

PROCESSO N.º: 886.510
NATUREZA: BALANÇO GERAL DO ESTADO
EXERCÍCIO: 2012
RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES
REVISOR: CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA
AUDITOR: HAMILTON COELHO
PROCURADOR: GLAYDSON SANTO SOPRANI MASSARIA

I – RELATÓRIO

Tratam os autos da prestação de contas anual do Governador do Estado de Minas Gerais, Professor Antônio Augusto Junho Anastasia, relativa ao exercício de 2012.

Em face dos apontamentos constantes do relatório técnico elaborado pela Coordenadoria de Área da Macrogestão Governamental do Estado – CAMGE, fls. 1.839/2.592, foi concedida vista do processo ao Excelentíssimo Governador do Estado para que se manifestasse, em especial, sobre: a remissão de crédito tributário inscrito na Dívida Ativa, a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, a previdência social do servidor público, as despesas com pessoal, com precatórios e sentenças judiciais.

Em resposta, vieram aos autos as razões de defesa, fls. 2.600/2.638, analisadas pela unidade técnica às fls. 2.640/2.667.

É o relatório, em síntese.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Considerações Iniciais

A elaboração, a composição e a apresentação das Contas de Governo de 2012 foram disciplinadas pela Instrução Normativa TC n.º 13/11.

Devido à magnitude dos recursos envolvidos e à complexidade e amplitude das ações a cargo do Governo Estado de Minas Gerais, as respectivas gestões orçamentária, financeira e patrimonial são alvo de permanente acompanhamento, por meio do qual o Tribunal, por força das competências que lhe conferem as Constituições da República, art. 71, e do Estado, art. 76, verifica a conformidade dos atos governamentais em face das exigências legais e constitucionais e especialmente ante os princípios afetos à Administração Pública e, dessa forma, fornecer elementos técnicos para subsidiar o exame da Prestação de Contas anual, provendo o Poder Legislativo de cabedal técnico e jurídico suficiente ao julgamento das respectivas Contas de Governo.

2. Apontamentos do Órgão Técnico

2.1. Dívida Ativa, fls. 2.246/2.258

Conforme assinalado pelo órgão técnico, fl. 2.248, a Dívida Ativa das Administrações Direta e Indireta apresentou, em 31/12/12, saldo de R\$1.448.547.066,03, após deduzida a importância de R\$31.359.020.038,27, relativa a ajuste para provável perda.

Oportuno lembrar que o crédito tributário de difícil recebimento tem várias origens: valor de pequena monta que desafia o custo-benefício da

execução, prescrição, ausência de bens para garantir o juízo etc. Muitas vezes, a execução é levada a cabo, mas pouco se arrecada, justamente em razão da inexistência de patrimônio garantidor do crédito estatal.

O fato de o Estado ter lançado em seus demonstrativos contábeis parcela de créditos em conta de difícil recebimento, redutora do ativo, não significa que tais rendas tornaram-se alheias a qualquer expectativa de ingressar nos cofres públicos. Tal prática, embora evidencie a ciência, por parte do gestor, de que a probabilidade de recebimento de tais créditos é reduzida, não implica o reconhecimento de que seja nula.

Tanto é verdade que, visando a otimizar a cobrança desse ativo, foi editada a Lei Estadual n.º 19.971/12, regulamentada pelo Decreto n.º 45.989/12, na qual se autorizou a Advocacia-Geral do Estado a não ajuizar ação de cobrança judicial de crédito do Estado e de suas autarquias e fundações cujo valor seja inferior a 17.500 Unidades Fiscais do Estado de Minas Gerais – UFEMG, observados os critérios de eficiência administrativa e de custos de administração e cobrança previstos em regulamento. Por meio do normativo, atribui-se também poder para, utilizando-se dos meios alternativos de cobrança dos créditos, inscrever o nome do devedor no Cadastro Informativo de Inadimplência em relação à Administração Pública do Estado de Minas Gerais – CADIN/MG ou em qualquer cadastro informativo, público ou privado, de proteção ao crédito, bem como promover o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa.

Outra medida instituída por meio da precitada norma foi a remissão do crédito tributário relativo ao Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS – inscrito em dívida ativa até 31 de outubro de 2011, inclusive multas e juros, ajuizada ou não sua cobrança, de valor igual ou inferior a R\$5.000,00.

No tocante às ações de recuperação de créditos e às medidas para incremento das receitas tributárias, o Advogado-Geral do Estado informou, por meio do Ofício AGE/GAB/ADJ/AGA n.º 11/2013, que, no exercício de 2012, em atendimento ao disposto no art. 58 da Lei n.º 101/00, a AGE iniciou a implantação dos procedimentos de protesto extrajudicial da Certidão de Dívida Ativa – CDA, colocando à disposição do Estado meios eficientes para cobrança de créditos de pequeno valor, quando o custo da execução fiscal superar o valor da receita. Relacionou também a implementação de diversas medidas visando a maximizar a recuperação dos créditos.

Em que pese a receita arrecadada proveniente da Dívida Ativa montar apenas R\$291.453.335,71, 0,94% saldo existente em 31/12/11, o fato pode ser justificado por causa da implantação dos novos métodos e procedimentos de cobranças, que foram normatizados pela Lei n.º 19.971/12.

