, consoante se observa do estudo técnico, à fl. 323 dos autos, mesmo diante da conjuntura desfavorável, o gestor demonstrou, ainda que em parte, o cumprimento da determinação legal fixada no mencionado art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012, ao promover o pagamento, com recursos arrecadados em 2019, de R\$842,144 milhões, referentes a resíduo não aplicado em 2018.

7 – Despesa com Pessoal

Segundo a Cfange, os gastos com pessoal do Poder Executivo permaneceram superiores ao parâmetro definido pela LRF. No primeiro quadrimestre do ano, foi publicado o Relatório de Gestão Fiscal seguindo a metodologia da LRF. No entanto, ao final do exercício, o Executivo voltou a apresentar seus gastos de pessoal com base em duas metodologias: a primeira incluindo as despesas com inativos, custeadas com recursos não vinculados, nas deduções da despesa bruta, e a segunda excluindo tais gastos das deduções, nesse último caso, conforme determina a LRF (fl. 12 do exame inicial).

O inciso II do art. 19 da LRF estabelece que a despesa total com pessoal no âmbito dos Estados da federação não poderá exceder a 60% (sessenta por cento) da RCL. Por sua vez, o art. 20 do referido diploma legal faz a repartição desse limite global em nível de

Poder e Órgãos, sendo 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% (seis por cento) para o Judiciário; 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo; e 2% (dois por cento) para o Ministério Público.

Já o limite prudencial foi fixado em 95% (noventa e cinco por cento) do limite máximo, sendo que, no caso do Poder Executivo, esse limite corresponde a 46,55% (quarenta e seis inteiros e cinquenta e cinco centésimos por cento) da RCL, e o limite de alerta a 44,10% (quarenta e quatro inteiros e dez centésimos por cento) daquela receita.

Prescreve ainda a LRF que, nos casos de extrapolação dos limites máximos, deverão os gestores observar as regras contidas nos arts. 23 e 31, com vistas à adoção de medidas necessárias à readequação dos limites.

Com base nos dados constantes no Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, a Cfange constatou que os gastos com pessoal da Administração Pública Estadual, apurados com base na Portaria STN nº 389, de 2018, e na Instrução Normativa TC nº 01, de 2018, totalizaram R\$43,702 bilhões, isto é, 68,21% (sessenta e oito inteiros e vinte e um centésimos por cento) da RCL (R\$64,068 bilhões), excedendo em 8,21 p.p. o limite de 60% (sessenta por cento) estabelecido no inciso II do art. 19 da LRF, fl. 214.

Especificamente para o Poder Executivo, a despesa total com pessoal, também apurada conforme os referidos normativos, totalizou R\$37,428 bilhões, equivalentes a 58,42% (cinquenta e oito inteiros e quarenta e dois centésimos por cento) da RCL, excedendo em 9,42 p.p. o limite máximo, fl. 216.

Ocorre que, quando analisados os gastos segundo a metodologia norteadá pela deliberação proferida pelo Tribunal Pleno, por maioria, nos autos do Assunto Administrativo nº 1.072.447, Sessão de 11/9/2019, a despesa com pessoal consolidada do Estado como um todo alcança R\$34,675 bilhões, ou 54,12% (cinquenta e quatro inteiros e doze centésimos por cento) da RCL, dentro dos limites máximo (60%) e prudencial (57%), extrapolando em 0,12% p.p. o alerta (54%).

No caso do Poder Executivo, adotada igualmente a citada metodologia, a despesa com pessoal perfaz R\$29,167 bilhões, correspondentes a 45,52% (quarenta e cinco inteiros e cinquenta e dois centésimos por cento) da RCL, ultrapassando apenas o limite de alerta em 1,42 p.p., pois, nesse cálculo, R\$8,261 bilhões, referentes às despesas com inativos custeadas com a Fonte 58, são deduzidos dos gastos com pessoal, fl. 216.

In casu, em nome da estabilidade das decisões do Tribunal e em homenagem ao princípio da não surpresa, entendo que a matéria sob exame deve ser examinada à luz da decisão majoritária prolatada pelo Tribunal Pleno em julgamento concluído na sessão de 11/9/2019, no citado Assunto Administrativo nº 1.072.447. É que, nessa decisão plenária, em razão da realidade financeira do Estado de Minas Gerais e, sobretudo porque o Estado ainda não conta com o fundo previdenciário estruturado e capaz de arcar com os gastos com inativos, o Tribunal consolidou o entendimento de que os recursos oriundos da fonte 58, recursos para cobertura do déficit atuarial do regime próprio de previdência social, devem ser deduzidos da despesa bruta com pessoal para aferição dos limites da despesa total com pessoal, estabelecidos na LRF.

