MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Processo nº: 886.510
Relator: Conselheiro Mauri Torres
Revisor: Conselheiro José Alves Viana
Auditor: Hamilton Coelho
Natureza: Balanço Geral do Estado

Excelentíssimo Senhor Relator,

Trata-se de Balanço Geral do Estado, relativo ao exercício de 2012, apreciado pelo Tribunal de Contas no exercício da competência prevista no art. 71, inciso I, c/c o art. 75 da Constituição da República de 1988, no art. 76, inciso I, da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, nos artigos 40 e 41 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008 e no art. 229 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas (Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008).

O Governador do Estado de Minas Gerais prestou contas por meio do OF.GAB.GOV. n. 83/13, que veio acompanhado do Balanço Geral do Estado e do Relatório de Controle Interno (f. 01/1838).

Devidamente autuado (f. 1783), o processo foi encaminhado à Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado (CAMGE), que apresentou Relatório Técnico sobre as Contas do Governador do Estado às f. 1839/2592.

Posteriormente, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, o Conselheiro Relator Mauri Torres determinou a abertura de vista ao Governador Antônio Augusto Junho Anastasia, a fim de que apresentasse esclarecimentos no prazo de 30 dias (f. 2594).

Os esclarecimentos foram prestados às f. 2600-2638, por intermédio do OFÍCIO GAB/GOV n. 132/13.

Em seguida, novamente foram os autos remetidos à CAMGE, sendo apresentado reexame técnico às f. 2641-2665. Transcreve-se a conclusão desse relatório (f. 2665):

> Em observância ao § 2º do art. 233 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, foi procedido o reexame técnico sobre a Prestação de Contas Anual do Governador do Estado referentes ao exercício de 2012, que ora encaminhamos à Auditoria, em cumprimento ao despacho de fls. 2459, do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, Mauri Torres.
>
> Por oportuno, ressalta-se que, adicionalmente às sugestões aqui propostas, esta unidade técnica, visando contribuir para o equacionamento de impropriedades e/ou inconsistências apuradas no exame inicial e objetivando, paralelamente, contribuir com os esforços para o

aperfeiçoamento da gestão pública, entendeu pertinente a formulação de sugestões, insertas no decorrer do relatório de fls. 1.839 a 2.592.

Instado a se manifestar, o Auditor Hamilton Coelho exarou parecer às f. 2679-2704, opinando pela "*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 expedidas ao longo da fundamentação.*"

Ulteriormente, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para a indispensável manifestação.

É o breve relatório. Passa-se à manifestação, que se restringirá aos apontamentos técnicos considerados mais relevantes, em razão da exigüidade do prazo para a emissão do presente parecer.

FUNDAMENTAÇÃO

CAPÍTULO 2 – Acompanhamento da Macrogestão do Governo Estadual

No Capítulo 2 foram avaliados os aspectos da Macrogestão do Governo Estadual, destacando-se o modelo de Gestão adotado pelo Estado de Minas Gerais a partir de 2003. Desde então, a reforma administrativa empreendida pelo Governo é composta por três fases, quais sejam, "Choque de Gestão" (2003-2006), "Estado para Resultados" (2007-2010) e a atual "Gestão para a Cidadania" (2011-2014).

Para realização dessa análise, foi examinado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) (2011-2030) no âmbito das 11 Redes de Desenvolvimento Integrado, no intuito de verificar o cumprimento dos compromissos assumidos pelo Governo.

O estudo sobre o acompanhamento da Macrogestão do Governo Estadual foi elaborado sob três aspectos, nos quais o capítulo foi dividido. Na primeira parte, foi realizada uma análise econômica, em seguida se averiguou o Planejamento Governamental de Longo e Médio Prazos e Execução Orçamentária, e por fim, foi examinada a estratégia de desenvolvimento do Estado.

2.1 - Análise Econômica:

A CAMGE dividiu o estudo da análise econômica em cinco tópicos: 2.1.1) Conjuntura Econômica Nacional; 2.1.2) Economia Mineira em 2012; 2.1.3) Cenário Econômico Mineiro 2013-2031; 2.1.4) Arrecadação Sustentável no Estado de Minas Gerais; e 2.1.5) Considerações Técnicas.[1]

No tocante à Conjuntura Econômica Internacional, o relatório apresenta os resultados mais recentes de seus principais indicadores, sob um enfoque de que, num cenário de crise, o PIB brasileiro avançou apenas 0,9% em 2012, crescimento inferior ao registrado em 2011 (2,7%). De acordo com as informações à f. 1850, o Governo Federal adotou diversas ações de estímulo à atividade industrial e ao consumo que, em certa medida, assemelharam-se àquelas empregadas no enfrentamento dos impactos negativos decorrentes da crise financeira internacional de 2008-2009. Entretanto, o PIB totalizou 4,403 trilhões de reais em 2012 (+0,9%), pior desempenho desde 2009, quando a economia retrocedeu 0,3%.

Consoante informações prestadas à f. 1858, mesmo com a desaceleração da atividade econômica, os dados apresentados demonstram a continuidade do movimento de expansão do emprego, embora seja em ritmo mais cadenciado quando confrontado com a geração ocorrida nos últimos anos.

2.1.1 - Economia Mineira em 2012

Com relação à Economia Mineira em 2012, o Estado manteve uma situação de equilíbrio orçamentário em face da eliminação, a partir de 2004, da situação deficitária verificada ao longo de vários exercícios anteriores. Conforme f.1858:

> O resultado orçamentário mineiro apresentou superávit de R$ 2,076 bilhões em 2012, o qual foi afetado positivamente pela entrada de recursos oriundos de operações de crédito. O resultado primário mineiro apresentou superávit de R$ 3,068 bilhões , 95,63% da meta fiscal, todavia foi insuficiente pra cobrir despesas com juros, encargos e amortizações.

[1] A seção 2.1.1 trata de uma apresentação dos resultados mais recentes dos principais indicadores da conjuntura econômica nacional. Em sequência, a seção 2.1.2 apresenta uma análise recente da economia mineira, com destaques para o setor econômico mineral, especialmente o caso do nióbio. A seção 2.1.3 traça um cenário econômico para o período 2013-2031, com foco em Minas Gerais e suas regiões de planejamento. E, finalizando, a seção 2.1.4 demonstra a contribuição de setores econômicos e regiões de planejamento para a arrecadação do ICMS, apontando características da indústria extrativa mineral de Minas Gerais e analisando a sustentabilidade dessa atividade. (Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais, f. 1850)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O estudo deste tópico foi realizado sob quatro perspectivas: 2.1.2.1) Comércio Exterior de Minas Gerais; 2.1.2.2) Economia do Setor Mineral; 2.1.2.3) Caso Especial do Nióbio;[2] e 2.1.2.4) Impacto da Mineração sobre os Municípios.

Acerca do Comércio Exterior de Minas Gerais, destaca-se que em 2012 as exportações mineiras atingiram US$ 33,43 bilhões (-19,24%) e as importações alcançaram o valor total de US$ 12,05 bilhões (-7,48%), resultando em um superávit de US$ 21,37 bilhões na balança comercial. O superávit do Estado correspondeu a 110,00% ao alcançado pelo Brasil, US$ 19,43 bilhões, traduzindo a importância do comércio exterior mineiro para o país. Em 2012, mais uma vez, a contribuição para o resultado externo brasileiro foi enorme, pois obteve o maior saldo comercial entre todos os estados e grande parte do excedente mineiro auxilia o país no alcance do superávit em sua balança comercial, o que, em contrapartida, favorece o resultado global do Balanço de Pagamentos (f. 1860).

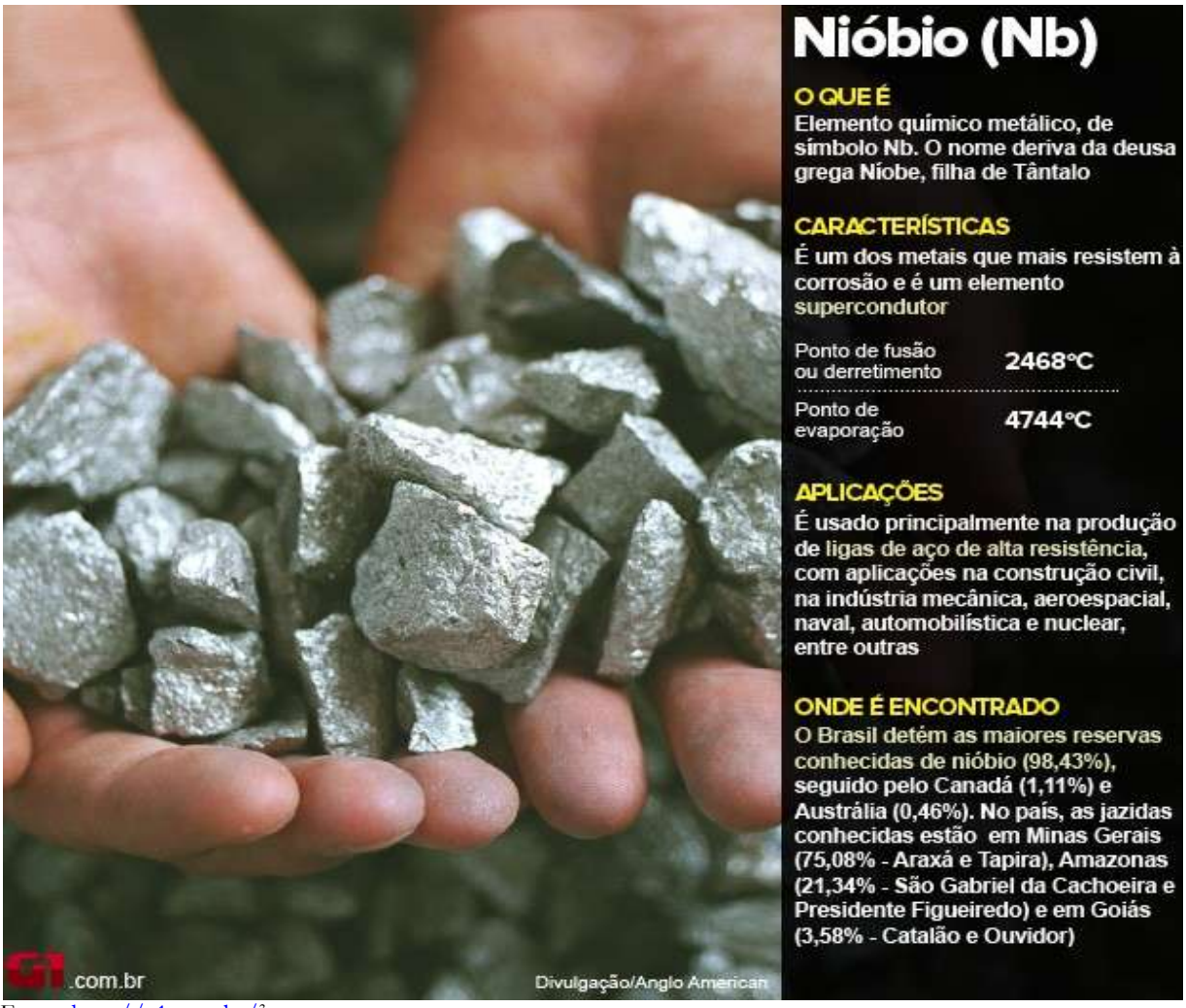
No tocante à análise econômica, importante destacar as observações realizadas pela Unidade Técnica acerca da economia do setor mineral. Atualmente, Minas Gerais responde por aproximadamente 9,5% do PIB brasileiro e é o principal Estado produtor de bens minerais e metalúrgicos do país. Além disso, detém as maiores reservas do país de minério de ferro, manganês, zinco e nióbio e é o maior produtor brasileiro desses minerais brutos e de concentrado de chumbo, vejamos (f. 1863):

> Verifica-se que a participação do emprego no setor do extrativismo mineral em Minas Gerais é maior do que no Brasil. De fato, enquanto para o Brasil a participação do setor no total de empregos para 2011 é de 0,5% do total, em Minas Gerais é de 1,14%.
> (...)
> Segundo os consultores, comparando a relação entre emprego e renda gerada em todos os setores, é possível obter uma estimativa da relação trabalho/capital entre os setores. O setor agropecuário, por exemplo, tem uma elevada relação trabalho/capital, uma vez que a participação relativa da mão de obra empregada no total do emprego formal é maior do que a sua participação na geração de renda. Com efeito, tanto no Brasil, quanto em Minas Gerais, a participação da renda gerada no setor extrativo mineral é o dobro da participação do emprego (1,1% na renda em comparação com 0,5% no emprego no Brasil, e 2% em comparação com 1,14% em Minas Gerais).
> Em 2012, como visto na subseção 2.1.2.1, Minas Gerais exportou US$33,43 bilhões e importou US$12,05 bilhões, representando, respectivamente, queda de 19,24% e 7,48% em relação ao ano anterior. O saldo comercial atingiu US$21,37 bilhões. Os dados do comércio exterior apontam que o ano de 2012 foi ruim para a economia mineral, que não

[2] Sobre este caso, foram realizados estudos acerca da análise de mercado do nióbio assim como as inconsistências identificadas sobre o mesmo (f. 1864 a 1876, Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais).

> só experimentou volatibilidade acentuada nos preços, mas também queda da demanda. (grifo nosso)

No presente estudo, foi dado tratamento especial ao caso do Nióbio, pois de acordo com o Relatório Técnico do Perfil da Mineração do Nióbio – 2011, do Ministério de Minas e Energia (MME), o Brasil detém os maiores recursos e reservas mundiais de nióbio (95% do total). Três empresas brasileiras respondem pela totalidade da produção mineral: i) Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), empresa pertencente ao grupo Moreira Salles, localizada no município de Araxá, em Minas Gerais; ii) a Anglo American Brasil Ltda (Mineração Catalão Goiás), no município de Catalão em Goiás; e, por último, iii) a Mineração Taboca (Grupo Paranapanema), no município de Presidente Figueiredo, que produz nióbio e tantalita como coprodutos da mineração de cassiterita da mina de Pitinga (f. 1865).



Fonte: http://g1.com.br/[3]

Importante esclarecer que a CBMM detém o monopólio da produção de nióbio em Minas Gerais, sendo a principal empresa produtora e exportadora mundial do metal. Conforme relatório técnico à f. 1865, a CBMM tem um contrato de arrendamento de direitos minerários com a Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (CODEMIG), firmado em 2003 com

[3] "Um metal raro no mundo, mas abundante no Brasil, considerado fundamental para a indústria de alta tecnologia e cuja demanda tem aumentado nos últimos anos, tem sido objeto de controvérsia e de uma série de suspeitas e informações desencontradas que se multiplicam na internet – alimentando teorias conspiratórias e mitos sobre a dimensão da sua importância para a economia mundial e do seu potencial para elevar o Produto Interno Bruto (PIB) do país.
Trata-se do nióbio, elemento químico usado como liga na produção de aços especiais e um dos metais mais resistentes à corrosão e a temperaturas extremas. Quando adicionado na proporção de gramas por tonelada de aço, confere maior tenacidade e leveza. O nióbio é atualmente empregado em automóveis, turbinas de avião, gasodutos, em tomógrafos de ressonância magnética, na indústria aeroespacial, bélica e nuclear, além de outras inúmeras aplicações como lentes óticas, lâmpadas de alta intensidade, bens eletrônicos e até piercings". (Informações extraídas de reportagem publicada no *site* eletrônico g1.com.br, na data de 09/04/2013, consulta realizada em 06/05/2013)

vigência de 30 (trinta) anos. Segundo a Unidade Técnica, através desse contrato, a CODEMIG cede seus direitos de exploração do minério, em troca de uma distribuição de 25% dos resultados de uma Sociedade em Conta de Participação (SCP), que tem a CBMM como sócia ostensiva. Veja-se a informação constante à f. 1865:

> As receitas oriundas da SCP são a principal fonte de arrecadação da CODEMIG, que somaram em 2012 a importância de R$ 749,4 milhões (mais que três vezes os R$ 229 milhões que o Estado de Minas Gerais recebe a título de CFEM).

O relatório registra ainda (f. 1865) que foi solicitada à equipe de consultores da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais (Ipead/UFMG) uma análise de mercado do nióbio, devido a sua relevância tanto no contexto estratégico, quanto no econômico. Nesse estudo, foram constatadas inúmeras inconsistências, merecedoras de atenção e análise acurada pelo Tribunal de Contas, *in verbis*:

> Cumpre informar que os consultores do Ipead/UFMG afirmaram que há discrepâncias entre os dados do DNPM e da base de dados da *Roskill/World Steel Association* sobre consumo mundial anual de FeNb. Salvo melhor juízo, entende esta equipe técnica que as discrepância encontradas foram em razão da base de dados da Roskill apresentar dados de consumo de FeNb em total de toneladas, enquanto os dados sobre FeNb do DNPM estão em toneladas de Nb contido. Logo, tratam-se de bases que não são diretamente comparáveis. (f.1865)

Analisando o mercado de Nióbio, a CAMGE informa que a maior parte dos dados oficiais do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) de produção, consumo interno e exportação é nacional, não apresentando o detalhamento por unidades da federação. Todavia, podem ser considerados no contexto de Minas Gerais, tendo em vista que o Estado é de longe o mais representativo tanto no que se refere a níveis de reserva de nióbio, quanto à origem das exportações de FeNb.[4]

Isso é o que afirmam os consultores da Ipead /UFMG, vejamos:

> Segundo os consultores do Ipead/UFMG, o Brasil tem grande relevância dentro do mercado de nióbio, possuindo as maiores reservas e níveis de produção mundiais. Segundo o mais recente sumário mineral do USGS, de 2012, as reservas lavráveis brasileiras de nióbio foram avaliadas em 4,1 milhões de toneladas, o que equivale a 95,35% do total mundial. Fora o Brasil, o único país com reservas significativas foi o Canadá, com pouco menos de 5%" (f. 1868)
> (...)
> Os principais destinos de exportação foram Holanda (29,58%) e China (22,96%). Informações não disponíveis na Secex[5] para Nb2O5.[6]

[4] Ferronióbio.
[5] Secretaria de Comércio Exterior - SECEX (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior).
[6] Óxido de Nióbio.