Ademais, a contabilização do ajuste para perda provável de R\$31.359.020.038,27 de Dívida Ativa Tributária, 93,45% do volume total, deve motivar diligências por parte do Executivo para conhecimento das causas de elevadas perdas e, sobretudo, da real legalidade e legitimidade das inscrições ou mesmo dos lançamentos dos tributos, tendo em vista o alto custo envolvido nas diversas ações de recuperação desse ativo, e as baixas registradas sob a modalidade de extinção do crédito tributário “Decisão Judicial”.

Outro ponto destacado no relatório técnico, fl. 2.256/2.257, foi a remissão de crédito tributário no valor de R\$128.429.516,33, correspondente a 43,36% do total das baixas efetuadas mediante extinção e exclusão do crédito tributário, que representou crescimento de 1.760,14% em relação ao exercício anterior.

Convém não olvidar que a outorga de remissão em matéria tributária somente é possível mediante prévia autorização legal específica,

dada a exigência inserta no art. 150, § 6º, da Constituição da República, vedada a delegação, sob pena de violação aos princípios da separação de poderes e da reserva constitucional legislativa.

Logo, depois de materialmente aprovada pelo Legislativo (Leis n.ºs 15.956/05 e 19.415/10), essa modalidade de dispensa de pagamento tributário, que recebeu o controle da sociedade por meio dos Parlamentares, evidentemente não poderá ter a sua motivação questionada, salvo comprovada ilegalidade ou favorecimento. Repita-se: a conveniência ou oportunidade (incapacidade de pagamento, erro de interpretação legislativa de boa-fé, insignificância do crédito, remissão parcial de créditos para recuperação de débitos de difícil cobrança, desigualdade social, caos oriundo de agressões à natureza etc.) não pode sofrer novo controle. De tal modo, havendo interesse público e ou social envolvido, autorizada a remissão, caberá ao Executivo, em razão do nascimento de direito público subjetivo para o cidadão, efetivá-la, e ao órgão de controle externo acautelá-la para não permitir extrapolação do poder executório-regulamentar, pois o débito somente poderá ser remitido pelo Poder Executivo nos termos e limites do regramento legal.

Nessa linha de pensamento, objetivando maior nível de profundidade na análise da matéria, buscaram-se, ao oportunizar defesa e contraditório, informações sobre os 25 Processos Tributário-Administrativos, que ocasionaram a referida remissão, os devedores beneficiados e a fundamentação legal aplicada.

À fl. 2.601 vieram as informações reclamadas, e em exame da defesa de fls. 2.641/2.645, o órgão técnico considerou satisfatórias as explicações ofertadas. Registrou ainda que remissões concedidas em exercícios anteriores, promovidas com base nas Leis n.ºs 15.956/05 e 19.415/10 e no Decreto n.º 45.788/11, foram intempestivamente registradas contabilmente neste exercício, fato que desafia o princípio da oportunidade.

Em que pese o desafio aventado, a regularização do lançamento contábil retira o débito tributário remitido do recôndito, medida que vai ao encontro do princípio da transparência.

Quanto ao volume de dívidas tributárias perdoadas neste exercício, deve-se levar em consideração não apenas as que pertencem ao balanço em exame como também as de origem de exercícios anteriores e, assim, mensurar o percentual de 43,36% registrado. Com efeito, nos relatórios e nas informações prestadas às fls. 2.624/2.638, é encampada a totalidade das remissões de créditos tributários, não revelando, assim, irregularidade na referida rubrica contábil deste exercício, visto que a oportunidade do lançamento das remissões dependerá das espécies de controle à disposição dos órgãos de registro e de investigação num grande universo de devedores para localizar os que se enquadram nas situações descritas nos respectivos normativos autorizadores da extinção do crédito. No mais, ainda que se considerem intempestivos os registros contábeis desses atos, trata-se de mera formalidade, não maculando, de forma alguma, o equilíbrio das contas de governo.

2.2. Aplicação de Recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, fls. 2.282/2.300

De acordo com o relatório técnico, fls. 2.285/2.286, foi devidamente cumprida a exigência legal atinente ao fornecimento de parecer circunstanciado de toda movimentação dos recursos recebidos e sua aplicação, elaborado pelos membros do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Consfundeb/MG, responsável pelo acompanhamento e controle

social do FUNDEB, cuja deliberação pela aprovação das contas prestadas pela Secretaria de Estado de Educação – SEE foi exarada na 39ª reunião Ordinária de 01/03/13. Consta também do relatório da unidade técnica, fl. 2.287, anotação sobre a alocação de 71,55% dos recursos do fundo na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício, superando a exigência de aplicação mínima de 60%, prevista no art. 22 da Lei n.º 11.494/07.

Já no que tange ao percentual mínimo de gastos concernentes à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a equipe de acompanhamento das contas governamentais identificou a inclusão de despesas inscritas em Restos a Pagar Não Processados – RPNP, de R\$61.343.311,55 e gastos com inativos da área da educação de R\$2.983.758.414,28, que importaram, respectivamente, em 0,19% e 9,46% da receita base de cálculo. O órgão técnico procedeu a ajustes na despesa com exclusão dos mencionados gastos, além de promover o acréscimo de R\$144.145.274,50 (0,45% da Base de Cálculo), relativos a RPNP de exercícios anteriores liquidados em 2012, e a redução de R\$7.564.759,22, (0,02% da base de cálculo), provenientes de Restos a Pagar Liquidados em exercícios anteriores e cancelados em 2012. Ao final, a aplicação declarada na Prestação de Contas de 32,17% foi reduzida para 22,95%, fls. 2.289/2.294.