Cumprе registrar, por oportuno, que a Cfange identificou tendência de queda dessas despesas do Poder Executivo, comparando-as com 2018: R\$37,5 bilhões no exercício anterior e R\$37,4 bilhões em 2019 (em percentuais sobre a RCL: 66,6%, em 2018, e 58,4%, em 2019), considerando as metodologias de apuração da STN e da IN/TCEMG nº 01, de 2018 (fl. 528).

E, considerando que a despesa total da Administração Pública estadual, observadas as citadas metodologias, perfеz, em 2018, 76,48% (setenta e seis inteiros e quarenta e oito centésimos por cento) da RCL, temos que, em 2019, houve redução desses gastos em 8,27 p.p. (fl. 214).

Importante consignar que, em 2019, o quantitativo de servidores total do Poder Executivo foi reduzido em mais de 8% (oito por cento), quando comparado ao final de 2018 (em dezembro de 2018, havia 375.265 cargos ocupados, ao passo que, em dezembro de 2019, eram 346.669 cargos providos), o que demonstra, pelo menos, que, no exercício em análise, não houve ampliação do número de cargos providos no Executivo (fl. 218).

8 – Crescimento significativo dos Restos a Pagar

De acordo com o relatório técnico, o Estado encerrou 2019 com expressivo montante de Restos a Pagar, ou seja, R\$39,931 bilhões, dos quais R\$31,851 bilhões foram inscritos em RPP e R\$8,079 bilhões em RPNP, representando acréscimo de 41,38% (quarenta e oito inteiros e trinta e oito centésimos por cento), isto é, de R\$11,686 bilhões superior em relação ao exercício financeiro de 2018 (fl. 191).

Esse incremento decorreu, sobretudo, das obrigações da dívida contratual não paga.

O saldo de Restos a Pagar é composto de R\$16,790 bilhões, equivalentes a 42,05% (quarenta e dois inteiros e cinco centésimos por cento) do total, oriundos de registros do período de 1997 a 2018, e R\$23,141 bilhões, ou 57,95% (cinquenta e sete inteiros e noventa e cinco centésimos por cento), de despesas inscritas no exercício financeiro de 2019. Além disso, é possível constatar que R\$38,403 bilhões, ou 96,17% (noventa e seis inteiros e dezessete centésimos por cento), desse saldo são oriundos de obrigações contraídas pelo Poder Executivo (fl. 193).

Do montante das inscrições havidas em 2019, R\$21,735 bilhões pertencem ao Executivo, R\$200,858 milhões ao Legislativo, R\$1,040 bilhão ao Judiciário e R\$164,894 milhões ao Ministério Público (fl. 196).

Embora o Estado tenha envidado esforços para quitar Restos a Pagar inscritos em exercícios financeiros anteriores, porquanto constatado que, em 2019, foram efetivamente pagos R\$9,644 bilhões, ainda permanecem valores relevantes e antigos compondo o saldo de Restos a Pagar (fl. 193).

É cediço que os Restos a Pagar têm relevante importância na análise da execução orçamentária e financeira, mormente por constituírem, em certa medida, forma de financiamento dos gastos públicos, que, em última instância, refletem o endividamento do ente federado.

Nos casos em que não se verifica o correspondente lastro financeiro para cobertura das inscrições realizadas em Restos a Pagar, tal prática se revela ainda mais preocupante e em descompasso com o regime de disciplina fiscal preconizado pela LRF, pois compromete o planejamento governamental, a programação financeira nos exercícios financeiros seguintes e, sobretudo, a execução das políticas e ações estatais.

Reconhece-se que a trajetória de crescimento das despesas, notadamente aquelas tidas como obrigatórias, tem impactado sobremaneira as contas públicas e a condução da política fiscal do Estado. Tais fatores, aliados ao contexto de desaceleração da economia, com a conseqüente retração no crescimento das receitas públicas, e da trajetória de crescimento das despesas, exercem significativa pressão na solução do problema. São, de fato, dificuldades enfrentadas pelo atual Governo.