> A partir das informações presentes, os consultores do Ipead/UFMG elaboraram um modelo dinâmico para o mercado internacional de nióbio, comparando seu comportamento com o de outros metais. Há inúmeras ressalvas feitas, pelos próprios consultores, a respeito dos resultados encontrados, que podem não refletir a realidade, mas em suma o que o estudo conclui é que os preços do nióbio seguem um padrão semelhante ao das demais commodities metálicas, mas com um comportamento relativamente mais estável.
> Segundo os consultores do Ipead/UFMG, essa estabilidade nos preços do nióbio é resultado da concentração produtiva existente no setor, e do organizado sistema de comercialização e distribuição internacional das grandes produtoras, como a CBMM. Com menores flutuações, o nióbio sofreu menores perdas ao longo da década de noventa, quando a tendência no mercado era de baixa.(f. 1872) (grifo nosso)

Feita essa breve explanação acerca do mercado do nióbio, observa-se que diante do exame empreendido, várias foram as indagações realizadas tanto por parte da equipe técnica, quanto por parte dos consultores do Ipead/UFMG, como se vê a seguir:

> Uma das grandes limitações ao estudo feito pelo Ipead/UFMG é que o nióbio não é negociado nas bolsas de metais internacionais, como a Bolsa de Metais de Londres. Logo, de modo a suprir tal deficiência, os consultores do Ipead/UFMG recorreram aos dados da SECEX como proxy (substituto) para os preços internacionais do nióbio. (f. 1872)
> (...)
> De fato, confrontando os dados da SECEX com os disponíveis em sítios eletrônicos de empresas que negociam informações de preços de metais, e outros sítios com fim meramente informativo, foram constatadas divergências significativas sobre preços de nióbio. O sítio Metalprices.com apontou que o preço médio de nióbio contido na liga de FeNb, para o mercado americano, foi estável de US$ 52,36 por quilo, ou US$ 52.360 por tonelada, entre 31 de outubro de 2011 e 29 de fevereiro de 2012. No mesmo período, o sistema Alice Web da Secex parece sugerir que o preço de nióbio contido na liga de FeNb exportado para os Estados Unidos foi de US$ 42,29 por quilo, ou US$ 42.290 por tonelada. Trata-se de uma diferença de preços de US$ 10.070 por tonelada. (f. 1874)
> (...)
> As inconsistências não se resumem a dados de preços. Quanto a aspectos de produção, observou-se uma diferença muito grande da produção de nióbio, em toneladas de Nb2O5, da TAB. 17, para a produção de concentrado de nióbio da TAB. 18, também em toneladas de Nb2O5. Por exemplo, nota-se que em 2011 a TAB. 17 reporta a uma produção de nióbio brasileira de 169.245 em toneladas de Nb2O5, enquanto a produção de concentrado de óxido nióbio, que, por explicações dos consultores, seria o insumo utilizado na fabricação de FeNb e outros produtos, foi de apenas 64.657 toneladas de Nb2O5." (f. 1875) (grifo nosso)

Não obstante os esclarecimentos prestados, ao buscar explicação com os consultores, a equipe técnica obteve a informação de que essa discrepância sugere algum problema com os dados que, por sua vez, devem ser melhor pesquisados, tendo em vista que "*tal perda não possui uma explicação científica adequada*".[7] (f. 1875)

[7] "*De acordo com os consultores, é natural que haja perdas entre a extração direta de mineral, que em geral vem acompanhado de areia e pedras, mas a razão do alto volume de perda no caso do nióbio não foi encontrada em nenhuma fonte de informação disponível*." (f. 1876)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Com efeito, apesar do Estado de Minas Gerais possuir a maior reserva de nióbio do mundo, as inconsistências[8] técnicas identificadas, sejam elas relativas a dados, preços e produção, demonstram a necessidade de uma análise mais acurada acerca do seu mercado.

Os consultores do Ipead/UFMG apresentaram um estudo elaborado para verificar os impactos positivos e negativos da mineração sobre os Municípios Mineiros, concluindo ao final que:

> Em síntese, o estudo sugere: i) que a renda minerária não tem sido utilizada para a criação de novas alternativas produtivas, mas em grande medida para compensar/mitigar os impactos da mineração no local, e para adequar a infraestrutura urbana e de serviços à maior demanda agregada pelos empreendimentos minerários; ii) que o crescimento baseado na mineração não tem sido socialmente inclusivo e distributivo. (f. 1876)

Em que pese se tratar de questão eminentemente técnica, a partir dos dados apresentados no relatório, restou demonstrada a necessidade de uma avaliação do mercado do setor mineral no Estado de Minas Gerais, sobretudo do caso especial do nióbio.

Nota-se que não há no ordenamento jurídico vigente regras que regulamentem as questões aqui tratadas relativas ao nióbio.[9] Sendo assim, causou-nos estranheza o fato de a CODEMIG, empresa pública constituída na forma de uma sociedade anônima, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento de Minas Gerais,[10] ceder os direitos de exploração do minério, em troca de uma distribuição de 25% dos resultados de uma Sociedade em Conta de Participação, que tem a Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração como sócia ostensiva, haja vista a expressa previsão constitucional de que os recursos minerais, inclusive os do subsolo, são bens da União (art. 20, IX, CR/88).

Diante do exposto, este Ministério Público de Contas empreendeu uma pesquisa a fim de melhor elucidar o fundamento legal que autoriza o Estado, por meio da CODEMIG, a exercer a exploração de minério, especialmente do nióbio em Minas Gerais.

Atualmente, o Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967) permite a exploração de minerais em solo brasileiro por concessão do Ministério de Minas e

---

[8] As inconsistências identificadas sobre o nióbio foram tratadas no subitem 2.1.2.3.2, do Capítulo 2 do Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais (f. 1872 a 1876).

[9] Cumpre ressaltar que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados, proposta para regulamentar a extração e a exploração comercial do nióbio do território brasileiro por meio do Projeto de Lei nº 4978/13, do Deputado Giovani Cherini (PDT-RS). Por este PL, a extração, a exploração e o beneficiamento do nióbio devem ser feitos por empresas com capital exclusivamente nacional.

[10] Informação extraída no endereço eletrônico www.codemig.com.br, consulta realizada em 07/05/2013.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Energia, por autorização, licença e permissão do Departamento Nacional de Produção Mineral; ou monopolização, quando a execução é feita, direta ou indiretamente, pelo governo federal, conforme disposto no art. 2º, 7º e 43 do diploma, *verbis:*

> "Art. 2º. Os regimes de aproveitamento das substâncias minerais, para efeito deste Código, são:
> I - regime de concessão, quando depender de portaria de concessão do Ministro de Estado de Minas e Energia;
> II - regime de autorização, quando depender de expedição de alvará de autorização do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;
> III - regime de licenciamento, quando depender de licença expedida em obediência a regulamentos administrativos locais e de registro da licença no Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;
> IV - regime de permissão de lavra garimpeira, quando depender de portaria de permissão do Diretor-Geral do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM;
> V - regime de monopolização, quando, em virtude de lei especial, depender de execução direta ou indireta do Governo Federal.
> (...)
> Art. 7º O aproveitamento das jazidas depende de alvará de autorização de pesquisa, do Diretor-Geral do DNPM, e de concessão de lavra, outorgada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia.
> (...)
> Art. 43. A concessão de lavra terá por título uma portaria assinada pelo Ministro de Estado de Minas e Energia." (grifo nosso)

No caso em comento, a concessão foi conferida por meio da Portaria de Lavra nº 516, de 10 de novembro de 2000, a seguir:

Portaria de Lavra Nº 516, de 10/11/2000, DOU de 13/11/2000

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA
SECRETARIA EXECUTIVA
PORTARIA Nº 516, de 10 de NOVEMBRO de 2000
D.O.U. de 13/11/2000

O SECRETÁRIO-EXECUTIVO DO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA ,no uso da competência que lhe foi delegada pela Portaria Ministerial nº 105, de 2 de maio de 2000, expedida com fundamento no disposto nos arts. 7º e 43 do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967,com redação dada pela Lei n°9.314, de 14 de novembro de 1996, e tendo em vista o que consta do processo DNPM n° 006746/1956, resolve:

Art. 1°Fica retificada concessão de lavra outorgada no processo DNPM nº006746/1956, de que é titular CIA BRASILEIRA DE METALURGIA E MINERAÇÃO, a qual passa a ter a seguinte redação:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

"Fica outorgada à CIA BRASILEIRA DE METALURGIA E MINERAÇÃO, concessão para lavrar MINÉRIO DE NIÓBIO e BARITA no Município de Araxá, Estado de Minas Gerais, numa área de 835,13ha,delimitada por um polígono que tem um vértice a 1.655m, no rumo verdadeiro de 80°15'SE,do ponto de Coordenadas Geográficas: Lat. 19°38'51,9"S e Long.46°57'03,8"W e os lados a partir desse vértice, com os seguintes comprimentos e rumos verdadeiros:34m-SW75°50'00", 2.360m-SW 00°00'00",1.500m-SW90°00'00", 625m-SW00°00'00", 1.336m-SE 90°00'00", 723m-SW19°00'00",593m-NE67°25'00", 227m-SW 00°00'00", 1.691m-SE 90°00'00",3.977m-NW00°00'00",1.400m-NW 90°00'00", 162m-NW 45°30'00", 506m-SW35°00'00"".

Art. 2°Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. (Cód.4.95)

HÉLIO VITOR RAMOS FILHO

Fonte: http://www.dnpm.gov.br[11]

Destaca-se que a Companhia de Desenvolvimento de Minas Gerais foi criada pela Lei nº 14.892, de 17 de dezembro de 2003, a partir da alteração da denominação social da COMIG e da incorporação da Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais (CDI-MG) e da Empresa Mineira de Turismo (TURMINAS), além dos ativos da extinta Companhia de Desenvolvimento Urbano de Minas Gerais (CODEURB).

O art. 2º, inciso III da citada Lei assim dispõe:

> "Art. 2º - A CODEMIG tem por objeto a promoção do desenvolvimento econômico do Estado, cabendo-lhe exercer as atribuições especificadas em seu estatuto e especialmente:
> (...)
> III - a pesquisa e a lavra de minério em qualquer parte do território nacional e internacional;" (grifo nosso)

É pertinente esclarecer que em 1957 foi criada a Companhia Agrícola de Minas Gerais (CAMIG), pela Lei nº 1.716, de 21/12/1957. A CAMIG absorveu o patrimônio, as atribuições e os direitos da Fertilizantes Minas Gerais S/A (Fertisa), empresa de economia mista criada no início da década de 1950. A CAMIG, então, passou a deter os direitos de lavra da apatita (fosfato) e do pirocloro (nióbio). Com isso a Fertisa foi substituída no contrato de arrendamento com a Distribuidora e Exportadora de Minérios e Adubos S/A (Dema). Passados alguns anos, a Dema teve

[11] Consulta realizada em 06/05/2013.

a sua razão social alterada para Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração, a já mencionada CBMM.[12]

Diante das informações acima explanadas, resta esclarecida para este *Parquet* Especial a legitimidade da CBMM na lavra de Minério de Nióbio no Município de Araxá. Outrossim, conclui-se que não houve cessão de direitos de exploração do minério pela CODEMIG, em troca de uma distribuição de 25% dos resultados de uma Sociedade em Conta de Participação, que tem a CBMM como sócia ostensiva, como afirmado pela Unidade Técnica. A outorga de concessão foi dada à CBMM (pelo Departamento Nacional de Produção Mineral), que por sua vez figura como sócia ostensiva na Sociedade em Conta de Participação da qual a CODEMIG faz parte.

Portanto, não obstante a regularidade da CBMM na sobredita exploração, faz-se necessária uma avaliação do mercado do setor mineral no Estado de Minas Gerais, sobretudo do caso especial do nióbio (dados, preços e produção), tendo em vista as inconsistências anteriormente apontadas.

Instado a se manifestar, o Estado de Minas Gerais não prestou esclarecimentos sobre a abordagem técnica.

Diante das inconsistências identificadas sobre o nióbio, constantes no subitem 2.1.2.3.2 do relatório técnico, o Ministério Público de Contas corrobora com as recomendações emitidas à f. 1907, notadamente a que se refere à parceria entre o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e o Tribunal de Contas da União, no intuito de se empreender ações de fiscalização e de otimizar a gestão do recurso mineral.

2.1.2 - Cenário econômico Mineiro 2013-2031

O relatório técnico apresenta no tópico 2.1.3 o cenário econômico mineiro para 2013-2031 sob os seguintes aspectos: 2.1.3.1) Cenário macroeconômico nacional; 2.1.3.2) investimentos em Minas Gerais; 2.1.3.3) Políticas Públicas em Minas Gerais; 2.1.3.4) Impacto dos Investimentos e das Políticas Públicas; 2.1.3.5) Resultados para Minas Gerais; e 2.1.3.6) Resultados para as Regiões de Planejamento.

---

[12] Informações extraídas do sitio da CODEMIG, endereço eletrônico: www.codemig.com.br, consulta realizada em 07/05/2013.

O estudo sobre as perspectivas futuras para as regiões de planejamento de Minas Gerais foi realizado com base no produto de consultoria elaborado pelo Ipead/UFMG. O Instituto analisou o cenário econômico para o período 2013-2031, com foco em Minas Gerais e suas regiões de planejamento. De acordo com a CAMGE *"essas perspectivas foram obtidas a partir da articulação dos resultados de um modelo de consistência macroeconômica,*[13] *e de um cenário de investimentos futuros, com um modelo de Equilíbrio Geral Computável - EGC – inter-regional"* (f. 1876).

A Unidade Técnica informa à f. 1880 que um dos objetivos das simulações do modelo foi estimar os impactos de gastos públicos do Governo do Estado nas regiões de Minas Gerais. Para tanto, foi considerado um cenário de programas de gastos públicos, no período 2013-2031, agrupados em dois componentes: a) infraestrutura: saneamento e transportes; b) sociais: educação e saúde.

Essa metodologia permite a obtenção de trajetórias consistentes das economias regionais com o cenário macroeconômico e os dados da economia brasileira. Os resultados devem ser lidos qualitativamente, de forma a apontar trajetórias desejáveis, ou não, para a economia do Estado de Minas Gerais e servir de insumo para o planejamento de políticas públicas (f. 1877).

Contudo, este Ministério Público não pode afirmar, nem tampouco avaliar se realmente esse modelo será capaz de apontar as melhores trajetórias da economia no Estado de Minas Gerais. Verifica-se, porém, que tal metodologia, se bem utilizada, poderá contribuir de forma significativa para a leitura do cenário econômico mineiro nos próximos anos, para fins de investimento e de execução de políticas públicas.

2.1.3 - Arrecadação Sustentável no Estado de Minas Gerais

Nesta seção do relatório, a Unidade Técnica apresenta uma análise da sustentabilidade da arrecadação de Minas Gerais, especialmente no que concerne ao ICMS e aos mecanismos existentes de compensação pelos passivos gerados pela indústria mineral, cuja finalidade é demonstrar a

[13] O modelo de consistência macroeconômica consiste num modelo de simulação desenvolvido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), adaptado pelo Cedeplar/UFMG, que possibilita obter resultados consistentes para as variáveis macroeconômicas do Brasil (PIB, consumo das famílias, investimento, consumo do governo e exportações) no médio e longo prazos (f. 1876).

contribuição de cada setor econômico sobre o montante arrecadado por região de planejamento, com foco específico na contribuição do setor extrativo mineral (f. 1885).

A análise da arrecadação sustentável em Minas Gerais foi realizada sob dois eixos: 2.1.4.1) Receita de ICMS por Municípios Mineiros, consolidada por região de planejamento e setor econômico; e 2.1.4.2) Extrativismo Mineral e Arrecadação Sustentável em Minas Gerais.[14]

O Gráfico abaixo, elaborado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), demonstra a contribuição por setor econômico e por região de planejamento na receita de ICMS no ano de 2012.

TABELA 32
Contribuição por Setor Econômico e por Região de Planejamento na Receita de ICMS - Municípios Mineiros - 2012

Em %

Regiões	Agropecuária	Comércio	Construção Civil	Extrativa Mineral	Indústria de Transformação	Serviços	Outros/ ignorado	Total
Alto Paranaíba	9,98	47,49	0,06	2,68	35,48	4,31	0,00	1,15
Central	0,04	16,93	0,18	4,94	42,17	35,74	0,00	68,87
Centro-Oeste de Minas	0,90	25,07	0,06	3,02	66,08	4,87	0,00	2,46
Jequitinhonha/Mucuri	3,82	49,44	0,04	9,81	31,39	5,49	0,00	0,22
Mata	0,03	33,46	0,48	1,56	44,56	19,91	0,00	4,39
Noroeste de Minas	25,73	30,45	0,10	26,07	11,96	5,69	0,00	0,32
Norte de Minas	3,11	35,47	0,89	0,64	53,82	6,06	0,00	0,96
Rio Doce	0,12	16,29	0,06	0,13	78,34	5,07	0,00	3,60
Sul de Minas	0,52	37,35	0,05	0,70	55,37	6,01	0,00	7,18
Triângulo	1,89	24,66	0,06	0,09	64,29	9,02	0,00	10,84
Minas Gerais	**0,53**	**20,78**	**0,17**	**3,75**	**47,42**	**27,34**	**0,00**	**100,00**

FONTE: SEF/MG. Elaboração própria.

Conforme ressaltado pela Unidade Técnica, no que se refere à contribuição das regiões de planejamento para a arrecadação, nota-se uma excessiva concentração na região Central. O Triângulo e o Sul de Minas, regiões também economicamente importantes, respondem juntos por 18,02% da receita em foco. As três regiões menos desenvolvidas do Estado, Jequitinhonha/Mucuri, Norte e Noroeste de Minas, mal chegam a responder por 1,5% do total.