A exclusão dos RPNP de R\$61.343.311,55, inscritos em 2012, decorreu da impossibilidade de identificação da existência da correspondente disponibilidade financeira vinculada à educação em conta específica do FUNDEB, condicionante legal para que seja considerada no rol das despesas mínimas com MDE.

Por seu turno, a exclusão de R\$2.983.758.414,28 foi efetuada em atendimento ao disposto na Instrução Normativa TC n.º 13/08, alterada pela INTC n.º 09/11, na qual se veda o cômputo de despesas com inativos

para fins de apuração do percentual de aplicação na MDE, ainda que vinculados à área da educação, hipótese configurada no caso vertente (gastos com pessoal da Secretaria de Educação, da Fundação Helena Antipoff, da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG e da Universidade de Montes Claros – UNIMONTES).

Relativamente aos RPNP, o responsável alegou, fls. 2.602/2.603, em síntese, a existência de disponibilidade no caixa único do Estado após a correspondente inscrição, e argumentou que tal prática se deve à sistemática de Unidade de Tesouraria.

Em exame da defesa, a unidade técnica assinalou, fls. 2.646/2647, que não foi refutado o fundamento da infringência ao dispositivo legal, qual seja, a inexistência de disponibilidade vinculada aos respectivos RPNP, e, assim, concluiu pela manutenção do apontamento que prescreve a exclusão dos mencionados RPNP do cálculo dos gastos mínimos com a MDE.

De fato, é necessário que haja conta específica vinculada ao FUNDEB, exigência que se justifica em face da obrigatoriedade de os recursos serem aplicados na educação, mesmo que, eventualmente, sejam cancelados os RPNP. Ademais, a manutenção de conta específica para movimentação dos recursos da educação não infringe a sistemática de Unidade de Tesouraria, tendo em vista que tem por objetivo assegurar que a arrecadação da receita não se faça por diversos órgãos arrecadadores, e sim de forma centralizada.

Por outro viés, deve-se frisar que a *mens legis* a inspirar a exigência de disponibilidade financeira que lastreie os Restos a Pagar Não Processados é assegurar que as respectivas despesas não se vejam frustradas no exercício seguinte em razão de eventual falta de recursos. Diante disso, a disponibilização integral dos recursos correspondentes a despesas ainda não

liquidadas no caixa único do tesouro estadual denota obediência ao comando constitucional de destinar parcela mínima de recursos do Ente a serviços públicos fundamentais, ainda que, sob óptica estritamente formal, contrarie prescrições contidas em normatização infraconstitucional. Cabe ponderar que o risco de posterior cancelamento dos RPNP ou de transposição dos recursos para outra função não pode ensejar presunção apriorística, por parte do órgão de controle externo, de que pretende o gestor burlar os pisos constitucionais de aplicação em ensino ou saúde. É em momento ulterior, e se confirmado o caráter fictício da despesa declarada na prestação de contas, que caberá ao Tribunal de Contas, na extensão de suas atribuições, apreciar a conduta do administrador em face da legislação pertinente.

Quanto à inclusão de despesas com inativos na MDE, o gestor alegou, fls. 2.604/2.607, em síntese, que não há irregularidade no cômputo efetuado pelo Estado até que todo o pessoal inativo dos referidos órgãos esteja recebendo por meio do FUNPEMG, atualmente em processo de capitalização, e que “as despesas estatais integrantes do MDE, mesmo quando excluídas as despesas com inativos, superam o mínimo acordado entre o TCEMG e o Governo de Minas Gerais para a aplicação mínima de recursos na educação”.

O órgão técnico, ante os argumentos apresentados em sede de defesa, examinou novamente a matéria, fls. 2.647/2.651, e salientou, inicialmente, a inexatidão dos valores informados, correspondentes à receita base de cálculo e ao montante dos gastos com a MDE, que resultariam na aplicação de 32,59%, valor divergente, aliás, do informado no Anexo X do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO do 6º bimestre, no qual consta alocação de 32,17% (22,95% após ajustes). Afirmou, em seguida, que a inclusão do valor relativo ao pagamento de inativos no montante dos gastos com a MDE contraria os postulados legais, pelas razões expendidas no relatório técnico de contas estaduais. Por fim, observou que prospera a

alegação de que, mesmo se desconsiderado referido gasto, o somatório das despesas superaria o equivalente a 22,82% da respectiva base de cálculo, piso estabelecido em acordo celebrado entre este Tribunal de Contas e o Governo Estadual por meio do Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, Processo n.º 862.943.

Ressalto que, por meio da INTC n.º 09/11, conferiu-se nova redação ao art. 6º da INTC n.º 13/08 para afastar a possibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação.

Considerando as reduções de R\$61.343.311,55, correspondentes aos Restos a Pagar não Processados, em virtude da falta de comprovação de disponibilidade de caixa vinculada à respectiva despesa, e os valores pagos a inativos, da ordem de R\$2.983.758.414,28, bem como os demais ajustes anteriormente mencionados, obtém-se o dispêndio de R\$7.237.302.288,33 em MDE, equivalente a 22,95% da respectiva receita base de cálculo, de R\$31.538.358.689,44.