Não podemos olvidar, todavia, que a equalização entre receitas e despesas constitui pilar da gestão fiscal responsável, razão pela qual deve o Estado continuar pertinaz na busca

de soluções para estancar o crescimento dos Restos a Pagar, ainda que nesse cenário de conjuntura econômico-financeira pouco favorável.

Portanto, em face da relevância do tema, que tem reflexos diretos no endividamento e do déficit financeiro, faz-se mister recomendar ao Poder Executivo a implementação de medidas e ações mais efetivas e eficazes para o alcance desse objetivo.

É de fundamentação importância fazer o registro quanto à dificuldade, explicitada pela Cfamge, de fazer o acompanhamento sistêmico dos Restos a Pagar, por meio do Armazém de Informações – Siafi, que os segregava em Restos a Pagar (geral) e Restos a Pagar (folha de pagamento). Nessa última categoria, não constam filtros que permitam o controle e o acompanhamento pela Cfamge, restando, apenas, a solicitação de informações diretamente ao Executivo, como forma de obtenção de dados, prática que impossibilita, até mesmo, a conferência por mais de uma fonte.

A Cfamge acrescentou ser imprescindível a inclusão dos saldos de Folha de Pagamento relativos às ASPS no Demonstrativo RFCAE738VII – Posição de Restos a Pagar e Serviço da Dívida Processados – Apuração das Despesas com Saúde CR/Emenda 29, sob pena de comprometer a transparência das contas públicas e o desempenho das atribuições a seu cargo.

Em razão disso, encampo a sugestão da Cfamge para que seja recomendado ao Estado que a Superintendência Central de Contadoria Geral - SCCG/SEF crie filtros no referido ambiente Folha de Pagamento, de modo a permitir que seja efetuada, automaticamente e não manualmente, a segregação dos saldos por funções de governo e por programas de trabalho, para que aqueles referentes às ASPS possam ser segura e plenamente evidenciados.

9 – Recomendações contidas em pareceres prévios anteriores

Do relatório técnico, extrai-se que recomendações feitas pelo Tribunal em pareceres prévios anteriores não foram atendidas, motivo pelo qual, dada a relevância do tema, considero pertinente reiterar a recomendação feita ao Executivo para que, ao elaborar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS (art. 53, II, da LRF), proceda à segregação do plano financeiro e do plano previdenciário, bem como dos recursos a ele alocados, seja para cobertura de insuficiências financeiras ou para cobertura do déficit atuarial, para fins de atendimento ao § 2º do art. 21 da Portaria 403, de 2008,

do Ministério da Previdência Social. E, ainda, que envide esforços para identificação de soluções possíveis e adoção de medidas para enfrentamento do crescente déficit previdenciário, com a urgência que a matéria requer.

10 – Matérias a serem incluídas no Plano de Fiscalização do Tribunal

Por fim, encampo, igualmente, a sugestão da Cfamge para que sejam inseridas, no plano anual de fiscalização do Tribunal, ações de controle para exame do montante crescente, o prazo prescricional, a composição, a forma de evidenciação e o controle dos Restos a Pagar, bem assim para verificação da composição da dívida ativa e das razões para a extinção de créditos tributários e não tributários.

CONCLUSÃO

Somente por essa breve amostra, é possível verificar que ainda há muito a ser feito para equilibrar as contas públicas do Estado de Minas Gerais, em que pese as ações efetivadas pelo atual gestor, que, demonstrando apurado espírito público e republicano, como deve ser próprio a quem se dispõe a administrar a coisa pública, buscou equalizar questões pendentes e quitar expressiva parcela das dívidas deixadas pela gestão anterior. A meu ver, o equilíbrio das contas públicas do Estado de Minas Gerais, *coeteris paribus*, exige trabalho hercúleo e não será alcançado da noite para o dia, ou vice-versa. Deverá haver verdadeira irmanação de todos os poderes, órgãos e entidades públicas, de modo a eleger prioridades e, por conseguinte, redução drástica das despesas públicas contingenciáveis.

Diante das razões expostas, excepcionalmente, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das contas anuais prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Romeu Zema Neto, relativas ao exercício financeiro de 2019.

No mais, além das recomendações por mim propostas, acompanho as recomendações destacadas pelo relator, Conselheiro Durval Ângelo.

É como voto, Senhor Presidente.

Tribunal de Contas, 18 de maio de 2021.



GILBERTO DINIZ
CONSELHEIRO