[14] Este último eixo foi analisado no âmbito da "Indústria Extrativa Mineral e Receitas Públicas" (subitem 2.1.4.2.1) assim como da "Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM" (subitem 2.1.4.2.2) (f. 1888 a 1906).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Transcreve-se a leitura realizada pela Unidade Técnica acerca das informações contidas no gráfico:

> É possível observar que os setores econômicos que mais contribuem para a arrecadação de ICMS são os de comércio, indústria de transformação e serviços, que, juntos, respondem por 95,54% do total. Nota-se que o comércio tem participação significativa no montante arrecadado por todas as regiões de planejamento, exceto nas regiões Central (16,93%) e Rio Doce (16,29%), onde tem participação menor que no estado como um todo (20,78%). A indústria de transformação, setor de maior importância para o estado de Minas Gerais, contribuindo com 47,42% do total, chega a ter representatividade acima de 50% nas regiões Centro-Oeste de Minas, Rio Doce, Triângulo, Sul de Minas e Norte de Minas. Já o de serviços, respondendo por 27,34% do total, demonstra-se significativo apenas na região Central, onde contribui com 35,74% do montante arrecadado de ICMS por municípios dessa região.
> O setor agropecuário, apesar de pouco significante para o estado (0,53%), tem alguma importância no montante arrecadado nas regiões Alto Paranaíba (9,98%), Jequitinhonha/Mucuri (3,82%) e Noroeste de Minas (25,73%). Já a construção civil apresenta contribuição abaixo de 1% em todas as regiões.
> **O setor extrativo mineral, a despeito de sua importância para a geração de produto no estado de Minas Gerais, contribui com apenas 3,75% do total arrecadado de ICMS (municípios mineiros). Lembra-se, conforme visto na subseção 2.1.2.1, que a exportação de minério de ferro, por si só, responde por 42,11% do valor total exportado por Minas Gerais, valor este que alcançou US$ 33,43 bilhões em 2012. Tal discrepância se explica, em parte, pelas desonerações impostas pela Lei Kandir para atividades voltadas para a exportação, em parte pela ausência de beneficiamento do minério de ferro, que é exportado em forma bruta.**
> (...)
> **Além disso, como foi visto nas seções anteriores, a indústria extrativa mineral, a despeito de responder, no caso do minério de ferro, 42,11% do valor exportado por Minas Gerais, contribui com apenas 3,75% do total arrecadado do ICMS**.(f. 1887) (grifo nosso)

A Unidade Técnica ressalta que em Minas Gerais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 (LDO) projetou metas anuais de arrecadação da Receita de Compensação do ICMS de Exportações em 189 milhões de reais, para os anos de 2012 a 2014. Segundo informações no relatório, a Transferência Financeira da União efetivada para o Estado, em 2012, referente à citada receita, perfez o montante de 189 milhões de reais, dos quais 151 milhões de reais referiram-se à cota-parte do Estado e 38 milhões de reais destinaram-se à cota-parte para o Fundeb. Por força da Emenda Constitucional 42/03, desde 2007, a União passou a distribuir o montante consignado na Lei Orçamentária Anual (LOA), referente às transferências da Lei Kandir.

À f. 1889 percebe-se que em 2012 as perdas líquidas decorrentes da Lei Kandir foram de 2,083 bilhões de reais, enquanto as transferências repassadas pela União ao Estado totalizaram 151

milhões de reais. As perdas, portanto, superaram bastante a soma das transferências recebidas pelo Estado para compensação.

Os entes da Federação têm criticado a compensação pelo Governo Federal referente aos valores de desoneração do ICMS, por não cobrirem as perdas ocorridas pela não arrecadação do imposto. Ou seja, exportações de todo o minério de ferro são realizadas sem o recolhimento do ICMS (f. 1889).[15]

Essa questão foi matéria de recomendação ao Estado pelo Tribunal de Contas quando da análise das contas de 2011, no sentido de que fossem envidados esforços na modificação da Lei Kandir[16], no intuito de extinguir o benefício fiscal da indústria extrativa mineral, ou ao menos, aumentar a compensação pelas perdas provocadas nas compensações.

Com relação ao exercício de 2012, a Unidade Técnica assevera à f. 1890:

> Mediante o mesmo relatório, o governo do Estado esteve à frente de propostas legislativas, orçamentárias e articulações para alterar o cenário de desequilíbrio econômico-tributário, defendendo ampla reforma fiscal e respeito ao Pacto Federativo. O fruto mais recente desse esforço foi sedimentado na Medida Provisória 585/12, que liberou recursos para compensação das perdas de arrecadação geradas pela Lei Kandir. Conforme relatório, Minas Gerais receberá o maior repasse do montante – 24% -, seguido por Mato Grosso e Pará.

Ao mesmo tempo, por meio de estudos elaborados pelos consultores do Ipead/UFMG, foram apresentados alguns dados agregados relativos à arrecadação do ICMS. Essa pesquisa tem por finalidade contrastar a importância que o setor de indústria extrativa mineral possui na geração de emprego e renda, mesmo com sua baixa capacidade arrecadatória direta (f. 1890).

Em que pese os prejuízos advindos da Lei Kandir, a Unidade Técnica assim destaca:

> Chama atenção o contraste entre a participação do setor mineral no PIB mineiro (7% segundo IBGE) e a arrecadação de ICMS (4,1% a 5,1%). Essa diferença pode ser explicada basicamente pelas isenções fiscais deste setor, sendo a principal delas a Lei Kandir. Com efeito, essa lei garante isenção e renúncia fiscal ao setor exportador, e a maior parte da produção de minério em Minas Gerais é voltada para exportação. Não obstante, não se pode negar que esse setor se destacou por realizar investimentos de grande monta nos últimos anos, o que dinamizou a economia mineira direta e indireta, na medida em que cria

[15] Cabe ressaltar que continuam em tramitação, na Câmara dos Deputados, as seguintes proposições de alteração da Lei Kandir: o PLP 11/11, o qual visa estabelecer a incidência de ICMS sobre exportações de produtos primários não renováveis e o PLP 94/11, apensado ao primeiro, objetivando tal incidência sobre exportação de minério de ferro e demais minérios metálicos (Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais às f. 1890).

[16] O benefício tem previsão constitucional no art. 155, §2, X, a, configurando-se uma imunidade tributária: "*não incidirá: a) sobre operações que destinem mercadorias para o exterior, nem sobre serviços prestados a destinatários no exterior, assegurada a manutenção e o aproveitamento do montante do imposto cobrado nas operações e prestações anteriores*.

> empregos, renda e gera arrecadação não apenas no próprio setor, mas em outros setores relacionados(f. 1893). (grifo nosso)

Outra matéria abordada quanto à arrecadação sustentável no Estado de Minas Gerais, no âmbito do "Extrativismo Mineral", foi a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Tal compensação constitui o *royalty* da mineração com arrimo no art. 20, § 1º, da CR/88, *in verbis:*

> Ar. 20 – São bens da União:
> (...)
> IX – os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
> (...)
> 1º - É assegurada nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

Trata-se de uma contraprestação pela utilização econômica dos recursos minerais extraídos do subsolo, reservando-se à União e seus entes federados o direito à compensação pela exploração desses recursos, sendo o Departamento Nacional de Produção Mineral, órgão responsável pela regulação e fiscalização da arrecadação da CFEM.[17]

No que concerne ao percentual de distribuição da compensação financeira prevista na Constituição, conforme mencionado alhures, a matéria foi regulamentada pela Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e pela Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990.[18] Referida legislação define os percentuais de distribuição da compensação financeira para os Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme destacado pela Unidade Técnica à f. 1893:

> De acordo com o disposto no art. 6º da Lei 7.990/89, a compensação financeira pela exploração de recursos minerais, para fins de aproveitamento econômico, será de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.[19]

---

[17] Conforme previsão legal do art. 3º, inciso IX, da Lei Federal nº 8.876, de 2 de maio de 1994, o DNPM deve assegurar, controlar e fiscalizar o exercício das atividades de mineração em todo território nacional.

[18] A Lei Federal nº 7.990/89 Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências (Art. 21, XIX da CF).
A Lei Federal nº 8.001/90 define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências.

[19] Cabe ressaltar que tramita no Senado Federal o PLS 1/2011, que altera o citado art. 6º da Lei 7.990/89, e o art. 2º da Lei 8.001/90, para que a base de cálculo da compensação financeira pela Exploração de Recursos Minerais considere o faturamento bruto resultante da venda do produto mineral. Desta forma, pelo projeto de lei, a compensação financeira

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Além disso, a Secretaria de Estado de Fazenda, conforme relatado à f. 1895, acompanha a tramitação do Projeto de Lei do Senado (PLS nº 1/2011) no intuito de modificar a base de cálculo da CFEM a fim de se verificar o faturamento bruto resultante da venda do produto mineral.

Conforme considerações contidas no Relatório de Controle Interno da Controladoria Geral do Estado (CGE), Anexo às Contas de 2012 (Volume 10/págs . 451/452) o tratamento dado aos royalties da mineração é bastante desprestigiado em comparação com os do petróleo:

> O teor político do quadro é realçado quando se examina o tratamento diferenciado dado à questão dos royalties da mineração. Apesar de a exploração de recursos minerais acarretar gravames mais impactantes, tanto em termos ambientais quanto de demanda de infraestrutura (além de maior cautela atinente à proteção do patrimônio histórico e cultural), a divisão dos resultados é prejudicial à sociedade mineira. A quantia paga a Minas Gerais, a título de compensação pela exploração (Compensação Financeira pela Exploração dos Recursos Minerais – CFEM), em 2011, foi 38 (trinta e oito) vezes inferior ao valor de royalties recebidos pelo Estado do Rio de Janeiro pela exploração petrolífera. Apesar da disparidade, o Governo Federal vetou as propostas do Estado por uma distribuição proporcional dos royalties do minério.
>
> Uma das mais recentes atuações de Minas Gerais, em prol da modificação da distribuição dos referidos royalties, foi a campanha 'Minério com mais justiça', que buscou conscientizar e mobilizar a sociedade civil acerca da relevância da matéria. Seu objetivo é alterar um critério de cálculo da CFEM. O Senador Aécio Neves é o autor de proposta nesse sentido, sugerindo a elevação para 4% sobre o faturamento bruto, em média (atualmente o valor varia de 0,2% a 3%). Os defensores da medida citam a disparidade entre os royalties da mineração e do petróleo. (...) (f. 1896) (grifo nosso)

Nesse contexto, o Ipead/UFMG elaborou um estudo duplicando a alíquota média da CFEM em todo o país. O resultado mostra que a receita com esse imposto quase duplica em cada ano, referente ao cenário base. Em 2031, a receita com a CFEM teria acumulado um adicional de cerca de 23 bilhões de reais. Mantida a repartição da receita com a CFEM de 2012, implicaria uma receita adicional para os municípios de 14,95 bilhões de reais, e de 5,29 bilhões de reais para o governo do Estado (f. 1896). Vejamos o relato da situação atual:

> Segundo Parecer dos consultores do Ipead/UFMG, em 2012, a CFEM gerada em Minas Gerais, incluindo os municípios, foi de R$ 974,5 milhões. De acordo com a legislação vigente, uma parte desse valor gerado vai para a União (12%); outra para o Estado (23%) e outra parte para os municípios (65%). Não obstante haja essa divisão, a arrecadação se dá devido à exploração mineral, fato que ocorre nos municípios. Portanto, do montante

---

passaria a ser de até 3% sobre o valor do faturamento bruto resultante da venda do produto mineral (e não mais do faturamento líquido), como dispõe a Lei atualmente. No que se refere à alíquota de compensação, encontra-se também em tramitação no Senado, o PLS 283/11, que altera o art. 2º da Lei Federal nº 8001/90, aumentando para 4% (quatro por cento) a alíquota da compensação financeira pela exploração de minério de ferro (f. 1894).

> gerado, o Estado arrecadou R$ 229,513 milhões, e o restante foi transferido entre a União e municípios.[20]

De acordo com a Unidade Técnica:

> Os dados de renda e PIB per capita indicam que, naqueles municípios de menor tamanho e mais dependentes da mineração, a diferença entre PIB e a renda per capita é bastante significativa. Isso indica um extravazamento de renda para fora da região, funcionando a atividade mineradora como um enclave exportador, com limitados encadeamentos com a economia local" (f. 1898).

Já a CFEM *per capita*, indica a influência de dois fatores: "*de um lado a sobre-especialização de pequenos municípios em termos populacionais na extrativa mineral; de outro, a escala que a mineração alcançou em municípios mais populosos, como Nova Lima e Mariana*." (f. 1898)

Isso posto, restou bem destacado no relatório da Unidade Técnica, os pequenos valores da CFEM *per capita* nos casos de Araxá e Sabará, indicando que deve haver algum tipo de impacto sobre a arrecadação da CFEM não capturado pelos dados e informações disponíveis.

Lembrando-se que o caso de Araxá é ainda mais peculiar, à medida que seu PIB *per capita* é muito superior ao de Sabará (quase 3 vezes), refletindo, de certo modo, a importância da atividade extrativa mineral com as atividades da CBMM. Ressalta-se que Araxá é o principal exportador mundial de nióbio, metal sobre o qual o relatório técnico apontou inúmeras inconsistências de dados na Subseção 2.1.2.3.2. (f. 1899)

Para melhor entendimento da questão, vejamos a Tabela 35 constante no relatório da Unidade Técnica à f. 1898:

[20] A título de esclarecimento, os recursos da CFEM não podem ser utilizados para o pagamento de dívidas ou para o quadro permanente de pessoal da União, estados e municípios, eles devem ser aplicados em projetos visando à melhoria das condições locais, privilegiando infraestrutura, qualidade ambiental, saúde e educação. Cabe informar ainda, que do total arrecadado com a CFEM, em 2012, no Estado como um todo, 91,87% desse montante foi gerando em apenas quinze municípios (f. 1897).

TABELA 35
15 Maiores Municípios Arrecadadores da CFEM em Minas Gerais: Renda *Per Capita*, PIB Per Capita, CFEM Per Capita e Exportações *Per Capita*, Ano 2010 (R$)

Municípios	Renda per Capita	PIB per Capita	CFEM per capita	Exportações per capita
Araxá	902,19	31.457,42	70,34	27.590,31
Brumadinho	988,56	41.736,61	996,35	8.998,80
Itabira	737,35	64.259,45	679,86	91.550,84
Mariana	679,51	51.832,18	1.207,08	2.647,22
Nova Lima	1.653,47	51.293,35	1.004,98	33.071,58
Barão de Cocais	595,82	24.586,17	651,53	4.849,79
Catas Altas	559,69	64.028,31	1.249,71	n.e.
Congonhas	697,06	27.183,42	763,80	n.e.
Itabirito	743,33	39.093,44	721,52	11.643,03
Itatiaiuçu	528,98	53.894,92	1.423,38	23.167,66
Ouro Preto	736,85	78.013,26	330,55	94.480,75
Paracatu	677,91	17.786,03	142,91	11.593,39
Sabará	622,87	11.708,76	55,37	81,25
Santa Bárbara	571,72	10.452,89	252,13	n.e.
São Gonçalo do Rio Abaixo	498,68	144.752,84	5.741,99	29.063,75
Média MG	**521,62**	**12.213,80**	**27,3**	**1.484,35**

FONTE: Ipead/UFMG.

NOTAS: 1 - As exportações de minerais contemplam 56% das exportações totais de Minas Gerais.

2 - Foi utilizada a taxa de câmbio de R$1,67, de 31/12/2010, para conversão das exportações.

Os dados *per capita* de exportação acima apresentados pelo Ipead/UFMG, corroboram a importância da mineração para o PIB municipal. Entretanto, deixa clara a discrepância de informações entre a CFEM *per capita* de Araxá e essas exportações. Em contraste, no caso de Sabará, tais exportações acompanham a CFEM. Para a Unidade Técnica (f. 1899), com os dados e informações disponíveis, não é possível saber quais as razões de tamanha disparidade no caso de Araxá, o que demandaria pesquisa específica sobre esse município.

Outra questão trazida à baila pela Unidade Técnica é a falta de clareza nas diretrizes para destinação da CFEM por parte do Estado de Minas Gerais. Para a CAMGE, tal deficiência pode estar criando dificuldades para os municípios mineradores na proposição de projetos. O órgão recomenda, então, que o Estado de Minas Gerais elabore um "guia" para os municípios, respaldado por Plano de Desenvolvimento de médio e longo prazos, voltado para a diversificação produtiva e para o desenvolvimento socioambiental, com a finalidade de estruturar estratégias de desenvolvimento local em coordenação com as políticas e planos de desenvolvimento liderados pelo Governo (f. 1902).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Como dito anteriormente, a arrecadação da CFEM é irrisória como mecanismo de compensação pelos passivos gerados pela indústria extrativa mineral. Foi verificado também que grande parte dos recursos transferidos ao Estado não é aplicado conforme determina a legislação, o que pode ser comprovado pelo SIAFI.[21] Nesse sentido, registra a Unidade Técnica:

> Esta unidade técnica volta a registrar a importância da CFEM devida aos entes federados, especialmente aos Estados e Municípios, no contexto do desenvolvimento sustentável, tratando-se, essa compensação, de um importante instrumento de alcance a esse objetivo, desde que devidamente aplicada. Entende-se, assim, que o objetivo do mencionado repasse não é simplesmente arrecadatório, mas, sobretudo, compensatório em relação aos impactos ambientais e sociais advindos da exploração mineral e também pelos impactos socioeconômicos do esgotamento da mina. Portanto, os recursos devem ser definitivamente utilizados pelo Poder Público para recuperação do meio ambiente, o desenvolvimento da infraestrutura da cidade e a atração de novos investimentos e atividades, com o intuito de minimizar a dependência local em relação à atividade mineral. Releva observar que tais recursos não podem ser utilizados para o pagamento de dívidas ou para o quadro permanente de pessoal da União, estados e municípios. (f. 1903) (grifo nosso)

Por fim, a última questão salientada pela Coordenadoria refere-se à instituição pelo Estado, em 2011, de uma fonte de receita de recursos minerais (diversa da CFEM), denominada Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização, das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários (TFRM)[22]. A Unidade Técnica constatou (através do SIAFI), que no exercício de 2012, o Estado não realizou despesas com recursos da referida taxa, conforme verificado a seguir:

> Esta unidade técnica, por meio de consultas ao Armazém do Siafi, verificou que, no exercício de 2012, o Estado não realizou despesas utilizando-se recursos da citada taxa, apesar de registrar receita arrecadada, na quantia de R$ 135 milhões (classificação orçamentária 1121.51.00.00 – Taxa de Fiscalização de Recursos Minerários - fonte 72). Convém relatar que a TFRM foi criada em decorrência da necessidade de instituição de fonte de receita para compensar o erário das despesas realizadas pelo Estado com a atividade de poder de polícia relativamente ao controle, monitoramento e fiscalização de tais atividades. Necessário se faz que o Estado atue de forma eficaz no tocante a que se propõe a referida taxa. (f. 1904). (grifo nosso)

---

[21] SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira. "De acordo com consultas ao Armazém do Siafi, em 2012, foi previsto pelo Estado, na natureza de receita orçamentária código "1721.22.20 – Cota - Parte do Estado pela CFEM - Fonte 32", o montante de R$ 106,167 milhões; sendo efetivada a quantia de R$ 229,513 milhões, apropriada nas seguintes classificações orçamentárias: "1721 – Transferências da União" e "1721.22.20.00 Cota–Parte da CFEM – Fonte 32". No que tange à despesa com a referida fonte, verificou-se o crédito inicial de R$ 106,167 milhões, o autorizado, R$ 138,525 milhões, e a aplicação no montante de apenas R$ 54,607 milhões, quase em sua totalidade na Sede - MG (92,27%) (Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais" (f. 1903).