Conforme narrado na peça de defesa e no relatório da equipe técnica, o Estado de Minas Gerais celebrou Termo de Ajustamento de Gestão – TAG com este Tribunal de Contas, formalizado no Processo n.º 862.943, aprovado pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 25/4/12, para adequação gradual da aplicação dos recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino, fixando-se percentual mínimo, para o exercício de 2012, em 22,82%.

O TAG tem por escopo a conformação às exigências do ordenamento legal ante violação de direito transindividual (*exempli gratia*, educação, saúde etc.), e fazer cessar eventual lesão a tais direitos fundamentais, mormente quando é impossível recompor situação anterior, por exemplo, em razão da aplicação de recursos na saúde ou na educação inferior

ao mínimo constitucional, seja por ausência de regulamentação ou interpretação pacífica de normais regenciais sobre a matéria.

Ressalto que se encontra em tramitação na 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual e Autarquias da Comarca de Belo Horizonte a Ação Civil Pública n.º 1295901-65.2012.8.13.0024, ajuizada pelo Ministério Público Estadual contra o Estado de Minas Gerais, visando à declaração de nulidade do referido TAG, cuja decisão pela concessão de antecipação de tutela para suspender os efeitos do TAG foi revertida por deliberação da 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, que deu provimento ao agravo de Instrumento n.º 1142761-83.2012.8.13.0000, interposto pelo Estado de Minas Gerais.

Tramita também, na 6ª Vara da Fazenda Pública Estadual e Autarquias a Ação Popular n.º 1250849-46.2012.8.13.0024, ajuizada por Rogério Correia de Moura Baptista e Luiz Sávio de Souza Cruz contra o Estado de Minas Gerais, objetivando a anulação do TAG. A sentença proferida na sobredita Ação Popular que determinou a extinção do processo sem resolução do mérito foi cassada pela 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça, em reexame necessário, deliberando-se pelo prosseguimento do feito.

Referido instrumento, assentado em lei, por meio do qual o Tribunal de Contas Mineiro busca o cumprimento de normais constitucionais e legais, potencializando, inclusive, a efetividade mínima de direitos fundamentais. Respalado na Lei Complementar n.º 120/11, o TAG, ainda que questionado judicialmente (efeitos cassados por juízo *a quo* e restaurados por juízo *ad quem*), está em vigor, e reflete consequência imediata e geral por ser ato jurídico perfeito, dotado de presunção de legalidade. Negar sua aplicabilidade às contas sob exame, portanto, desafiaria a segurança jurídica, estabilidade de relações consolidadas.

Assim, ao firmar TAG perante o TCE, assumindo compromisso de regularizar obrigação legal, ainda que de forma escalonada, o gestor público não está sujeito a qualquer sanção por parte do Tribunal, desde que o acordo tenha sido cumprido, fato que se verifica no âmbito do Poder Executivo Estadual, sobretudo se considerado que não houve ainda manifestação definitiva do Poder Judiciário sobre a constitucionalidade da avença.

Em face da aprovação do referido instrumento consensual pelo órgão máximo de deliberação desta Corte de Contas, e tendo em vista a observância, pelo Governo do Estado, dos respectivos termos, considero regular a aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino relativas ao exercício de 2012.

2.3. Aplicação de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, fls. 2.300/2.319

A partir do exercício sob análise, o percentual mínimo de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde a ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios é o fixado na Lei Complementar n.º 141, de 03/01/12, na qual foi regulamentado o § 3º do art. 198 da Constituição da República. Anteriormente, o emprego de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS obedecia ao disposto no inciso II do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 29/00.

Na superveniente legislação, manteve-se a exigência de alocação de recursos nas ASPS de, no mínimo, 12% das receitas de impostos e transferências a que se refere, bem como, dentre outras obrigações, estabeleceu-se, no parágrafo único do art. 2º, que as despesas com ASPS

serão financiadas com recursos movimentados por meio de fundos de saúde. Durante o acompanhamento da execução orçamentária do Estado, a equipe técnica identificou fracionamento na movimentação dos recursos atinentes às ASPS, o que motivou a solicitação de informações ao Controlador-Geral acerca das medidas adotadas pelo Executivo Estadual para o adimplemento do referido mandamento. Em resposta, o gestor estadual alegou que:

“considerando a competência institucional da SES enquanto gestora e executora do Fundo Estadual de Saúde, a migração da execução orçamentária das entidades que possuem autonomia administrativa e financeira iria acarretar em um conjunto de impactos operacionais significativo para a rotina das instituições, além de demandar a inclusão de elementos burocráticos em um contexto que a Administração Pública busca cada vez mais a eficiência na prestação dos serviços públicos”,

e, relacionou, de forma categorizada, os referenciados impactos operacionais, fls. 2.310/2.312.

De acordo com anotação constante do relatório técnico, fl. 2.312, se considerados apenas os recursos movimentados pelo Fundo Estadual de Saúde – FES, que totalizaram R\$2,014 bilhões, e após os ajustes relativos às liquidações e aos cancelamentos de Restos a Pagar, a aplicação em ASPS alcançaria 5,38% da respectiva base de cálculo. O órgão técnico, contudo, ponderou as dificuldades operacionais para implantação da medida, e, considerando a edição da Lei Complementar n.º 141 no exercício de 2012 e a realização de despesas com ASPS por meio de outras unidades, concluiu, salientando a relevância social dos referidos gastos, pela admissão de dispêndios além dos efetuados no âmbito da FES no cômputo da aplicação em saúde.