[22] A TFRM foi instituída pela Lei 19.976 de 27 de dezembro de 2011 e sua inconstitucionalidade foi argüida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4785/DF, me trâmite no Supremo Tribunal Federal.

Tanto com relação à CFEM quanto à TRFM, foram realizados estudos pelo Ipead/UFMG, sugerindo ações e instrumentos capazes de contribuir para a estruturação e para o desenvolvimento sustentável vinculado à mineração.

Assim, a Unidade Técnica profere as recomendações à f. 1906:

> Pelo exposto, recomenda-se, inicialmente, ao governo que avalie e envide esforços para efetivar questões sugeridas pelo estudo do Ipead/UFMG, atinentes às formas de uso dos recursos da CFEM destinados ao Estado, visando ao desenvolvimento sustentável, bem como às principais ações e instrumentos que poderiam contribuir para a estruturação desse desenvolvimento vinculado à mineração (tópico 2.1.4.2.2).
> Recomenda-se, ainda, o acompanhamento e avaliação da implementação do orçamento inicial e respectivas alterações, pela Seplag, no tocante à CFEM e à TRFM, para que sejam eficazes a plena execução e direcionamento desses recursos públicos, em especial, à referida compensação (tópico 2.1.4.2.1).
> Seja viabilizado o gerenciamento dos recursos da CFEM em conta específica, já existente, ou crie um fundo para a sua administração, conforme já recomendado no parecer das Contas de 2011.

Este Ministério Público corrobora com as recomendações realizadas pela Unidade Técnica acerca do aproveitamento e investimento dos recursos públicos gerados pela CFEM e da TFRM, haja vista os dados apresentados pelo Ipead/UFMG.

É perfeitamente salutar, razoável e recomendável que haja acompanhamento e avaliação pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), no que tange à CFEM e à TRFM para um melhor aproveitamento dos mesmos, inclusive com a criação de uma conta específica para tanto.

2.1.4 - Considerações Técnicas

Quanto à análise econômica em torno do acompanhamento da Macrogestão do Governo Estadual (subitem 2.1 do Capítulo 2), a Unidade Técnica intentou um estudo sobre a conjuntura econômica nacional, a economia mineira em 2012, o cenário econômico mineiro 2013-2031 e a arrecadação sustentável no Estado de Minas Gerais.

Pelo exame empreendido, obtêm-se as seguintes considerações técnicas:

> Considerando que a Codemig tem como principal fonte de receita as oriundas de Sociedade em Conta de Participação com a CBMM;
>
> Considerando que a CBMM tem como principal negócio a exportação de produtos derivados do nióbio;
>
> Considerando as inconsistências verificadas na subseção 2.1.2.3.2, que se referem, principalmente, a perdas substanciais de toneladas de óxido de nióbio no processo de beneficiamento do minério de pirocloro, e divergências significantes de preços entre os

> exportados pela Secex e os referentes a mercados domésticos da China, Europa e Estados Unidos informados por outras fontes;
>
> Considerando a baixa arrecadação per capita em Araxá/MG, onde se encontram as maiores reservas lavráveis de nióbio no mundo, comparando-a com outros municípios mineradores, conforme análise da subseção 2.1.4.2;
>
> Considerando a recomendação dos consultores do Ipead/UFMG, no produto "Políticas Públicas e Dinâmica da Extração Mineral em Minas Gerais: Uma Análise Regionalizada", que afirmaram *in verbis*, o seguinte:
>
> (...)
>
> Uma eventual *hipótese* é que a empresa exporta o produto para sua subsidiária a um preço menor do que o negociado no mercado internacional e os dados da SECEX não são capazes de captar este fenômeno, uma vez que apenas identificam o preço médio exportado. Ora, transações do tipo "matriz-subsidiária" poderiam fazer com que o preço médio empregado neste trabalho não refletisse exatamente aquele pago pelos consumidores finais, afetando, por exemplo, o recolhimento da CFEM. Uma atuação dos órgãos fiscalizadores federais e estaduais poderia contribuir para a identificação clara de eventuais discrepâncias e que contribuiria, não só para a melhora nos dados envolvidos no mercado do Nióbio, mas também para a própria arrecadação da CFEM. *(SIC)*
>
> Considerando os apontamentos feitos na subseção 2.1.4.2.2, atinentes às formas de uso dos recursos da CFEM destinados ao Estado, visando ao desenvolvimento sustentável, bem como as principais ações e instrumentos que poderiam contribuir para a estruturação desse desenvolvimento vinculado à mineração.
>
> **Esta unidade técnica sugere que:**
>
> **– este Tribunal firme acordo de cooperação com o Tribunal de Contas da União, que tenha por finalidade verificar as inconsistências identificadas sobre nióbio no presente relatório, nos termos dos artigos 100 e 101 da Lei Federal 8.443, de 16/7/92; e tendo em vista o Protocolo de Intenções que entre si celebram diversos órgãos e entidades públicos para articulação de apoio a ações de fiscalização e para formação de rede de controle da gestão pública, publicado no Diário Oficial da União – Seção 3, de 6/4/09;**
>
> **– o governo avalie e envide esforços para efetivar as sugestões de diretrizes de atuação em territórios minerários, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, conforme apresentado pelos consultores na subseção 2.1.4.2.2;**
>
> **– o acompanhamento e avaliação da implementação do orçamento inicial e respectivas alterações, pela Seplag, no tocante à CFEM e a TRFM, seja eficaz para a plena execução e direcionamento desses recursos públicos, em especial, à referida compensação (seção 2.1.4.2.1);**
>
> **– seja viabilizado o gerenciamento dos recursos da CFEM em conta específica, já existente, ou a criação de um fundo para sua administração, conforme já recomendado no parecer das Contas de 2011."** (f. 1906 a 1907)

Não foram prestadas justificativas pelo Estado de Minas Gerais.

O Ministério Público de Contas reforça todas as considerações realizadas pela Unidade Técnica, ao passo que refletem a argumentação expendida ao longo do relatório apresentado.

Ressalta-se, mais uma vez, que a questão central da análise gira em torno da atividade de mineração, em especial, do nióbio. É sabido que o Brasil é o maior exportador de nióbio do mundo e que toda essa riqueza mineral encontra-se no Município de Araxá/MG. Todas as inconsistências apontadas têm como fundamento a baixa rentabilidade desse minério face à sua importância no âmbito da mineração não só mineira e brasileira, como também mundial, haja vista que 95% da produção reside em território nacional. Fato é que, no âmbito da conjuntura econômica mineira, e sobretudo a nacional, tal riqueza possui um grande potencial de elevar o Produto Interno Bruto do País.

Dessa forma, justifica-se a primeira recomendação da Unidade Técnica no sentido de se realizar uma parceria do Tribunal de Contas do Estado com o Tribunal de Contas da União, na medida em que os recursos minerais são bens da União (art. 20, IX, CR/88), mas a sua exploração no Estado de Minas Gerais está outorgada pelo Departamento Nacional de Produção Mineral, sob o regime de concessão, à Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração, conforme Portaria nº 516/2000 acostada alhures. Nesse caso, faz sentido que Estado e União envidem esforços para elucidar todas as inconsistências aqui apontadas.

O Brasil detém 98% de sua produção mundial, e desses 98%, 75% encontram-se no Município de Araxá, Estado de Minas Gerais. Como pode uma riqueza desta monta, na qual todos os países dependem quase que exclusivamente da produção brasileira, não trazer grandiosos benefícios para a nossa economia?

Pelos motivos anteriormente expostos, este *Parquet* Especial entende que não se pode desconsiderar as inconsistências apontadas no relatório técnico, devendo a questão ser cuidadosamente acompanhada pelo Estado de Minas Gerais. O apontamento, contudo, não tem o condão de influenciar negativamente a emissão de parecer prévio nos presentes autos.

2.2 - Planejamento Governamental de Longo e Médio Prazos e Execução Orçamentária

O acompanhamento da gestão estadual compreende o controle e a avaliação da execução do orçamento segundo os instrumentos de planejamento governamental, conforme estatuído na Resolução TCEMG nº 12, de 19/12/08 (Regimento Interno deste TCEMG, § 1º do art. 231).

A fundamentação legal do planejamento governamental é a seguinte (f. 1908):

> − CR/88, art. 165 e CE/89, art. 153, onde são estabelecidos o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
> − CE/89, art. 231, que prevê o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI;
> − CR/88, art. 165, §§ 1º, 4º e 7º; CE/89, art. 154, parágrafo único e art. 157, §§ 1º e 2º, os quais dispõem sobre a regionalização das políticas públicas e a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento, medida de eficácia do planejamento e da observância ao princípio da continuidade administrativa;
> − Lei Complementar 101/00 (LRF), estabelecendo que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente (§ 1º do art. 1º);
> − Lei Estadual 14.172/02, alterada pela Lei 15.011/04, que dispõe sobre a responsabilidade social no Estado;
> − CR/88, art. 74 e Portaria n. 42, de 14/4/99, do então Ministério do Orçamento e Gestão, que institucionalizaram o planejamento estratégico do setor público brasileiro.

Importante contextualizar as mudanças ocorridas em Minas Gerais nos últimos tempos. Em 2003 teve início no Estado uma grande reforma administrativa, que promoveu importante mudança de paradigma no Estado, investindo na tendência mundial de gestão por resultados, por meio da inovação e da modernização da Administração Pública. Essa modernização foi intitulada "Choque de Gestão" e teve por finalidade analisar os mecanismos e as ferramentas utilizadas pelo Poder Executivo Estadual, para alcançar os resultados pretendidos.

A "Primeira Geração do Choque de Gestão" (2003-2006) denominada "Ajuste Fiscal"[23] foi marcada, principalmente, pelo ajuste que pôs fim à crise fiscal e administrativa pela qual passava o Estado. Nesse primeiro momento, ações foram adotadas pelo Estado, no intuito de revisar o modelo de gestão dos recursos humanos, dos processos e das rotinas administrativas.

Na "Segunda Geração do Choque de Gestão" (2007-2010), "Estado para Resultados – EpR",[24] o Governo de Minas deu início à gestão por resultados na Administração Pública, investindo na melhoria da capacidade estatal e na implementação de uma metodologia de planejamento. Com a adoção de modernas práticas de gestão, o Estado buscou definir seus objetivos e suas metas com gerenciamento intensivo de seus projetos.

Já na "Terceira Geração do Choque de Gestão" (2011-2014), o Governo de Minas, dando continuidade à reforma administrativa iniciada em 2003, sem prejuízo da observância das diretrizes do ajuste fiscal e da gestão por resultados, adotou, a partir de janeiro de 2011, o modelo de gestão

---

[23] Lei Delegada nº. 49, de 02 de janeiro de 2003 que alterou a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado.
[24] O EpR foi criado pela Lei Delegada nº. 112, de 25 de janeiro de 2007.

transversal de desenvolvimento, a denominada "Gestão para a Cidadania",[25] baseado na transversalidade e intersetorialidade.

O modelo atual é orientado pelas diretrizes de colaboração institucional e de intersetorialidade no âmbito governamental e extragovernamental, de transparência administrativa e participação social, de qualidade do gasto, eficiência e compartilhamento na gestão e de melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas do Governo, regionais ou setoriais, observados o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)[26].

2.2.1 – Do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI e Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG

Desde o início do "Choque de Gestão", foi desenvolvido o processo de elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, previsto no art. 231 da Constituição Estadual, com os seguintes objetivos[27]:

> I - o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;
> II - a racionalização e a coordenação das ações do Governo;
> III - o incremento das atividades produtivas do Estado;
> IV - a expansão social do mercado consumidor;
> V - a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;
> VI - a expansão do mercado de trabalho;
> VII - o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica; e
> VIII - o desenvolvimento tecnológico do Estado.

O PMDI é um instrumento de planejamento estratégico de longo prazo do Governo do Estado de Minas Gerais, contemplando as diretrizes de atuação governamental, com vistas à promoção do desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado fundamentado na visão de futuro: "Tornar Minas o melhor Estado para se viver" (f. 1908).

Cabe ressaltar que o PMDI foi instituído pela Lei nº 15.032, de 20/1/04,[28] estabelecendo-se o planejamento estratégico para o período de 2003 a 2020. Posteriormente, o plano foi atualizado

---

[25] Lei Delegada nº. 180, de 20 de janeiro de 2011 que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.
[26] Art. 2º da Lei Delegada nº. 180/11.
[27] Objetivos definidos no § 2º. do art. 231 da Constituição Estadual de 1989.

pela Lei nº 17.007, de 28 de setembro de 2007, que introduziu um modelo de gestão por resultados no Estado e traduziu a estratégia de ação governamental em resultados finalísticos mensuráveis, sendo o horizonte estendido até 2023 (PMDI 2007/2023). Acompanhando as mudanças do modelo de Gestão Pública até então empreendido pelo Estado de Minas Gerais, em 4 de janeiro de 2012, por meio da Lei nº 20.008, o Governo promoveu nova atualização ao PMDI. Revisou-se a estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais para os próximos 20 anos (PMDI 2011-2030), adotando o modelo de gestão transversal, conceituado de Estado Aberto e em Rede, que incorpora como pilar a Gestão para Cidadania.

O atual PMDI estabelece 11 redes de desenvolvimento integrado, que focalizam metas síntese e as desdobram em objetivos, estratégias e indicadores com metas de desempenho para produzir e medir as transformações desejadas em cada uma delas. Além do agrupamento dos projetos estruturadores em redes, houve a incorporação de quatro atributos à visão de futuro do plano: prosperidade, qualidade de vida, sustentabilidade e cidadania (f. 1909).

De acordo com a Unidade Técnica (f. 1909), o PMDI é responsável por balizar a elaboração dos outros instrumentos de planejamento, estabelecendo, portanto, a estrutura superior do plano plurianual, a qual devem se vincular todos os programas e ações de governo. Atualmente, Minas Gerais possui como instrumentos de planejamento o PMDI, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Nota-se que o PMDI, dado pela forma de uma lei discutida e aprovada na Assembleia Legislativa, aponta os objetivos e resultados que o Governo almeja alcançar. O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) alinhado com os objetivos do PMDI apresenta a carteira de Projetos Estruturadores do Governo e suas iniciativas estratégicas, vejamos:

> A Lei 20.024, de 9/1/12, instituiu o PPAG para o quadriênio 2012/2015, que contempla todos os programas governamentais, classificados em estruturadores, associados e especiais. Alinhado ao PMDI, os programas estruturadores e os associados encontram-se organizados nas redes de desenvolvimento integrado, por apresentarem identificação imediata com os objetivos estratégicos e os indicadores

[28] O PMDI de 2004 foi o terceiro na história do Governo do Estado de Minas Gerais, o primeiro foi em 1995, aprovado pela Lei nº. 12.051, de 29 de dezembro de 1995, e o Segundo foi elaborado em 1999. Em 05 de novembro de 1999, ele foi encaminhado ao Plenário do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, todavia não teve aprovação e por essa razão não foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (MUNIZ *et al*, 2010, p. 51-52).

> finalísticos definidos em cada uma delas. Há também os programas especiais, que não integram o mapa estratégico das redes e relacionam-se com as despesas para pagamento de pessoal ativo e inativo, dívida pública fundada, precatórios, transferências constitucionais a municípios, manutenção da máquina pública e programas desenvolvidos pelos outros poderes, dentre outras.
> O PPAG contemplou, em 2012, 235 programas, sendo 31 estruturadores, 163 associados e 41 especiais, materializados por meio de 1.193 ações, no Orçamento Fiscal e no Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado.
> Em conformidade com a prescrição constitucional, regulamentada pela Lei 20.024/12, de que a elaboração dos instrumentos de planejamento terá subsidio na participação popular, o PPAG 2012/2015 recebeu, durante sua tramitação na ALMG, 81 emendas de iniciativa popular, encaminhadas pela Comissão de Participação Popular – CPP.[29] (f. 1909/ 1910). (grifo nosso)

A Unidade Técnica registra que foram incluídas ações a programas já previstos no projeto de lei do PPAG e a majoração das dotações orçamentárias de outras. O impacto financeiro das alterações promovidas pela Comissão de Participação Popular ao Orçamento de 2012 foi de 21,540 milhões de reais.

Esclarece-se que o PPAG anterior (2008-2011), previu a aplicação de recursos globais da ordem de 208,643 bilhões de reais, dos quais 25,502 bilhões de reais nos Estruturadores, 43,906 bilhões de reais nos Associados e 139,234 bilhões de reais nos Especiais. Já o PPAG atual apresenta uma projeção acrescida em 124% para os programas estruturadores, em relação ao executado no plano anterior (f. 1913).

No âmbito do PPAG, foram examinadas as seguintes matérias: 2.2.2.1) Execução Orçamentária da Despesa, Por Rede de Desenvolvimento Integrado e Programas Especiais; 2.2.2.2) Programas Estruturadores; 2.2.2.3) Análise Consolidada da Execução Física e Financeira dos Programas do PPAG; 2.2.2.4) Execução Orçamentária da Despesa, por Região Administrativa do Estado de Minas Gerais; e, 2.2.2.5) Responsabilidade Social no Estado (2.2.2.5.1 índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS e 2.2.2.5.2 Balanço Social).

[29] A partir do Identificador de Procedência e Uso (IPU) n. 425, apurou-se, em consulta ao Armazém Siafi, a inclusão ao PPAG, mediante emenda da CPP, de um programa associado, intitulado Rede de Capacitação e Promoção da Cultura da Paz nas Escolas (107). Sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação - SEE, o programa objetiva desenvolver, em parceria com representantes de órgãos públicos e de organizações civis, ações voltadas à prevenção da violência no ambiente escolar e à promoção da cultura da paz nas escolas, contemplando duas ações e previsão orçamentária total de R$ 500 mil, em 2012. A ação Convivência na Diversidade não apresentou execução financeira, como mostra a tabela a seguir, e a ação Capacitação em Segurança nas Escolas executou R$ 228 mil dos R$ 320 mil previstos e autorizados.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Acerca da execução orçamentária da despesa por Rede de Desenvolvimento Integrado e Programas Especiais, cabe registrar que foi executado nas Redes em 2012, o valor total de 19,030 bilhões de reais, representando **26,29%** de toda a execução orçamentária do exercício. Em relação ao crédito inicial, o valor executado representou 96,95%. Em relação ao autorizado, 74,14%, demonstrando que, embora o crédito inicial tenha sido suplementado em cerca de 31%, ele sequer foi realizado em sua totalidade (f. 1915).

Cumpre registrar, ainda, que os dados apresentados no relatório técnico demonstram que a execução dos programas Especiais em 2012 perfez 53,366 bilhões de reais, representando 73,71% de toda a execução orçamentária do exercício, superando os 70,43% inicialmente previstos e os praticados nos últimos exercícios, conforme evidencia o gráfico adiante. Isso quer dizer que os programas Especiais (que não integram o mapa estratégico das redes de desenvolvimento, no qual estão contempladas as ações finalísticas que traduzem a estratégia de desenvolvimento governamental definida no PMDI), absorvem parcela representativa do orçamento (f.1915).

Com relação aos Programas Estruturadores[30], vale aduzir que os mesmos representam os "*programas estratégicos de cada rede de desenvolvimento integrado, nos quais são alocados prioritariamente os recursos estaduais discricionariamente disponíveis e dos quais se espera os maiores impactos da ação do Estado.*" (f. 1917) (grifo nosso). Eles compõem o eixo fundamental de atuação do Governo, a fim de materializar os objetivos estratégicos fixados no PMDI. Cabe ressaltar ainda que a despesa executada pelo conjunto dos estruturadores perfez 12,037 bilhões de reais em 2012[31].

Ainda na esfera do PPAG, na análise consolidada da execução física e financeira dos Programas ali contidos, foram apresentados dados agregados sobre a execução das ações, agrupadas por programas e redes de desenvolvimento integrado, possibilitando análises e conclusões gerais (f. 1920).

---

[30] De acordo com o PPAG (2004-2007, p. 30), o **projeto estruturador** deve ser compreendido como uma iniciativa que: 1. Transforma a Visão de Futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada; 2. Tem efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social, em virtude de sua capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas; 3. Mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em parceria; 4. Produz a percepção da sociedade de que quem governa tem uma Visão de Futuro que está sendo construída, mediante ações concretas; e 5. Que se organiza como um projeto, ou seja: objetivo mensurável, ações, metas, prazos, custos, resultados esperados, elementos que permitem um gerenciamento intensivo. (grifo nosso)

[31] Os 31 estruturadores, por rede de desenvolvimento integrado do PMDI, os créditos iniciais, autorizados e a execução orçamentária em 2012, por tipo de orçamento, estão demonstrados no Anexo I do Relatório Técnico. Eles também se encontram abordados, de forma segregada por rede, na seção Estratégia de Desenvolvimento do Estado, deste relatório.

Essa análise foi viabilizada por meio da revisão metodológica empreendida pelo Tribunal de Contas.

2.2.2 - Do Índice de Equilíbrio da Execução Orçamentária - IEEO

Informa a Unidade Técnica à f. 1921 que percebendo as deficiências apresentadas no indicador utilizado para análise das contas anteriores (2010-2011), o Tribunal de Contas realizou, em conjunto com a Fundação Dom Cabral, uma revisão metodológica, com a criação do índice de Equilíbrio de Execução Orçamentária (IEEO), calculado a partir do Sistema de Gerenciamento e Planejamento Estadual (SIGPlan), conforme verificado a seguir:

> O indicador é construído a partir de índices de execução financeira e física, que possam servir de aproximação *(proxy)* para se mensurar o equilíbrio orçamentário, isto é, a quantidade de recursos disponíveis (insumos) em relação aos resultados obtidos. A sua elaboração é feita de forma a conter três níveis dimensionais: o das ações, dos programas e das redes de desenvolvimento integrado constantes no PMDI. O primeiro nível, o das ações, estrutura a base de toda a metodologia, a partir dele são geradas as outras duas dimensões. Para a formação do indicador por ação, é necessária a conclusão de três etapas: 1) o cálculo dos índices de Execução Orçamentária Financeira (EO) e Execução Física (EF) de cada ação; 2) a padronização dos índices para retirada de casos extremos de EO e EF; 3) o cálculo dos respectivos IEEOs, que tem como base a relação entre o EF e o EO de cada ação. (f. 1921)

Por meio de uma metodologia eminentemente técnica, foi elaborado um indicador para análise da execução física e financeira do PPAG.

O trabalho realizado pelo Tribunal de Contas gerou o seguinte entendimento:

> O IEEO sempre estará acima de 1 (um) quando a execução física foi maior que a execução orçamentária, o que pode ser indício de eficiência. Um IEEO abaixo de 1 (um) pode ser observado nos casos em que a execução orçamentária for acima da física, o que pode ser indício de ineficiência. Para ambos os casos, não se descarta a hipótese de planejamento inadequado, o que torna a análise inconclusiva nesse sentido. **Logo, não se pode afirmar que uma ação foi eficiente ou ineficiente só com base nas informações de execução física, execução financeira e do IEEO**. Entende-se que tal avaliação requereria uma análise mais aprofundada, que extrapola os objetivos do presente relatório, sendo mais apropriada em sede de auditorias operacionais ou outras técnicas mais apropriadas. (f. 1922) (grifo nosso)

Os índices por rede de desenvolvimento integrado do PMDI foram ponderados por cada rede, como se vê na Tabela 44 elaborada pela Unidade Técnica, a partir do Banco de Dados do

SIGPlan (f. 1925). A partir daí, a Unidade Técnica proferiu a seguinte conclusão acerca da análise consolidada da execução física e financeira dos Programas do PPAG:

> Os dados da base sem extremos mostram IEEOs menos equilibrados, distantes de um, nas redes de Desenvolvimento Rural e de Infraestrutura (abaixo de um) e redes de Cidades e de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz (acima de um), resultantes de execução financeira acima da física, nos primeiros casos, e de execução física superior à financeira, nos últimos.
> Considerando a base completa, a rede de Infraestutura foi a que apresentou os resultados mais desequilibrados, com IEEO de 5,67, EO de 1,48 e EF de 8,38. Observa-se que a retirada de extremos reduziu significativamente esses resultados, o que deixou a análise da base sem extremos um pouco prejudicada.
> O resultado mais equilibrado, isto é, de IEEO igual a 1, considerando a base sem extremos, foi observado na rede de Defesa e Segurança, cujos índices de EO e EF igualmente foram equilibrados, da ordem de 0,96. Contudo, tal resultado se verificou com a retirada dos extremos, uma vez que, na base completa, a rede apresentava IEEO de 1,75, resultante de um EO de 0,98 e um EF de 1,71.
> De modo geral, considerando as duas bases, a rede de Ciência e Tecnologia e Inovação apresentou os resultados mais equilibrados, apresentando IEEO de 0,9 na base com extremos e 1,07 na base sem extremos.
> Já a rede de Desenvolvimento Rural apresentou baixos índices de EF e IEEO em ambas as bases, tendo em vista os EOs próximos de 1 e EFs em torno de 0,7, evidenciando indício de algum problema específico no planejamento e/ou execução das ações e programas que integram essa rede.
> Ressalta-se que o estudo mais detalhado dos índices dos programas estruturadores e associados e os das respectivas redes de desenvolvimento integrado, encontra-se segmentado na seção Estratégia de Desenvolvimento do Estado, deste relatório. (f. 1926)

Frise-se que a metodologia utilizada para exame dos dados foi elaborada pelo Tribunal de Contas juntamente com a Fundação Dom Cabral. Deve, portanto, ser expedida recomendação para que o Governo Estadual providencie metodologia para análise da execução física e financeira dos Programas do PPAG.

2.2.3 – Da Execução Orçamentária da Despesa por Região Administrativa do Estado de Minas Gerais

Seguindo o exame empreendido nesta Seção, destaca a Unidade Técnica à f. 1926:

> a regionalização das políticas públicas é exigência constitucional (CR/88, art. 165, § 1º e CE/89, art. 154) e visa à redução das desigualdades inter-regionais, um dos objetivos do PMDI. A Lei 19.573, de 11/8/11 - LDO 2012, ao traçar as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2012, determina, no art. 55, a execução dos investimentos do Orçamento Fiscal de forma regionalizada e o Decreto 45.906, de 06/2/12, que dispõe sobre a programação orçamentária e financeira do estado de Minas Gerais em 2012 e dá

> outras providências, estabelece, no art. 6º, III, o registro regionalizado da execução dos programas associados e especiais do PPAG.

Em cumprimento às determinações legais acima mencionadas, foi realizada a execução orçamentária da despesa por Região Administrativa do Estado de Minas Gerais.

O Estado de Minas Gerais é dividido em dez regiões administrativas, chamadas, genericamente, de Região Estadual.[32] Na projeção inicial da LOA, a alocação em 2012 foi de 23,87% do total dos orçamentos, havendo uma redução com relação ao ano de 2011 (25,29%). Consoante a análise realizada pela Unidade Técnica à f. 1927 (Tabela 45), foi melhorada, de modo geral, a distribuição dos recursos nas outras regiões. Entretanto, a execução orçamentária na região Estadual, que perfez 30,66%, não acompanhou a projeção, ao contrário, superou-a em muito, ocasionando a redução de todas as demais regiões.

Com base na Tabela 45 (f. 1927) e no Gráfico 14 (f. 1928), a Unidade Técnica profere as seguintes conclusões:

> Considerando as regiões propriamente ditas, a tabela mostra uma distribuição regional da execução orçamentária semelhante à praticada no exercício de 2011, ou seja, com predomínio na região Central, e os menores percentuais no Noroeste de Minas; Alto Paranaíba; Jequitinhonha/Mucuri; Centro-Oeste; Norte e Rio Doce. Essas regiões com os menores percentuais têm-se posicionado economicamente aquém das demais nos últimos anos e, nas projeções futuras, de acordo com os estudos procedidos pelo Ipead – UFMG, integrante deste relatório técnico, as regiões Jequitinhonha/Mucuri, Noroeste de Minas e Alto Paranaíba, em especial, apresentaram a maior dependência dos investimentos e das políticas públicas, conforme análise da subseção 2.1.3.4, deste relatório.
> (...)
> O gráfico ilustra a quebra, em 2012, da trajetória decrescente iniciada a partir de 2009, dos registros de execução orçamentária na região Estadual, e a consequente redução em todas as demais regiões.
> Esse crescimento dos registros na região Estadual permite a interpretação de que, ou os recursos efetivamente atingiram todo o Estado, ou ocorreu a piora na alimentação do SIGPlan, não refletindo os verdadeiros destinatários das políticas públicas, o que não se pode afirmar somente com os dados disponíveis para a presente análise. Ressalta-se ser este o meio de o Governo dar transparência às ações empreendidas para o cumprimento dos ditames constitucionais e legais na redução das desigualdades inter-regionais, devendo, portanto, refletir, com fidedignidade, essas ações.

No escopo do PPAG encontra-se o tema "Responsabilidade Social no Estado", que por sua vez é disciplinado pela Lei nº 14.172/02, alterada pela Lei nº 15.011/04, com a finalidade:

---

[32] São elas: Central; Sul de Minas; Mata; Triângulo; Norte de Minas; Rio Doce; Centro Oeste; Jequitinhonha/Mucuri; Alto Paranaíba; e, Noroeste de Minas (f. 1927).

> Nos termos do art. 1º da Lei 15.011/04, a responsabilidade social na gestão pública estadual consiste na implementação, pelo Estado, de políticas públicas, planos, programas, projetos e ações que assegurem o acesso da população à assistência social, educação, serviços de saúde, emprego, alimentação de qualidade, segurança pública, habitação, saneamento, transporte e lazer, com equidade de gênero, etnia, orientação sexual, idade e condição de deficiência.
> E, consoante o art. 2º, o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS –, o Mapa da Inclusão Social, o Balanço Social Anual e os anexos sociais do PPAG, da LDO e da LOA devem servir como instrumentos de planejamento e avaliação social. (Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais, às f. 1929)

A fim de dar cumprimento à referida legislação, o Estado de Minas Gerais deverá apresentar, anualmente, programa emergencial para o desenvolvimento social dos municípios classificados nas cinqüenta últimas posições do Relatório do Índice[33].

Nesse contexto, o Tribunal de Contas, de forma reiterada, tem recomendado uma maior transparência às ações executadas, no intuito de promover o desenvolvimento dos 50 municípios com pior desempenho no IMRS (f. 1929)

Conforme salientado pela Unidade Técnica, o Governo não disponibilizou o demonstrativo correspondente à execução financeira e física das parcelas reservadas a cada programa (LOA 2012), a serem aplicadas nos municípios com pior desempenho no IMRS, o que impede o acompanhamento da eficácia da medida (f. 1929).

2.2.4 – Do Balanço Social

À luz do disposto no art. 8º da Lei nº 15.011/04, o Balanço Social do Estado também deve integrar a Prestação de Contas Anual do Governador:

> No Balanço Social de 2012, foram informados os principais resultados alcançados pelas políticas sociais no exercício, por setor de governo, e a análise consolidada da execução dos programas sociais (por tipo de orçamento; de programa; por redes de desenvolvimento integrado do PMDI; por função de governo; por ações de programas, segundo intervalos de desempenho físico e financeiro; por macrorregião; além do gasto per capita por macrorregião, programado e executado). Foi anexado o demonstrativo do desempenho físico e financeiro desses programas. (Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais, f. 1931)

---

[33] Elucida a Unidade Técnica à f.1929 que o Relatório do Índice "*expressa o nível de desenvolvimento de cada município mineiro nas dimensões educação; saúde; segurança pública; emprego e renda; gestão; habitação; infraestrutura e meio ambiente; cultura; lazer e desporto*".

Nesse caso, a Unidade Técnica destacou no relatório à f. 1933 a rede de desenvolvimento integrado especificamente vinculada, dentre outros, "*aos objetivos estratégicos de erradicar a miséria em Minas Gerais e romper o ciclo da pobreza e reduzir a desigualdade social e o Programa Travessia que utiliza o IMRS conjugado com IDH, como critério de seleção para os municípios a serem beneficiados.*"

Foram realçadas, no BGE/2012, as medidas adotadas pelo Governo de Minas Gerais com vistas ao aperfeiçoamento do processo de planejamento, que são evidentes e reconhecidas no âmbito deste processo de avaliação da macrogestão governamental. Nos dizeres da Unidade Técnica:

> Contudo, o processo de aperfeiçoamento é contínuo, havendo sempre margem para melhorias, podendo-se destacar aquelas que aprimorem os atributos qualitativos e quantitativos dos programas e ações do plano, em especial, de indicadores de resultados dos programas e das unidades básicas de gestão e definição de metas das ações (produtos e unidades de medidas). **Cabem melhoramentos também no dimensionamento das metas físicas e financeiras das ações e no preenchimento dos campos de informação de situação da ação, no âmbito do monitoramento do PPAG, que viabilizem o gerenciamento e controle, a minimização da ocorrência de desvios de execução e a maior transparência da gestão**.(f. 1933) (grifo nosso)

O Governo do Estado de Minas Gerais não se pronunciou sobre o assunto tratado no tópico do relatório técnico "2.2. Planejamento Governamental de Longo e Médio Prazos e Execução Orçamentária".

Por todo o exposto na seção 2.2, opina o Ministério Público de Contas que seja expedida recomendação para que o Governo Estadual providencie metodologia para análise da execução física e financeira dos Programas do PPAG, já que a utilizada para exame dos dados foi elaborada pelo Tribunal de Contas juntamente com a Fundação Dom Cabral.

2.3 - A Estratégia de Desenvolvimento do Estado

Nesta seção, foi analisada toda a estratégia utilizada pelo Governo para implementação da terceira fase do Choque de Gestão, denominada "Gestão para Cidadania".

O Governo do Estado de Minas Gerais, dando continuidade à reforma administrativa iniciada em 2003, intitulada "Choque de Gestão", sem prejuízo da observância das diretrizes do

ajuste fiscal e da gestão por resultados, adotou, a partir de janeiro de 2011, o modelo de gestão transversal de desenvolvimento.

O modelo surgiu com a Lei Delegada nº. 180, de 20 de janeiro de 2011[34], orientado pelas diretrizes de colaboração institucional e de intersetorialidade no âmbito governamental e extragovernamental, de transparência administrativa e participação social, de qualidade do gasto, eficiência e compartilhamento na gestão e de melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas do Governo, regionais ou setoriais, observados o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)[35].

O que se pode inferir das diretrizes emanadas da Lei Delegada nº 180/11 é que o atual modelo transversal de desenvolvimento ("Gestão para a Cidadania") introduziu em Minas Gerais o conceito de Estado em Redes, com a participação da sociedade civil e a integração de órgãos e entidades da Administração Pública Estadual em sistemas setoriais agrupados.

Com a atualização do PMDI, mediante a Lei 20.008, de 4/1/12, a lógica da atuação do Estado passou a ser estabelecida em redes de desenvolvimento integrado e não mais em áreas de resultado que organizavam o PPAG 2008-2011 (f. 1934).

Nesse contexto, foram definidas as 11 Redes de Desenvolvimento Integrado[36] como base para organização da estratégia de desenvolvimento do Estado, as quais são integradas pelos seguintes elementos principais:

> **Meta-síntese:** resultado finalístico almejado para um horizonte de 20 anos;
> **Objetivo estratégico:** propostas de resultados prioritários que devem ser alcançados no horizonte de planejamento;
> **Indicadores e metas:** conjunto de indicadores finalísticos e metas tentativas para 2015, 2022 e 2030;
> **Estratégias:** propostas de iniciativas de um conjunto de grandes escolhas. (f. 1936)

---

[34] Lei Delegada nº. 180, de 20 de janeiro de 2011, dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.
[35] Art. 2º da Lei Delegada nº. 180/11.
[36] A Estratégia de Desenvolvimento do Estado é composta pelas seguintes redes: 1) Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz; 2) Rede de Educação e Desenvolvimento Humano; 3) Rede de Atendimento em Saúde; 4) Rede de Defesa e Segurança; 5) Rede de Cidades; 6) Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação; 7) Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável; 8) Rede de Desenvolvimento Social e Proteção; 9) Rede de Desenvolvimento Rural; 10) Rede de Identidade Mineira; e, 11) Rede de Infraestrutura.

Para a Unidade Técnica, dentro dessa lógica de atuação governamental, o estudo apresentado no BGE/2012:

> demonstra o resultado do acompanhamento e análise da execução orçamentária do Estado no exercício de 2012, por rede de desenvolvimento integrado, buscando-se, para cada uma delas, uma avaliação da execução orçamentária global, a partir de seus respectivos programas e ações, assim como uma avaliação de desempenho, aferido a partir da seleção de indicadores constantes: do PMDI e do documento Caderno de Indicadores 2012, produzido pelo Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo; de programas governamentais; disponíveis no âmbito de sistemas estatísticos nacionais ou estaduais; ou definidos por essa unidade técnica e que possam permitir análises e comparações suplementares. Ressalta-se que alguns indicadores, que integraram o relatório das Contas de 2011, não foram mantidos pelo Governo no Caderno de 2012, razão pela qual não constaram deste relatório. (f.1935)

A fim de otimizar e sistematizar a análise das onze redes que integram a estratégia de desenvolvimento do Estado preconizada no PPAG 2012-2015, o exame da matéria neste parecer terá como foco as principais recomendações e suas supostas irregularidades, apresentando, em breve síntese, definição, meta e objetivos estratégicos de cada Rede de Desenvolvimento Integrado.