De fato, a centralização da movimentação dos recursos por meio do Fundo Estadual de Saúde – FES acarretaria mudanças profundas na estrutura da gestão orçamentária, de estoque e patrimonial, na estrutura administrativa dos sistemas corporativos, bem como uma série de alterações na burocracia já instalada. Nesse sentido, é razoável que se postergue semelhante exigência para o exercício vindouro, permitindo-se, a teor do conteúdo do relatório técnico, o cômputo das despesas realizadas pelas diversas unidades e entidades.

Com relação às despesas aplicadas nas ASPS, a unidade técnica, fl. 2.313, excluiu aquelas relativas aos Restos a Pagar Não Processados – RPNP, tendo em vista o descumprimento do disposto no inciso II do art. 24 da Lei Complementar n.º 141/12 quanto à exigência de que, para efeito de cálculo da aplicação mínima, serão consideradas as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde. Portanto, em face da não demonstração da suficiência financeira vinculada à saúde relativa aos RPNP, foi excluído o valor de R\$452,748 milhões, tendo-se apurado, após os ajustes relativos às liquidações e aos cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores, aporte de R\$3.338.220.260,82 nas ASPS, equivalente a 10,58% da respectiva base de cálculo.

O gestor estadual, em linha de argumentação análoga à desenvolvida quanto aos RPNP relativos ao ensino, alegou que havia saldo suficiente na conta do tesouro estadual para cobertura das despesas não processadas, e que apenas manteve as disponibilidades financeiras do Estado no Caixa Único em atendimento à sistemática de Unidade de Tesouraria, instituída com base no art. 56 da Lei n.º 4.320/64 e no Decreto Estadual n.º 39.874/98. Ao final, salientou que aplicou nas ASPS o equivalente a 12,18% da respectiva base de cálculo (fls. 2.607/2.609).

O órgão técnico, em exame da defesa, retomou os argumentos utilizados no exame inicial para reafirmar a imprescindibilidade de os recursos atinentes aos RPNP estarem em conta que os vinculem aos futuros pagamentos das despesas não processadas até o encerramento do exercício. Transcreveu também o texto do inciso I do art. 50 da Lei n.º 101/00 a fim de reiterar que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória devem ser identificados e escriturados de forma individualizada (fls. 2.652/2.655).

Quanto ao argumento acerca da sistemática de Unidade de Tesouraria, é oportuno que se esclareça que a manutenção de conta específica para movimentação dos recursos da saúde não infringe referido regramento, tendo em vista que o Caixa Único visa, primordialmente, a assegurar que a arrecadação da receita não se faça por distintos órgãos, e sim de forma centralizada.

A disposição legal retro mencionada, na qual se estabelece a obrigatoriedade de haver disponibilidade financeira vinculada à saúde para que os RPNP sejam computados nas ASPS, é inequívoca, e tem por objetivo assegurar que haja recursos para acobertar referidas despesas, ainda não liquidadas, e que o numerário seja empregado em ações dessa natureza mesmo em caso de eventual cancelamento dos RPNP. A mera existência de disponibilidade de recursos financeiros em conta única não assegura sua vinculação às despesas não liquidadas relativas à saúde. Portanto, não dispondo o órgão de contabilidade do governo de sistema de informação que permita registrar a disponibilidade da saúde em separado, não sendo possível, em consequência, precisar a soma das disponibilidades financeiras vinculadas à saúde, e tendo em vista ainda que, na apreciação da precedente prestação de contas, referida exigência foi mitigada para fins de cumprimento do comando legal em tela, considero pertinente a impugnação dos RPNP, da qual resulta

aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde equivalente 10,58% da base de cálculo.

Noutra senda, conforme exposto no item anterior, deve-se frisar que a *mens legis* a inspirar a exigência de disponibilidade financeira que lastreie os Restos a Pagar Não Processados é assegurar que as respectivas despesas não se vejam frustradas no exercício seguinte em razão de eventual falta de recursos. Diante disso, a disponibilização integral dos recursos correspondentes a despesas ainda não liquidadas no caixa único do tesouro estadual denota obediência ao comando constitucional de destinar parcela mínima de recursos do Ente a serviços públicos fundamentais, ainda que, sob óptica estritamente formal, contrarie prescrições contidas em normatização infraconstitucional. Cabe ponderar que o risco de posterior cancelamento dos RPNP ou de transposição dos recursos para outra função não pode ensejar presunção apriorística, por parte do órgão de controle externo, de que pretende o gestor burlar os pisos constitucionais de aplicação em ensino ou saúde. É em momento ulterior, e se confirmado o caráter fictício da despesa declarada na prestação de contas, que caberá ao Tribunal de Contas, na extensão de suas atribuições, apreciar a conduta do administrador em face da legislação pertinente.

Sem embargo, conforme narrado na peça de defesa, no relatório da equipe técnica, e mencionado também no item relativo à manutenção e desenvolvimento do ensino, o Estado de Minas Gerais celebrou TAG com esta Corte de Contas, formalizado no Processo n.º 862.943, aprovado pelo Tribunal Pleno na Sessão do dia 25/4/12, cujos termos incluíram a adequação gradual da aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde, fixando-se percentual mínimo de 9,68% para o exercício de 2012.

Assim, em face da aprovação do referido instrumento consensual pelo órgão máximo de deliberação desta Corte de Contas, e tendo em vista a

observância, pelo Governo do Estado, dos respectivos termos, considero regular a aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde relativa ao exercício de 2012.

Destaco por fim o cumprimento, pelo Governo do Estado, do disposto no § 1º do art. 158 da Constituição Estadual, tendo em vista que a aplicação de recursos nas ASPS superou em mais de 07 (sete) vezes o aporte de investimentos em transporte e sistema viário.

2.4. Limite de despesas com pessoal do Poder Executivo (fls. 2.334/2.335) e Regime Próprio de Previdência Social do Servidor Público – RPPS/FUNFIP (fls. 2.450/2.455)

De acordo com o disposto nas Instruções Normativas deste Tribunal, a despesa com pessoal do Poder Executivo foi de R\$13,821 bilhões, perfazendo o percentual de 34,23% da Receita Corrente Líquida – RCL. Consoante portarias da STN, a despesa foi de R\$16,441 bilhões, equivalentes a 40,72% da RCL. Os Demonstrativos da Despesa com Pessoal do Poder Executivo foram publicados tempestivamente, no Diário Oficial do Estado, em 30/01/13. A unidade técnica apontou, contudo, as seguintes impropriedades:

2.4.1 Dedução do valor de R\$4.764 bilhões, referentes a pagamentos de inativos e pensionistas, da Despesa Bruta com Pessoal do Poder Executivo

A unidade técnica ressaltou que, durante o exercício de 2012, repetindo-se prática detectada em 2011, recursos destinados ao FUNFIP foram utilizados para pagamento de despesas com pessoal (benefícios do

RPPS), e tiveram, portanto, utilização imediata, havendo sido indicada a fonte de recurso 58, “Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS” e o identificador de procedência e uso 5, “Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da LC 64/02”. Ante essa constatação, entendeu necessários esclarecimentos acerca do procedimento adotado.

O defendente informou que, em ofício (OF.SEF.GAB.STE/3875/13) encaminhado a este Tribunal em 23/05/13, a Secretaria de Estado de Fazenda havia comunicado o “Aporte para cobertura de déficit atuarial do RPPS” de R\$5.452.264.843,23, realizado durante o exercício de 2012. Alegou que, na ocasião, justificou o aporte nos termos do art. 40 da Constituição da República, regulamentado pela Lei n.º 9.717/98, na qual se define como prioritária a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial dos regimes de previdência.

O gestor ressaltou que o equilíbrio atuarial deve ser entendido como garantia de equivalência, calculada em termos de “valor presente líquido”, e que, para fins de registro nos orçamentos públicos, em caso de déficit atuarial ou insuficiência financeira, os fluxos econômicos gerados têm o mesmo tratamento, tanto nos regimes de capitalização de recursos quanto nos fundos financeiros (repartição simples). No caso do Estado, sustentou, devido à vinculação produzida pela LC n.º 64/02, as receitas originadas de recursos ordinários do tesouro e destinadas aos fundos previdenciários (FUNPEMG e FUNFIP) percorrerão o mesmo caminho orçamentário e produzirão os mesmos efeitos econômicos e financeiros no orçamento fiscal do Estado.

Ressaltou o defendente que, a partir das alterações introduzidas pela Portaria Conjunta STN/SOF n.º 02 de 19/8/10, e pela Portaria Interministerial STN/SOF n.º 163/01, buscou-se uniformidade conceitual e procedimental para esse tipo de receita e despesa. Asseverou que, no cálculo da despesa com pessoal do Poder Executivo do exercício de 2012, os valores

despendidos pelo Estado para cobertura de déficit atuarial ou insuficiência financeira, “vinculados orçamentariamente ao objetivo de financiar tal cobertura, passaram a ser incluídas no rol das deduções previstas no § 1º do artigo 19 da Lei Complementar 101/00”.

Frisou-se também na defesa que, em consonância com as disposições da Portaria Conjunta STN/SOF, o Orçamento Fiscal do Estado passou a identificar tal vinculação com o código de “Fonte de Recurso 58 – Cobertura do Déficit Previdenciário”, com evidenciação junto ao FUNFIP. Acerca dos parâmetros contábeis adotados na apuração do índice referente ao exercício de 2012, sustentou o gestor que foram norteados por conceitos fixados pelo Conselho Federal de Contabilidade – CFC, primando-se pela “Primazia da Essência sobre a Forma”.

A unidade técnica, em exame da defesa, ratificou seu entendimento inicial contrário à dedução, na Despesa Bruta com Pessoal do Poder Executivo, do montante de R\$4,764 bilhões referentes a pagamentos de inativos e pensionistas com indicação de Fonte de recursos 58 e Procedência 5, com reflexos na apuração dos limites estabelecidos pela LRF para as despesas totais com pessoal. Reafirmou que, em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN – 4ª edição, pág. 390, aprovado pela Portaria n.º 407/11, os repasses efetuados para cobertura de déficit financeiro, utilizados para pagamento de benefícios pelo RPPS, não podem ser deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal. Assim, desconsiderando-se o valor deduzido pelo Poder Executivo, R\$4,764 bilhões, do rol das “Despesas não Computadas”, o percentual da Despesa Total com Pessoal, apurado em relação à RCL, seria alterado de 40,73% para 52,53%, excedendo-se o limite de 49% fixado na LRF.