2.3.1 - Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz

A "Rede de Desenvolvimento Integrado, Eficiente e Eficaz" está caracterizada no PMDI 2001/2030 da seguinte forma:

> "Esta Rede reflete a preocupação central do Governo de Minas: a gestão eficiente e eficaz como condição essencial à aplicação das políticas em todas as demais redes. Para uma boa gestão pública, o servidor público é reconhecido como ator central, elo entre o poder público e o cidadão, responsável por ouvir e atender às necessidades da sociedade. Esta rede pressupõe a inovação nas políticas e a profissionalização da gestão pública, bem como o desenvolvimento de instrumentos cada vez mais abrangentes de participação da sociedade civil, empresas, organizações não governamentais e dos poderes políticos locais nas ações do Estado.
> **Meta Síntese:** Gestão pública efetiva e próxima da sociedade
> **Objetivos Estratégicos:**
> − ampliar a efetividade das políticas públicas;
> − ampliar a capacidade de inovação do Governo para gerar mais e melhores resultados para a sociedade;
> − ampliar e melhorar a produtividade e a qualidade dos serviços e do gasto público;
> − ampliar a integração intragovernamental; e
> − ampliar a transparência, a participação e o controle social das ações de governo." (f. 1935/1936)

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Para consecução dos objetivos estratégicos traçados pelo Governo no desenvolvimento desta Rede, foram estabelecidos (PMDI e PPAG) 26 Programas, sendo 4 estruturadores e 22 associados (f. 1936).

Constam no relatório técnico tabelas apresentadas no BGE/2012, elaboradas a partir das informações diponibilizadas no SIGPlan, demonstrando a Execução Financeira dos Programas da Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz (TABELA 47, f. 1937) e índice de Equilíbrio da Execução Orçamentária – IEEO da mesma (TABELA 48, f. 1938).

Com relação à Rede ora analisada, foram demonstrados ainda os Indicadores de Desempenho (TABELA 50, f. 1946), com foco nos seguintes aspectos: arrecadação de ICMS, excluindo juros, multas, dívida e anistia; índice de captação de recursos; índice de comprometimento com despesa de pessoal; índice de eficiência fiscal operacional; índice de incremento patrimonial; índice de sustentabilidade fiscal; índice de execução do resultado primário; índice de endividamento do Estado de Minas Gerais; índice de satisfação dos Acordos de Resultados firmados pelo Poder Executivo do Estado com seus órgãos e entidades; participação dos Projetos Estruturadores na despesa total; índice de satisfação dos Termos de Parcerias firmados pelo Poder Executivo; tempo médio para abertura de empresas no Programa Minas Fácil; tempo médio para deliberação de pedidos de licenciamento ambientais; índice de certificação ocupacional dos cargos em Comissão do Executivo Estadual; e, por fim, índice de servidores com avaliação de desempenho no Poder Executivo Estadual.

É extensa a gama de informações constantes no Relatório Técnico às f. 1935-1964, acerca da Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz. Por essa razão este *Parquet* Especial delimitou sua abordagem às considerações e recomendações realizadas pela CAMGE, tendo em vista as peculiaridades técnicas tratadas em cada um dos aspectos apresentados alhures.

Foram efetuadas algumas recomendações pelo Tribunal de Contas, quando da emissão do Parecer Prévio referente ao exercício de 2011, que mereceram considerações por parte da Controladoria Geral do Estado na apresentação do BGE/2012.

A Unidade Técnica tratou de questões relativas às áreas de resultados "Qualidade Fiscal" e "Qualidade e Inovação na Gestão Pública", que por sua vez, no atual modelo "Gestão para a Cidadania" (Terceira Geração do Choque de Gestão), foram convertidas na então "Rede de Desenvolvimento Integrado, Eficiente e Eficaz" (f. 1960).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A área de resultado "Qualidade Fiscal" tem por escopo garantir o equilíbrio de longo prazo e aumentar a capacidade de investimento público e de realização de políticas sociais, intensificando esforços para a renegociação da dívida do Estado com a União, aperfeiçoando o sistema previdenciário, reduzindo as despesas correntes mais flexíveis, otimizando a despesa e, do lado da receita, considerando sua sustentabilidade econômica, além da manutenção de melhorias contínuas na fiscalização no intuito de combater a sonegação e a informalidade (Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais, f. 1960).

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, juntamente à Secretaria de Estado de Fazenda e à Secretaria de Estado da Casa Civil e de Relações Institucionais, apresentaram as medidas adotadas por cada uma delas, no intuito de dar cumprimento aos objetivos da área de resultado acima apresentada.

As medidas consistem, notadamente, em captações de recursos via operações de crédito, criação de Fundo de Erradicação da Miséria (FEM), políticas adotadas para redução das despesas operacionais, projeto de municipalização das práticas de Gestão Pública desenvolvidas no Estado, Gestão Estratégica das Receitas Estaduais – GERE, e medidas adotadas no sentido de aprimorar a atuação do Fisco, garantia do equilíbrio de longo prazo e o aumento da capacidade de investimento público no âmbito da renegociação da dívida do Estado com a União (f. 1960 a 1961).

Da mesma forma, foram apresentadas pela SEPLAG as medidas adotadas pelo Governo no tocante ao cumprimento da área de resultado "Qualidade e Inovação em Gestão Pública", cujos objetivos são:

> Aumentar o índice de transparência, continuar a disponibilizar serviços governamentais eletrônicos e a certificação profissional, sistematizar os resultados das avaliações de desempenho de servidores, aperfeiçoar a avaliação de desempenho das OSCIPS, seguir na celebração de acordos de resultados, aumentar o componente estratégico dos gastos mediante maior participação de projetos estruturadores, enfim, continuar a perseguir maiores índices de satisfação com serviços públicos em todas as regiões de planejamento. (f. 1961)

As medidas centralizaram-se na disponibilização do Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, no desenvolvimento do demonstrativo de acompanhamento bimestral do desempenho dos programas sociais, na edição, em 2012, do marco regulatório do Modelo Mineiro de OSCIP (Decreto Estadual nº 46.020/12) e na implementação do Projeto Estratégico Modernização na Administração de Serviços e Sistemas de Pessoal (MASP) (f. 1962).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A Unidade Técnica alega à f. 1962 que os dados levantados no acompanhamento e avaliação da rede "Governo Integrado, Eficiente e Eficaz" possibilitam a promoção das bases para a aplicação das políticas públicas em todas as demais redes, a partir do equilíbrio fiscal, obtido com a sustentabilidade da receita, a qualidade e produtividade do gasto público e a inovação na gestão administrativa do Estado.

Aponta ainda que o Governo de Minas Gerais vem apresentando situação fiscal equilibrada, obtendo superávits orçamentários desde 2004 por duas razões, a primeira refere-se ao crescimento da receita mais expressiva, de ICMS, ligeiramente acima do crescimento econômico do Estado, especialmente, no período de 2003 a 2012, e, a segunda, consiste na redução dos níveis das despesas operacionais e manutenção das despesas de pessoal e do endividamento do Estado abaixo dos limites legais.

Todavia, a Unidade Técnica adverte que não obstante tal equilíbrio, a composição estratégica do gasto não tem garantido o aumento da participação dos investimentos na despesa total, que por sua vez, são impulsionadores da competitividade da economia e da melhora dos indicadores sociais (f. 1962/1963). Nos dizeres da CAMGE:

> Ademais, aspectos como o histórico de crescimento dos gastos com pessoal, acima do crescimento da RCL, impactado pelo crescimento vegetativo da folha e o montante elevado da dívida pública do Estado e de seus encargos, que, embora com perspectivas favoráveis de mudanças no cenário, decorrentes da mudança das regras do endividamento dos estados com a União, apresentam-se como desafio para o governo, na materialização do objetivo estratégico de melhorar a composição estratégica do gasto, visando abrir margem aos investimentos públicos, no longo prazo.
> Nesse sentido, ressalta-se a instabilidade visualizada no índice de sustentabilidade fiscal do Estado, com queda a partir de 2010, o qual expressa a relação entre a receita tributária estadual e as despesas obrigatórias.
> Deve ser perseguido o descolamento da arrecadação de ICM, superando o crescimento econômico e abrindo margem a políticas de redução da carga tributária, com medidas visando à mitigação da sonegação e da informalidade, que não representem mais ônus ao contribuinte, assim como o incremento das fontes alternativas de receitas, as quais não têm demonstrado garantia na contribuição para a redução da dependência do Estado da arrecadação de impostos, pelas flutuações apresentadas em suas entradas.

No tocante às recomendações referentes aos aspectos da gestão administrativa (voltados para a inovação, produtividade e qualidade dos serviços e do gasto público; a integração intragovernamental; a transparência; participação e controle social das ações de governo), a Unidade Técnica não verificou evolução no índice de certificação ocupacional dos cargos em comissão do Estado, que se estabilizou em um patamar 25%, em média, nos últimos três anos e a redução dos

servidores com avaliação de desempenho em 2012, em relação aos anos de 2008 a 2010, a qual se apresenta como uma das bases para aprimorar e consolidar o modelo meritocrático no Estado (f. 1964).

Destaca-se que pesquisas de opinião realizadas junto à população mineira demonstram a necessidade de continuar a perseguir maiores índices de satisfação com serviços públicos, já que desde 2008 os serviços essenciais como saúde, educação e segurança, obtiveram os piores índices de satisfação, indicando que são as áreas prioritárias nas quais o Governo deve investir, com vistas a melhorar a qualidade de vida da população, seguidos do saneamento básico, transporte, proteção ao meio ambiente e redução das desigualdades sociais (f. 1964).

Em conclusão às considerações e recomendações sobre o desenvolvimento da "Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz", a Unidade Técnica considera:

> Cabe registrar que a maioria dos dados utilizados para avaliar essa dimensão de inovação na gestão pública Estadual e seus desdobramentos foram, em sua maioria, reunidos por esta unidade técnica, sendo, portanto, desejável que o Governo desenvolva e agregue indicadores finalísticos suficientes com esse fim e condizentes com o modelo de gestão estratégica adotado no Estado.
> Subsidiariamente, os indicadores de resultados dos programas são importantes instrumentos na avaliação do alcance dos objetivos desses e das respectivas redes, contudo, verificaram-se casos de inexistência, inadequação ou insuficiência desses ou ausência de apuração, limitando a utilização dos mesmos nesse procedimento. (f. 1964) (grifo nosso)

O Estado de Minas Gerais não se manifestou sobre os apontamentos realizados pela Unidade Técnica.

Baseando-se nas conclusões técnicas, o Ministério Público de Contas entende pela necessidade de o Governo Estadual desenvolver indicadores para melhor avaliar a gestão estratégica por ele adotada.

2.3.2 - Rede de Educação e Desenvolvimento Humano

Seguindo a mesma lógica utilizada na análise do item anterior, aborda-se uma breve explanação sobre a "Rede de Educação e Desenvolvimento Humano", com foco no exame das recomendações técnicas.

Observa-se à f. 1964 que o PMDI 2011/2030 sumariza a presente rede e define sua meta síntese, os objetivos estratégicos, os indicadores de resultados finalísticos e respectivas metas e as

estratégias de ação, entendendo a educação como um elemento central de uma estratégia de desenvolvimento integrado, base para o crescimento econômico, qualidade do trabalho e geração de renda, vejamos:

> Ressalta-se, ainda, que ao focar nas políticas para a área educacional, os resultados positivos ultrapassam essa dimensão, pois uma população qualificada para ocupar espaços de qualidade no mercado de trabalho levará, por consequência, ao rompimento do ciclo de reprodução da pobreza e da desigualdade.
> **Meta Síntese:** População com amplo acesso à educação de qualidade e com maior empregabilidade.
> **Objetivos Estratégicos:**
> − acelerar o aumento da escolaridade média da população;
> − consolidar a rede pública como um sistema inclusivo de alto desempenho;
> − reduzir as desigualdades educacionais;
> − aumentar o emprego e a renda; e
> − aumentar a qualidade e a produtividade do trabalho." (f. 1964 a 1965)

A Controladoria Geral do Estado (CGE) apresentou, no BGE/2012, considerações acerca das recomendações exaradas pelo Tribunal de Contas, quando da emissão do parecer prévio sobre as contas de 2011.

Tais recomendações referem-se ao planejamento de médio e longos prazos – Área de Resultado "Educação de Qualidade", cujos programas foram remanejados ou modificados para integrar a Rede de Educação e Desenvolvimento Humano, no atual modelo de gestão estadual (Terceira fase do Choque de Gestão – "Gestão para a Cidadania"), conforme abaixo transcrito:

> Implementar políticas educacionais mais efetivas em todas as regiões, conjugadas com medidas de desenvolvimento econômico, considerando-se que é certa a existência de via de mão dupla entre educação e progresso. Ademais, continuar a implantação de políticas direcionadas ao jovem, que influenciam no seu aprendizado, a exemplo da área de resultado "Protagonismo Juvenil", vigente até 2011, porém com aperfeiçoamento no sistema de planejamento, em especial quanto à construção de metas físicas e financeiras. (f. 2003)

A SEPLAG encaminhou alegações (f. 2003) concernentes às realizações do Estado na área de Educação, ressaltando os resultados alcançados nos anos iniciais do ensino fundamental, notadamente com relação ao percentual de alunos no nível recomendável em leitura. Justificou também que com a revisão do PMDI foi identificada a necessidade de se remodelarem as organizações públicas. Além de serviços de qualidade, há o desafio de realizá-los de forma mais integrada, em consonância com o conceito de Estado em Rede.

Igualmente, a Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESE), como coordenadora do Processo Estratégico Poupança Jovem[37] (Projeto Estruturador), apresentou informações sobre suas realizações, afirmando que, até 2012, o "Poupança Jovem" já beneficiou 97.736 jovens nos nove municípios onde está presente. A SEDESE relatou que em 2011, ao serem avaliadas as trajetórias do referido Programa, percebeu-se a necessidade de serem repensadas as práticas e propostas novas estratégias de aprimoramento da metodologia, para continuar avançando, buscando, assim, atender às recomendações do Tribunal de Contas (f. 2003 a 2004).

Por esses motivos, a Unidade Técnica alega reconhecer os movimentos para a concretização dos objetivos traçados no PMDI, destacando os avanços do Estado na área da educação inferidos pelos seus respectivos indicadores quando da elaboração de seus relatórios. Em que pese os avanços obtidos, há muito a ser alcançado para uma melhora efetiva na vida dos jovens e da sociedade mineira de forma geral (f. 2004).

Dada a importância do tema, a Unidade Técnica comenta sobre apurações feitas no relatório, partindo do pressuposto de que a avaliação da educação apresenta várias limitações decorrentes da própria natureza deste tipo de política pública.

Segundo a Unidade Técnica (f. 2004), devem ser delineados os quesitos a serem avaliados e, dentre esses, não deve ser dada atenção apenas à aferição da competência cognitiva dos alunos, "*sendo de suma importância os desdobramentos daí decorrentes, como a inserção no mercado de trabalho, crescimento da renda, enfim, melhoria das condições de vida da sociedade*." (grifo nosso)

Vejam-se as conclusões apresentadas à f. 2004:

> Do ponto de vista de uma sociedade desigual como a brasileira, função importante que vem sendo atribuída à educação é promover a igualdade de oportunidades, contribuindo para a redução da desigualdade social e para o aumento da mobilidade, consequentemente, erradicação da pobreza.
> Por meio dos indicadores apresentados, observa-se um panorama da situação do Estado, que continua a revelar antigos problemas, como as históricas desigualdades regionais. Percebem-se maiores entraves em relação aos anos finais do ensino fundamental e ao ensino médio.
> Corroborando essa assertiva, têm-se as taxas de distorção idade-série, que atingiram em 2011, no ensino médio, 32% dos alunos, considerando-se a média geral do Estado e, chegando a 42,1% para as regiões mais pobres - Jequitinhonha/Mucuri.
> As taxas de analfabetismo sinalizam uma melhora da situação, posto que vêm apresentando evolução ao longo do tempo, passando de 11,7% em 2001, para 8,3% em 2010. (grifo nosso)

[37] Síntese do Programa

O Ministério Público de Contas endossa o entendimento da Unidade Técnica no sentido de que esse tipo de política pública demanda tempo para se consolidar. Para se alcançar o pleno desenvolvimento de uma nação é necessário investir na formação do cidadão qualitativa e quantitativamente e isto só é possível quando são oferecidos melhores níveis de escolarização aos indivíduos.

2.3.3 - Rede de Atendimento em Saúde

Conforme relatório técnico à f. 2005, a Rede de Atendimento em Saúde é:

> estruturada em torno do desenvolvimento de redes de atendimento em diversos níveis, desde a atenção primária até o atendimento de alta complexidade e passando pela atenção secundária, o setor da saúde busca abranger a população de todos os município do Estado para propiciar melhores condições de saúde e ampliar a expectativa de vida do cidadão mineiro.

O PMDI destaca para a rede em tela objetivos estratégicos a serem atingidos, assim como as metas a serem alcançadas no período de 2015-2030, conforme definido a seguir:

> **"Meta Síntese**: População com maior qualidade e expectativa de vida.
> Visando alcançar a melhoria dos níveis de saúde da população, foram definidos no PMDI 2011/2030 os seguintes objetivos estratégicos:
> − universalizar o acesso à atenção primária;
> − reduzir as disparidades regionais no atendimento à saúde;
> − consolidar as redes de atenção à saúde em todo o estado;
> − melhorar os indicadores de morbimortalidade entre a população juvenil; e
> − estimular maior cuidado do cidadão com a própria saúde."

Os objetivos estratégicos, bem como os indicadores finalísticos, preconizados no PMDI são instrumentalizados no PPAG na forma de programas e ações de governo. Dentro da lógica do atual modelo de gestão, no âmbito da Rede de Atendimento em Saúde, foram contemplados quatro Programas Estruturadores e quinze Associados.