Contudo, prossegue, no art. 3º da Instrução Normativa n.º 01/01, alterada pela IN n.º 05/01, deste Tribunal, prescreve-se a exclusão dos gastos

com inativos e pensionistas do cálculo da despesa total com pessoal, diante do que o percentual apurado é de 34,23% da RCL, conforme registrado no Relatório de Gestão Fiscal – 3º quadrimestre, observando-se, com isso, o limite de 49% da RCL estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Compulsando aos autos, constatei que montante de gastos com pessoal, apurado nos termos das instruções normativas deste Tribunal, considerando-se a receita corrente líquida indicada pela Superintendência Central de Controladoria Geral da Secretaria de Estado de Fazenda SCCG/SEF, deram-se em conformidade com o disposto na Lei Complementar n.º 101/00.

Merece destaque a observação da defesa de que os demonstrativos contábeis procuraram retratar a natureza dos eventos, em harmonia com a realidade econômica, contemplando-se a primazia da essência sobre a forma. Não houve, assim, inobservância aos princípios constitucionais da legalidade, razoabilidade e eficiência, uma vez que os procedimentos sob análise estavam em conformidade com os ditames da Lei Complementar n.º 101/00 e da Lei Complementar Estadual n.º 64/02.

2.4.2. Inobservância do disposto na Portaria MPS n.º 746/11 quanto ao prazo mínimo de aplicação de 5 (cinco) anos e utilização imediata dos recursos decorrentes de aportes financeiros para cobertura de déficit atuarial do RPPS.

O órgão técnico apontou a inobservância da Portaria MPS n.º 746/11 no tocante ao prazo mínimo de 5 (cinco) anos durante o qual os recursos aportados pelo Tesouro Estadual para cobertura do déficit atuarial ao RPPS, da ordem de R\$5,452 bilhões, deveriam permanecer devidamente

aplicados (seção 5.1.1.2). Observou que, na Lei n.º 9.717/98, de que tratam a Portaria Conjunta STN/SOF n.º 02/10 e a Portaria n.º 746/11, do Ministério da Previdência Social, determina-se que os aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devem ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para a qual foram instituídos, e devem, ainda, permanecer aplicados por no mínimo 5 (cinco) anos.

Em suas considerações o defendente não abordou especificamente este item, ressaltou a preocupação da Administração Estadual com o equilíbrio do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Cíveis do Estado de Minas Gerais, que motivou a opção pela criação de dois fundos (FUNFIP e FUNPEMG) à época da edição da Lei Complementar Estadual n.º 64/02, segregando-se as massas de servidores como forma de viabilizar o equilíbrio do sistema, conforme preconiza a Lei Federal n.º 9.717/98.

Por fim, sugeriu que o tema seja reavaliado, principalmente quanto à possibilidade de criação e utilização de novo elemento de despesa, a ser constituído dentro da modalidade 91 – “Aplicação Direta Decorrente de Operações entre Órgãos, Fundos e Entidades”, ressaltando que, em face das competências fixadas na LC n.º 101/00, há necessidade de envolvimento tanto da STN/MF quanto da SOF/MPG.

Em sua nova análise, a unidade técnica ratificou o apontamento inicial, e reafirmou que todo o valor realizado no Elemento de Despesa 97 – Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, no montante de R\$5,452 bilhões, deveria ter a destinação prevista na Portaria n.º 746/11 do Ministério da Previdência Social e permanecer devidamente aplicado, em conformidade com as normas vigentes, durante, no mínimo, 5 (cinco) anos. O órgão técnico reafirmou a impropriedade da utilização imediata dos recursos decorrentes de aportes financeiros para cobertura de déficit atuarial do RPPS, no valor de

R\$5,367 bilhões, no pagamento de inativos e pensionistas, prática que descaracterizaria a sua finalidade atuarial, qual seja, a capitalização do fundo para cobertura de obrigações futuras projetadas atuarialmente (seções 3.5.8.1 e 5.1.1.2).

A despeito da pertinência das observações técnicas, sugiro sejam acolhidas as ponderações do defendente acerca da dificuldade de aplicação imediata e integral do disposto na Portaria n.º 746/01 a regimes previdenciários com as características do FUNFIP, que, em sua criação, por meio da Lei Complementar Estadual n.º 64/02, já apresentava déficit atuarial de cerca de R\$48 bilhões, dos quais R\$ 21 bilhões referiam-se aos então aposentados. Assim, sem os aportes do tesouro estadual, os recursos do FUNFIP não seriam suficientes para honrar os compromissos sob a sua responsabilidade, circunstância que tende a persistir ainda durante algumas gerações.

2.5. Precatórios e Sentenças Judiciais, fls. 2.349/2.356

O Órgão Técnico, na Seção 3.5.10.1, que trata da Situação Patrimonial e Financeira dos Precatórios e Sentenças Judiciais, fl. 2.352, apontou que foi constatada no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI baixa por insubsistência, na conta “Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF”, consignada por intermédio da Nota de Ajuste n.º 166, na unidade executora da Procuradoria do Tesouro, em 2012, de precatório de natureza alimentar, relativo ao exercício de 2011, no montante de R\$ 19,980 milhões, que, até a data de encerramento do relatório técnico, encontrava-se em aberto, com regime de pagamento prioritário nos controles disponibilizados no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – TJMG.

O defendente, por meio do Ofício OF.SEF.GAB.STE/375/13, de 23/5/13, fl. 2.619, ressaltou o registro da Nota de Ajuste Contábil n.º 166/2012, e prestou esclarecimentos acerca do funcionamento da dinâmica contábil da conta 2.15.02.00.00.00 – Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF. Alegou ainda que, no processo de inscrição em Restos a Pagar Não Processados, os lançamentos contábeis não contemplaram a baixa da conta 2.15.02.00.00.00 – “Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF”, o que provocou o registro em duplicidade no passivo, tanto na conta contábil 2.15.02.00.00.00 quanto na conta 2.1.2.03.01.00.00 – Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores (oriundo do empenho n.º 2011/295 cujo saldo era R\$ 19.980.000,00).

Por fim, esclareceu que promoveu ajuste na conta Unidade Executora 1080002 - Procuradoria do Tesouro, da Unidade Advocacia Geral do Estado, por meio da Nota de Ajuste Contábil n.º 166/2012, para baixar o lançamento em duplicidade, que estava evidenciado na conta referente à Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF (2.1.5.02.00.00.00), fls. 2.619/2.620.

O órgão técnico, em análise da defesa, fls. 2.664, pontuou que:

“Os esclarecimentos prestados não sanam o questionamento, tendo em vista que o precatório em comento também foi cancelado após sua inscrição em restos a pagar, conforme verificado em consulta à tela Resumo de Restos a Pagar do Siafi, evidenciando a baixa indevida do mesmo no exercício de 2012, a qual deve ser imediatamente restabelecida, a fim de guardar conformidade com a sua situação de pagamento prioritário.”

Compulsando os autos, constatei que o defendente ponderou que a baixa na conta “Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF”

deveria ter ocorrido em contrapartida à inscrição do precatório em Restos a Pagar Não Processados, na conta “Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores”. Como isso não aconteceu, procedeu à baixa por insubsistência na mencionada conta para corrigir a duplicidade do lançamento da obrigação. Porém, a unidade técnica, ao analisar as razões defesa, constatou que o valor do precatório inscrito em Restos a Pagar foi cancelado, havendo, dessa forma, duplicidade também na baixa do lançamento da obrigação. Portanto, houve uma baixa indevida, já que o precatório não foi efetivamente pago, e continua em aberto no TJMG, em regime de pagamento prioritário.

Em verdade, trata-se de falha de natureza formal: tem-se um precatório a liquidar, todavia, não consta o seu registro em obrigação a pagar. O simples estorno de uma das baixas é suficiente para regularizar a impropriedade contábil. Assim, estamos diante de falha escritural, que não enseja dano, e de simples resolução por meio de novo lançamento contábil.

Diante do exposto, sugiro recomendar à Administração Estadual que seja restabelecida a baixa do precatório realizada de forma equivocada, com o objetivo de retomar a conformidade com a situação de pagamento prioritário, considerando que o mesmo foi baixado por insubsistência na conta “Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF”, e, também, foi cancelado após sua inscrição em Restos a Pagar, permanecendo em aberto nos controles do TJMG.

3. Considerações Finais

3.1. Despesas com Pessoal, fls. 2.333/2.338

O órgão técnico apurou os percentuais de despesas com pessoal em consonância com a Portaria n.º 407, da STN, e com as Instruções

Normativas n.ºs 1 e 5, expedidas por este Tribunal de Contas no exercício de 2001, considerando a receita corrente líquida informada pela Superintendência Central de Controladoria da Secretaria de Estado de Fazenda SCCG/SEF.

Tanto na verificação do limite global do Estado como na análise setorial, ou seja, dos Poderes Executivo e Judiciário, do Ministério Público e do Poder Legislativo, englobando a Assembleia Legislativa e o Tribunal de Contas, apurou-se que os dispêndios com pessoal deram-se em conformidade com as balizas definidas da Lei de Responsabilidade Fiscal, a saber:

- a) Limite global do Estado: 50,12% da RCL com fundamento na Portaria STN n.º 407 e 43,04% de acordo com as instruções normativas deste Tribunal;
- b) Poder Legislativo: 2,36% da RCL (STN) e 1,97% (TCEMG);
- c) Poder Judiciário: 5,31% da RCL (STN) e 5,21% (TCEMG); e
- d) Ministério Público: 1,73% da RCL (STN) e 1,63% (TCEMG).

3.2. Amparo e Fomento à Pesquisa, fls. 2.319/2.328

Em cumprimento à previsão contida no art. 212 da Constituição Estadual, o Governo do Estado repassou à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG o equivalente a 1% (um por cento) da receita orçamentária corrente ordinária para fomento à pesquisa.

O mesmo dispositivo estabelece que o repasse seja efetuado em duodécimos. Contudo, conforme relatado no relatório da equipe de acompanhamento das contas governamentais, nos meses de janeiro e fevereiro não foram efetuados os referidos repasses. No entanto, ao longo do ano, foram promovidas as devidas compensações e, ao final do exercício, o valor total transferido correspondeu à exigência legal.

Dessa forma, sugere-se reiterar as recomendações constantes do Parecer Prévio emitido sobre as contas do Governo do Estado do exercício de 2011, a fim de elidir eventual risco de prejuízo ou solução de continuidade às atividades inerentes à FAPEMIG.

III – CONCLUSÃO

Pelo exposto, com fundamento nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n.º 102/08, sou de parecer pela aprovação das contas de responsabilidade do Sr. Antônio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício de 2012, com as recomendações expendidas ao longo da fundamentação.

Tribunal de Contas, em 07/6/13.

HAMILTON COELHO
Auditor