No Balanço Geral do Estado do exercício de 2011, o Tribunal de Contas recomendou quanto aos indicadores da saúde:

> Aperfeiçoar, em especial no que tange à necessidade de medição da qualidade dos atendimentos, da demanda reprimida, do nível de acesso aos serviços e procedimentos, da variedade de serviços oferecidos, bem como do quantitativo de unidades assistenciais, número de leitos e de vagas em UTI. A medição deverá ser realizada por região de planejamento da saúde, objetivando melhorar o grau de resolubilidade de cada região para aumento do bem-estar da população e redução dos custos com deslocamentos. (f. 2028)

Em cumprimento à recomendação, a CGE, em seu Relatório de Controle Interno, apresentou as ações empreendidas pelo Poder Executivo durante o exercício de 2012, bem como as considerações e justificativas dos órgãos e entidades.

A SEPLAG, por sua vez, esclareceu que ao longo do PPAG 2008-2011 houve significativa evolução na situação dos indicadores finalísticos perseguidos pelo PMDI 2007-2023, evidenciando o êxito nos resultados almejados, o aumento da qualidade dos atendimentos e o atendimento às demandas da sociedade. São as ponderações da Unidade Técnica à f. 2029:

> Além disso, a revisão do PMDI para o horizonte 2011-2030 identificou que uma sociedade cada vez mais complexa e exigente trouxe a necessidade das organizações públicas se remodelarem pensando em formas alternativas de organização e gestão. Assim, além de serviços de qualidade como previa o Estado para Resultados é preciso fazê-lo de forma mais integrada, com mais eficiência e dentro dos novos padrões de tempo impostos pela dinâmica do mundo moderno. Dessa maneira surgiu o conceito do Estado em Rede, passando a atuar de forma transversal, estabelecendo laços com diferentes setores da sociedade, no sentido de responder as demandas, resolver problemas e propor estratégias customizadas de desenvolvimento.
> Nesse sentido, no PMDI 2011-2030, encontram-se estabelecidas 11 Redes de Desenvolvimento Integrado, criadas com o objetivo de proporcionar um comportamento cooperativo e integrado entre agentes e instituições em torno de grandes escolhas para o futuro de Minas Gerais." (grifo nosso)

A SEPLAG também elucidou o aumento do gasto *per capita* nas regiões menos favorecidas, realizado no intuito de promover a redução das desigualdades sociais, *verbis*:

> Com relação aos gastos em saúde pode-se dizer que as regiões menos favorecidas economicamente, mormente as regiões Norte e Jequitinhonha/Mucuri, vêm sendo priorizadas nos últimos anos [...]
> A região Norte teve aumento do gasto per capita em saúde de R$ 177,68 em 2011 para R$ 186,68 em 2012 (aumento de 5,1%), enquanto a região Jequitinhonha/Mucuri teve aumento de R$ 246,30 em 2011 para R$ 272,93 em 2012 (aumento de 10,8%). Pode-se observar também que a região com maior concentração de gastos em saúde continua sendo a região Central, ainda que os gastos per capita tenha apresentado uma pequena queda entre 2011 e 2012. Essa situação ainda se verifica devido principalmente à concentração de profissionais de saúde, dos principais complexos hospitalares mineiros e de atendimentos especializados na região. (f. 2030)

Conforme apontamento técnico à f. 2030, o Estado é caracterizado por profundas desigualdades regionais, apresentando municípios extremamente pobres, com baixo índice de desenvolvimento humano, e outros com indicadores socioeconômicos mais favoráveis. Tal

desigualdade é também notória no setor da saúde, tanto no que se refere aos resultados de saúde como na distribuição desses serviços entre os municípios.

Entretanto, a Unidade Técnica reconhece que esforços e iniciativas importantes foram tomados pelo Estado, inclusive refletindo positivamente nos indicadores de saúde. No entanto, a despeito dos recursos já alocados nas regiões mais pobres, é necessário que políticas públicas que combatam as disparidades regionais sejam intensificadas (f. 2030).

O Ministério Público de Contas endossa as sugestões levantadas pela Unidade Técnica, mas não constata irregularidade relativa ao Balanço Geral do Estado no exercício de 2012.

2.3.4 - Rede de Defesa e Segurança

Outro grande desafio a ser enfrentado pelo Governo de Minas Gerais trata-se da efetiva implementação de políticas públicas na área de Defesa e Segurança. A rede é uma das principais ações de governo, constante do PMDI 2011/2030:

> Minas com alta sensação de segurança, menos violência e criminalidade é a meta-síntese almejada pelo Estado para essa rede, no horizonte de 20 anos.
> Os objetivos estratégicos a serem alcançados nesse período foram definidos no sentido de:
> − reduzir as incidências de violência, de criminalidade e de desastres nas áreas urbanas e rurais;
> − ampliar a segurança e a sensação de segurança;
> − integrar as áreas de risco à dinâmica das cidades, principalmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH);
> − combater o consumo e o tráfico de drogas; e
> − reduzir a violência no trânsito. (f. 2031)

Para acompanhar a efetivação dos resultados, foram previstos, no PMDI 2011-2030, indicadores com metas de desempenho, a serem alcançados pelo Governo nessa rede, no curto, médio e longo prazos, demonstrados, posteriormente, no tópico Indicadores de Desempenho da "Rede de Defesa e Segurança".

Conforme o planejamento estratégico do Governo, foram elaborados para essa rede 17 programas,[38] sendo 4 estruturadores e 13 associados, operacionalizados por meio de 64 ações (f. 2031).

---

[38] "Dos 17 programas propostos para a rede, 09 foram implementados visando atender ao objetivo estratégico: reduzir as incidências de violência, de criminalidade e de desastres nas áreas urbanas e rurais; 12: ampliar a segurança e a sensação de segurança; 08: combater o consumo e o tráfico de drogas; 04: reduzir a violência no trânsito; e 02: integrar

Seguindo o procedimento adotado na análise das Redes que integram o atual modelo de Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais, a Unidade Técnica apresentou em seu relatório as considerações do órgão de controle interno do Estado sobre a recomendação do Parecer Prévio do Tribunal de Contas, relativo ao exercício de 2011.

Nestas considerações a CGE encaminhou à Corte de Contas, juntamente com o Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, exercício 2012, informações relativas às providências adotadas pela Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS acerca da sobredita recomendação, no tocante à Área de Resultados Defesa Social, atual "Rede de Defesa e Segurança", que tem por finalidade "continuar aprimorando as políticas de defesa social, essenciais para a qualidade de vida em Minas Gerais". (f. 2059)

Dentre os esclarecimentos prestados pela SEDS, destacam-se algumas medidas adotadas pelo órgão, quais sejam: criação do Comitê Interinstitucional de Monitoramento e Repressão aos Crimes Violentos; a implementação de projetos; capacitação de profissionais na área de Defesa Social; revisão da metodologia de aferição de indicadores; reuniões mensais do Colegiado de Corregedoria dos órgãos de Defesa Social, entre outras.[39]

Em face de tais esclarecimentos, concluiu a Unidade Técnica:

> Em face do exposto, constata-se que o Estado caminha no sentido de aprimorar as políticas de defesa social e segurança; contudo, esse aprimoramento deve ser contínuo, uma vez que os indicadores dessa política pública apontam para uma trajetória de crescimento da violência no Estado, à exceção das Taxas de Homicídios, que mantiveram os mesmos patamares (19%, por 100 habitantes), nos exercícios de 2011/2012 e Taxas de Mortalidade por Homicídios, que apresentaram quedas, passando de 22,3, por 100 habitantes, em 2004, para 18,5, em 2010 (17,4%), o que demandará, ainda mais, esforços por parte do governo, para mitigar essa tendência de crescimento.(f. 2061) (grifo nosso)

Este *Parquet* considera as sugestões técnicas, mas, pelo que dos autos consta, não observa irregularidades na condução da Rede ora analisada.

2.3.5 - Rede de Cidades

---

as áreas de risco à dinâmica das cidades, principalmente na RMBH, sendo que um programa pode estar vinculado a mais de um objetivo estratégico." (Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais, p. 2031)

[39] Os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado de Defesa Social – SEDS, encontram-se detalhados às f. 2059 a 2061 do Relatório sobre a Macrogestão e Contas do Governo do Estado de Minas Gerais.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Consoante a Unidade Técnica à f. 2061, a "Rede de Cidades" tem como meta-síntese no PMDI 2011-2030:

> Cidades com mais qualidade de vida e ordenamento territorial.
> Para o alcance das metas, foram delineados os seguintes objetivos estratégicos:
> − melhorar a qualidade de vida nas cidades;
> − viabilizar o acesso da população a novos serviços públicos e privados de qualidade;
> − garantir o ordenamento territorial com governança ambiental e infraestrutura customizada; e
> − reduzir as disparidades socioeconômicas regionais, aumentando o dinamismo das regiões menos avançadas.

A Controladoria Geral do Estado apresentou as considerações relativas à Área de Resultado "Rede de Cidades e Serviços", sobre as recomendações do Tribunal de Contas quando da emissão de parecer prévio sobre as contas de 2011, cujos Programas foram modificados para integrar a atual "Rede de Cidades." (f. 2073)

Nesse contexto, a Corte de Contas sugeriu ao Governo a adoção de medidas capazes de promover o aumento na eficiência e na aderência orçamentária do programa "Copa do Mundo 2014", no intuito de alcançar a plena execução das suas ações, sem prejuízo da construção e uso de indicadores mais específicos para avaliar o alcance dos objetivos estratégicos da área "Rede de Cidades" do PMDI 2011/2030 (f. 2073).

Em obediência às recomendações do Tribunal de Contas, a Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo (SECOPA) apresentou as seguintes alegações:

> Em janeiro de 2011, conforme Lei Delegada nº. 180, de 20 de janeiro de 2011, foi criado o Gabinete de Secretário de Estado Extraordinário da Copa do Mundo (SECOPA), com a finalidade de coordenar a integração das ações governamentais visando à modernização da infraestrutura logística do Estado, voltada para o suporte aos eventos da Copa do Mundo de 2014, ao fluxo de negócios e à dinâmica dos setores envolvidos nesses eventos. Neste ano de 2011 a SECOPA legalmente possuía suas metas físicas e financeiras vinculadas ao PPAG 2008-2011 o qual se encontrava, em parte, destoante da nova realidade imposta para realização dos megaeventos. Dessa forma, os produtos entregues até o final de 2011 tiveram baixa aderência ao planejado 3 anos antes. Como forma de adequar planejamento e execução, pautou-se a construção do PPAG 2012-2015 na perspectiva real de atividades necessárias para a realização das competências determinadas para a SECOPA. Assim, buscou-se atrelar planejamento e execução através da reformulação das ações orçamentárias vinculadas ao Gabinete, bem como, através de um direcionamento correto das ações a serem executadas pelas secretarias parceiras. (f. 2073) (grifo nosso)

De acordo com a Unidade Técnica à f. 2073, a despeito das alegações, a execução programa "Copa do Mundo 2014" ainda apresentou baixa aderência no exercício de 2012, não havendo

manifestação acerca da construção e utilização de indicadores finalísticos suficientes para a avaliação do alcance dos objetivos da rede, o que culminou nas seguintes conclusões:

> A Rede de Cidades objetiva, dentre outros, melhorar a qualidade de vida nas cidades, permitindo aos cidadãos mineiros maior acesso aos serviços públicos e privados. Dentre esses serviços, há de se destacar questões ligadas à infraestrutura dessas cidades, tais como mobilidade, transportes e turismo.
> Nesse sentido, oportuno se faz mencionar a organização de dois eventos esportivos, de relevância mundial, e que terão como uma das cidades-sede a capital mineira. Trata-se da Copa das Confederações/2013 e a Copa do Mundo/2014.
> Com efeito, o principal programa da Rede de Cidades é justamente o "Copa do Mundo 2014" que tem proposta de envolver toda a sociedade mineira em prol desse evento. Para tal, foram previstas ações a fim de proporcionar ampla divulgação ao Estado de Minas Gerais no âmbito nacional e internacional.
> Porém, como exposto neste relatório, constatou-se que a baixíssima taxa média ponderada da realização física das ações do citado programa, de apenas 26% do que foi previsto inicialmente são incompatíveis com a importância dada a esses eventos. Soma-se a isso a insuficiência ou a ausência de apurações tempestivas dos indicadores para a avaliação mais efetiva, não apenas desse programa, mas da rede como um todo.
> Portanto, tal quadro sugere melhorias na gestão do referido programa, no que tange ao planejamento e à execução orçamentária, buscando reduzir os efeitos adversos que ocasionem sua ineficácia e na disponibilização de informações suficientes e de qualidade, que propiciem a devida transparência à sua execução.
> Há de se enfatizar, por fim, que a execução orçamentária da presente rede foi reduzida para menos da metade, diante de uma não menos diminuta representatividade dos recursos orçamentários em comparação ao orçamento global do Estado, a despeito da importância que ela representa, no contexto das ações estratégicas do Estado de Minas Gerais. (f. 2074)

Em sua resposta, o Governador não prestou informações sobre as conclusões técnicas.

Amparado nos apontamentos da Unidade Técnica, este *Parquet* julga pertinente recomendar ao Estado de Minas Gerais que aperfeiçoe o planejamento do programa "Copa do Mundo 2014" e que propicie a devida transparência à sua execução.

2.3.6 - Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação

Segundo o PMDI 2011/2030, a Rede Ciência, Tecnologia e Inovação é entendida como "*um conjunto de esforços que direciona instituições de todas as esferas a potencializar em quantidade e qualidade a criação e disseminação de conhecimento e de tecnologia em diferentes áreas para transformar conhecimento em negócios e riquezas e qualidade de vida"*. (f.2074).

A Unidade Técnica informa às f.2074/2075:

> A meta síntese apresentada para essa rede é a de Ciência, Tecnologia e Inovação para o desenvolvimento e cidadania. Os objetivos estratégicos definidos para esta rede foram:

> - ampliar a inserção de Minas Gerais na economia do conhecimento;
> − reestruturar e ampliar a oferta do ensino tecnológico e superior para qualificação de pessoas, alinhada à demanda do setor empresarial;
> − ampliar os ambientes de inovação gerando empregos de qualidade, retendo e atraindo talentos;
> − promover a inovação ambiental para o enfrentamento das mudanças climáticas; e
> − fortalecer a cidadania digital.

Para alcançar os objetivos estratégicos dessa Rede, o PMDI 2011-2030 elegeu 11 programas para o exercício de 2012, sendo 1 (um) Estruturador, que envolve duas funções de governo: Ciência e Tecnologia e a função Gestão Ambiental. Os 10 (dez) restantes foram classificados como Associados. São 47 ações constantes nesses programas divididas por categorias, sendo 32 atividades fim, 14 projetos do orçamento fiscal e 1 (uma) ação não orçamentária (f. 2075).

Na Prestação de Contas Governamental do exercício de 2011, o Tribunal de Contas recomendou ao Governo o aperfeiçoamento do planejamento na área e a intensificação das ações para aumento da competitividade da economia mineira, propiciando a formação e a contribuição de pesquisadores para o setor produtivo (f. 2097).

Nesse sentido, a SEPLAG informou no BGE/2012 sobre a realização de diversas ações que possivelmente influenciarão no atendimento da recomendação feita pela Corte de Contas, conforme a seguir transcrito:

> No que se refere ao aperfeiçoamento do planejamento na área 'Inovação, Tecnologia e Qualidade', com a revisão do PMDI 2011-2030 e a elaboração do PPAG 2012-2015 buscou-se aperfeiçoar ainda mais o planejamento dessa área. O PPAG 2012-2015 foi elaborado com base nos projetos e atividades definidos como prioritários e também pelos projetos e atividades associados, que dão suporte à estratégia do Sistema de Ciência, Tecnologia, Inovação e Ensino Superior (CTI e ES). Os projetos estratégicos definidos pela SECTES foram: Rede de Inovação Tecnológica; Cidade da Ciência e Conhecimento; Expansão do Ensino Superior, Tecnológico, Graduação e Pós Graduação e Cidade das Águas UNESCO-HIDROEX. O Sistema CTI e ES, liderado pela SECTES, em conjunto com seus órgãos e entidades vinculadas, registrou importantes resultados em 2012. Diversas iniciativas do setor, de caráter transversal, visam gerar impactos significativos para o aumento da competitividade da economia mineira, principalmente no que tange a área de pesquisas. (f. 2097)

Para a Unidade Técnica (f. 2098), as ações apresentadas e analisadas neste tópico demonstram uma crescente preocupação do governo em aumentar cada vez mais seu compromisso em Ciência, Tecnologia e Inovação, visando ao alcance dos objetivos propostos e, consequentemente, aumentando a participação dessa rede no percentual das despesas totais do Estado.

Em que pese tal preocupação por parte do Governo, a Unidade Técnica entende que devem ser buscados meios para o alcance de um melhor direcionamento de recursos em Ciência e Tecnologia, criando políticas públicas locais de investimento e de incentivos para a inovação, de modo que os produtos tenham qualidade e sejam competitivos. Isso porque um dos objetivos estratégicos da rede ora analisada é o de ampliar a inserção de Minas Gerais na economia do conhecimento (f. 2098).

A Coordenadoria também recomenda que o Governo Estadual elabore um "*planejamento estratégico, de médio e longo prazos, buscando investir e melhorar o ensino superior estadual, atraindo cada vez mais alunos, pois, com mais qualidade na educação, obter-se-á mais competitividade tecnológica , o que gera retorno de investimento para o Estado"* (f. 2098).

Este *Parquet* Especial endossa as recomendações realizadas pela Unidade Técnica, mas não observa irregularidade na conduta governamental.

2.3.7 - Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável

Como se vê à f. 2099, a Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável tem por finalidade harmonizar o crescimento econômico com a sustentabilidade ambiental e com a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Busca-se a sustentabilidade do processo socioeconômico ambiental, para que haja preservação e uso racional de insumos ambientais indispensáveis à produção e à qualidade de vida, sem prejuízo da distribuição mais igualitária de seus benefícios.

O PMDI 2011/2030 definiu a meta síntese, os objetivos estratégicos, os indicadores de resultados finalísticos e respectivas metas e as estratégias de ação da referida Rede, conforme transcrito a seguir:

> **Meta Síntese**: "economia dinâmica, mais diversificada, competitiva, com crescimento sustentável e inclusivo.
> **Objetivos Estratégicos**
> − alcançar maior crescimento econômico, do trabalho e da renda;
> − aumentar a competitividade da economia, a qualidade e o valor agregado dos produtos mineiros;
> − incrementar a promoção, a atração e a retenção de investimentos;
> − implementar e integrar a gestão, aprimorar a conservação, a preservação, a defesa e a melhoria da qualidade ambiental;
> − conferir dinamismo e competitividade aos negócios nas diferentes regiões do estado;
> − diversificar a base econômica e promover a sinergia entre os setores produtivos;
> − ampliar a inserção de Minas Gerais na economia nacional e global. (f. 2099 a 2100)

Para o alcance dos objetivos estratégicos e das metas dessa rede, no médio prazo, o sistema de planejamento governamental estadual formulou, por meio do PPAG 2012 – 2015, três Programas Estruturadores e trinta Associados, totalizando cento e dez ações, cuja concepção apresenta-se adequada em relação às metas (f. 2127).

No tocante à "Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável", o Tribunal de Contas recomendou quando do exame das contas do exercício de 2011:

> a intensificação de estudos, programas e projetos com vista à promoção do desenvolvimento sustentável, região por região, ampliando a agregação de valor à produção, com diversificação econômica, gerando mais renda e empregos, em conciliação com a proteção ao meio ambiente e melhorias sociais, o que, em conjunto, possibilitará o aumento do potencial de arrecadação fiscal. (f. 2126)

No BGE/2012, a Controladoria Geral do Estado encaminhou os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), sobre as políticas públicas desempenhadas em consonância com as recomendações do Tribunal de Contas.

A SEDE, por sua vez, concentrou sua explanação no Programa Estruturador "Investimento Competitivo para Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira", que "reúne um conjunto de projetos e iniciativas voltadas a alavancar investimentos e dinamizar a economia em diferentes regiões do Estado".

Segundo a Unidade Técnica (f. 2127), o *"Programa foi apresentado em detalhes, demonstrando, um conjunto de ações direcionadas principalmente ao setor industrial e ao setor serviços, com destaque para a existência de uma apurada e moderna estratégia de desenvolvimento da RMBH."*

No entanto, a CAMGE destaca a necessidade de melhorar a execução do programa, que foi baixa em 2012, além de melhorar a distribuição dos recursos (alta concentração na Região Central), como também melhorar a participação das ações genuínas de política econômica em comparação com as de política energética. Os demais programas associados da Rede não foram apresentados no Relatório.

Outra questão observada pela Unidade Técnica (f. 2127) refere-se à sustentabilidade do desenvolvimento. A SEDE não realizou cruzamento das ações econômicas com correspondentes ações ambientais e sociais, o que, no entendimento da Unidade Técnica, seria fundamental para a

avaliação do nível de garantia do potencial de desenvolvimento e de arrecadação fiscal para gerações futuras.

Assim ressalta a Unidade Técnica:

> O grau de integração entre os programas econômicos e os programas ambientais pode ser aumentado. Sugere-se a criação de uma ação exclusiva para monitoramento e fiscalização das atividades de maior impacto ambiental, especialmente para a mineração, acompanhando as ações econômicas que se destinam a esse mesmo setor, anteriormente analisadas. Em consonância com essa sugestão está a recém instituída Taxa de Fiscalização de Recursos Minerais – TFRM –, como já visto nesse relatório técnico (2.1.4.2.1). No mesmo bojo, sugere-se a criação de programas/ações pelo governo estadual específicos para o desenvolvimento sustentável dos municípios mineradores e que estimulem e prevejam correspondentes programas municipais. Observa-se, a esse respeito, os artigos 251 a 253 da Constituição do Estado de Minas Gerais, de 1989. Importante considerar as sugestões de política mineraria formuladas pelos consultores do Ipead.
> Quanto ao desempenho da Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável, sob o ângulo da efetividade, ressalta-se a existência de outros fatores que concorrem para os resultados, dificultando a mensuração do exato efeito das políticas estaduais. Assim, a política macroeconômica conduzida pelo governo federal e a conjuntura econômica internacional também atuam condicionando o nível de desenvolvimento de cada unidade da federação. Sabe-se também que é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora, conforme disposto no art. 23, VI e VII, bem como 225, da CR/88. Contudo, é possível reconhecer a contribuição dos programas e ações da Rede, assim como apontar eventuais insuficiências, esterilidades ou inconsistências com os objetivos. Outro elemento desfavorável é a defasagem de alguns dados econômicos e ambientais à época da produção deste relatório, em relação ao exercício no qual foram executadas as políticas estaduais. (f. 2129) (grifo nosso)

Em que pese relevantes os apontamentos realizados pela Unidade Técnica, sobretudo, as deficiências apontadas acerca da Rede ora analisada, o Ministério Público não constata irregularidades na gestão da Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável.

2.3.8 - Rede de Desenvolvimento Social e Proteção

A "Rede de Desenvolvimento Social e Proteção" se encontra definida no PMDI 2011/2030:

> **Meta Síntese**: Minas sem pobreza e com baixa desigualdade Social. Os Objetivos Estratégicos apontados são:
> − erradicar a miséria em Minas Gerais;
> − romper o ciclo da pobreza e reduzir a desigualdade social;
> − aumentar as expectativas dos jovens quanto ao futuro e o protagonismo destes na sociedade;
> − promover os direitos humanos dos grupos historicamente discriminados;

> − ampliar e efetivar o sistema de garantias de direitos da criança e do adolescente. (f. 2131)

A estratégia definida no PMDI para a Rede de Desenvolvimento Social e Proteção foi desdobrada, no PPAG, em 17 programas, sendo 5 estruturadores e 12 associados, os quais foram operacionalizados por meio de 62 ações (f. 2131).

O Tribunal de Contas recomendou ao Poder Executivo, quando da análise do Parecer Prévio das Contas Governamentais/2011, o aperfeiçoamento de *"ações para erradicar o trabalho infantil, ainda elevado no Estado e intensificar as políticas transversais, conjugando políticas sociais com políticas econômicas regionais de desenvolvimento"* (f. 2141).

Sobre a citada advertência, a SEDESE informou que foram implementadas pelo Estado ações de combate e erradicação do trabalho infantil, tais como:

> − realização de pesquisa em parceria com Fundação João Pinheiro para identificar incidência e ou violação de direitos de crianças e adolescentes em 100 municípios que ainda possuem lixões no Estado;
> − cofinanciamento estadual, por meio do Piso Mineiro de Assistência Social, concomitante ao cofinanciamento federal e municipal, com repasse regular e continuado aos 853 municípios mineiros, caso seja identificada a situação de trabalho infantil, e que poderá ser destinado para custeio dos serviços da Proteção Social Básica e Especial, dedicados a esse público;
> − cofinanciamento estadual por meio da transferência de recursos financeiros fundo a fundo, em 35 municípios que apresentam elevado número de crianças e adolescentes em situação de rua e de trabalho infantil, para oferta de Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes em idade de 06 a 15 anos;
> − transferência de recursos de investimento para a construção de Centros de Atendimento Sócio Infantil – Casi –, para 106 municípios que também apresentaram elevado número de criança e/ou adolescente em situação de trabalho infantil, para oferta de Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 06 a 15;
> − transferência de recursos de investimento para a construção de CRAS e Creas, sendo CRAS para 484 municípios (no período de 2005 a 2011) e de Creas para 12 municípios (no período de 2010 a 2013); expansão da rede de proteção social básica e especial. Atualmente o Estado conta com um total de 1.065 CRAS em 810 municípios e 239 Creas em 228 municípios;
> − assessoria técnica aos municípios para prevenção e o combate ao trabalho infantil e abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes (ação continuada);
> − outras medidas estão programadas com representantes dos Conselhos Municipais de Direitos da Criança e do Adolescente e Conselheiros Tutelares, abordando a temática (ação continuada). (f. 2141)

A Unidade Técnica (f. 2142) reconhece que tem sido empreendido o combate à pobreza e à desigualdade, bem como a tendência de queda da proporção de pessoas na condição de pobreza. Ressalta, contudo, que persiste um contingente elevado de pessoas extremamente pobres, cerca de

5% da população, sem que sejam visíveis os reflexos significativos das medidas implementadas nessa parcela da população no período analisado.

Pelo exposto, o Ministério Público de Contas observa que diligências governamentais vêm sendo empreendidas para se alcançar a meta síntese da Rede de Desenvolvimento Social e Proteção. Assim, ainda que o resultado não seja o mais desejável, não se vislumbra irregularidade do item em comento.

2.3.9 - Rede de Desenvolvimento Rural

A Rede de Desenvolvimento Rural, conforme PMDI 2011/2030, tem como meta síntese: "Mais Produção e Qualidade na Agricultura Familiar e no Agronegócio de Minas Gerais.", com os seguintes objetivos:

> − aumentar a produtividade e a competitividade na área rural;
> − aumentar o valor agregado da produção agropecuária de Minas Gerais; e
> − valorizar os produtos e serviços da agricultura familiar, proporcionando segurança alimentar, sustentabilidade ambiental e aumento da renda. (f. 2143)

O PMDI definiu as estratégias desta Rede que, por sua vez estão desdobradas no PPAG em 16 programas, sendo um estruturador e 15 associados, operacionalizados por meio de 59 ações (f. 2143).

No Parecer Prévio das Contas Governamentais de 2011, foi recomendado o fomento do desenvolvimento do Grande Norte, com a formulação de políticas econômicas que, além de aumentar o gasto *per capita*, sejam suficientes para gerar um salto nos resultados sociais (f. 2150).

Como estratégia para alavancar o desenvolvimento regional do Grande Norte de Minas, no ano de 2012, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas (SEDVAN) direcionou mais de 136 milhões de reais no desenvolvimento de programas e projetos voltados à região, no intuito de prover infraestrutura nas citadas regiões, construindo a base para a indução de novos investimentos.

A SEDVAN esclareceu que (f. 2151):

> Em 2012, foram concluídos 416 projetos comunitários propostos por essas associações. Alguns dos objetos financiáveis são projetos de inclusão produtiva, que geram renda às famílias beneficiadas e movimentam a economia local. Como ações complementares, os Programas "Turismo Solidário" e "Artesanato em Movimento" também tiveram como foco a criação de alternativas para geração de renda no Grande Norte. Por fim, cabe salientar que a priorização de investimentos no eixo Norte e

> Nordeste do estado constitui diretriz para as políticas setoriais da Administração Pública Estadual. Nesse sentido e tendo em vista a participação social, a iniciativa tem o amparo do Comitê do Norte de Minas, sendo este o responsável por propor, analisar e aprovar tais ações.

A Unidade Técnica aponta à f. 2151 que ainda é preciso mais eficiência na execução das políticas públicas da Rede ora examinada, a fim de melhorar a qualidade de vida da população alvo, podendo, na medida do possível, ser reconsiderado o baixo percentual de recursos aplicados nos programas, 0,20% do total do orçamento do Estado.

Este *Parquet* considera as sugestões técnicas, mas, pelo que dos autos consta, não observa irregularidades na condução da Rede ora analisada.

2.3.10 - Rede de Identidade Mineira

A Rede de Identidade Mineira, como descrito no PMDI 2011/2030, é referência nacional e se manifesta em ações que se situam no âmbito da cultura, do turismo e dos esportes e requer políticas integradas e transversais que possam valorizar as características do povo e de Minas Gerais (f. 2151).

> A rede de Identidade Mineira tem como meta síntese a de: Minas Singular, Diversa e Criativa na Cultura, no Esporte e no Turismo. Os objetivos estratégicos definidos para essa rede foram:
> − fortalecer a identidade cultural mineira e seus valores, como instrumento de coesão de toda a sociedade;
> - preservar e proteger o patrimônio cultural;
> − aumentar a geração de negócios relacionados ao setor de cultura, esporte e turismo em Minas Gerais;
> − aumentar a participação da população mineira na prática de esporte e atividade física orientada; e
> − tornar Belo Horizonte mais competitiva e atrativa aos grandes eventos nacionais e internacionais. (f. 2151 a 5152)

Foram elaboradas estratégias prioritárias para a Rede, e conforme o PPAG, estão previstos 16 programas, sendo 3 Estruturadores e 13 Associados.

A Unidade Técnica não promoveu recomendação sobre a Rede de Identidade Mineira. Apenas enfatizou a necessidade e o interesse do Estado em buscar alcançar, principalmente, dois dos objetivos estratégicos: fortalecer a identidade cultural mineira e seus valores, como instrumento de

coesão para toda a sociedade; e aumentar a geração de negócios relacionados ao setor de cultura, esporte e turismo.

Enfatiza que o país e o Estado de Minas Gerais vivenciam o momento propício para concretizar os objetivos, pela realização de eventos como a Copa das Confederações de 2013 e a Copa Mundial de Futebol de 2014, que trazem reflexos positivos para toda a rede em estudo.

O Ministério Público de Contas consigna que a temática em questão se refere a estratégias governamentais no âmbito da discricionariedade do gestor, pelo que não há apontamento que influencie a regularidade da Prestação de Contas.

2.3.11 - Rede de Infraestrutura

A Rede de Infraestrutura possui a seguinte meta síntese e os objetivos estratégicos previstos no PMDI 2011/2030:

> **Meta Síntese:**
> Infraestrutura adequada proporcionando mais competitividade e qualidade de vida.
> **Objetivos Estratégicos:**
> − reduzir tempos e custos de deslocamento de bens, pessoas e cargas com segurança;
> − ampliar e diversificar a infraestrutura, proporcionando competitividade logística, maior dinamismo e integração das diversas regiões do Estado; e
> − ampliar e modernizar a infraestrutura econômica e social. (f. 2171)

A estratégia definida no PMDI para a Rede de Infraestrutura foi desdobrada, no PPAG, em 10 programas, sendo 1 estruturador e 9 associados, operacionalizados por meio de 34 ações (f. 2171).

Como relatado à f. 2171, segundo o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), as condições da infraestrutura do Estado são consideradas bastante heterogêneas, ou seja, há um razoável acesso aos serviços básicos de energia e telecomunicações, mas persistem carências no acesso a serviços de transportes e logística.

Diante disso, a Coordenadoria entende que há necessidade de se *"ampliar a magnitude e a melhoria da qualidade e produtividade dos investimentos públicos e privados nesta área para sustentar um novo ciclo de desenvolvimento no Estado, na busca por uma infraestrutura adequada que possa proporcionar mais competitividade e qualidade de vida à população estadual"*. (f. 2171)

No parecer prévio das contas governamentais de 2011, o Tribunal de Contas recomendou que deve o Governo "*especificar nas medições dos indicadores os quesitos de qualidade da infraestrutura de transportes*". A SEPLAG, por sua vez, esclareceu:

> os principais resultados esperados no segundo PMDI eram expandir o percentual da malha rodoviária estadual em boas condições de conservação, otimizando custos e resultados, concluir o ProAcesso e construir, em conjunto com a União e demais Estados, uma solução para a malha federal. No novo PMDI, a busca continua pela melhoria da qualidade da malha, bem como os esforços junto ao governo federal para viabilizar a ampliação e a restauração das rodovias federais, mediante sua transferência para o Governo do Estado de forma sustentável.(f. 2181)

Diante da análise do BGE/2012, colhem-se abaixo as considerações da Unidade Técnica à f. 2182:

> O objetivo da Rede em questão é a procura por estratégias que venham melhorar a qualidade e produtividade dos investimentos públicos e privados nesta área para sustentar um novo ciclo de desenvolvimento no Estado, buscando uma infraestrutura adequada para proporcionar mais competitividade e qualidade de vida à população estadual.
> No que se refere aos indicadores da rede, os que refletem aspectos da economia do Estado apresentaram melhoras no seu desempenho, em contrapartida aos de infraestrutura, voltados para aferir a qualidade de vida, que demonstraram queda nos resultados, além de baixos percentuais de realização dos programas propostos, em relação aos créditos autorizados.
> Observa-se a enorme disparidade entre as regiões urbana e rural, no que se refere à qualidade do saneamento: a área urbana é aproximadamente 4 vezes mais contemplada que a rural, os domicílios que são atendidos na área rural representam, em 2010, apenas 8,8% do total de domicílios que tem acesso à rede de abastecimento de água no Estado. Com base nos dados apresentados pelo Caderno de Indicadores 2012, o percentual dos domicílios que usufruem desses benefícios em MG está abaixo do que representa todo o país e a região sudeste.

O Governo Estadual manteve-se silente quanto às considerações da Unidade Técnica.

Norteando-se pelos apontamentos técnicos, o Ministério Público de Contas endossa as sugestões constantes no relatório, mas não vislumbra qualquer irregularidade a macular o Balanço Geral de 2012.

2.3.12 - Considerações Finais

Como mencionado, desde 2003 o PMDI se apresenta como ponto de partida para a construção da agenda de iniciativas estratégicas, a Visão: "Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver".

O que se pode inferir das diretrizes emanadas da Lei Delegada nº 180/11 é que o modelo transversal de desenvolvimento introduz o conceito de Estado em Redes, com a participação da sociedade civil e a integração de órgãos e entidades da Administração Pública Estadual em sistemas setoriais agrupados, culminando, assim, na melhoria dos resultados da gestão governamental.

Para a Unidade Técnica (f. 2182), as Redes de Desenvolvimento Integrado estão formuladas no PMDI 2011/30 de modo correlacionado, uma em consonância com a outra.

Entretanto, a Unidade Técnica constata que a análise de desempenho das redes, quanto à efetividade, ficou limitada em razão do não cumprimento integral do art. 9º, inciso VIII, alínea "a", da IN 13/11 do Tribunal de Contas. O dispositivo determina o encaminhamento, em até 60 (sessenta) dias contados do encerramento do exercício, da base de dados consolidada da execução orçamentária, física e financeira dos programas do PPAG, discriminados por projetos e atividades, inclusive a apuração dos indicadores de desempenho de cada programa. Observa-se que dos dados enviados sobre os indicadores, e constantes no SIGPlan à época da elaboração do relatório técnico, a maioria seguia com informações: "em apuração" e "em revisão".

O Estado de Minas Gerais não apresentou esclarecimentos nem justificativas acerca dos apontamentos da Unidade Técnica, elaborados no tópico "*2.3. A Estratégia de Desenvolvimento do Estado"*.

O Ministério Público de Contas reconhece que mudanças no modelo de gestão governamental estão ocorrendo no Estado desde 2003. Vislumbram-se presentes nas transformações ocorridas em Minas Gerais procedimentos e técnicas administrativas que orientam uma gestão por resultados imbuída de caráter gerencial.

Diante do estudo empreendido pela Unidade Técnica sobre cada uma das Redes de Desenvolvimento Integrado em execução, percebe-se um desenvolvimento do modelo de gestão, na busca do seu aperfeiçoamento.

Considerando que uma reforma gerencial administrativa se consolida ao longo dos anos e que os resultados não são alcançados de imediato, não se pode dizer que as políticas públicas até então implementadas pelo Governo são aquelas realmente necessárias para o alcance da máxima desejada pelo Estado, qual seja, "Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver". A perenização no

tempo das mudanças introduzidas irá demonstrar as vantagens e desvantagens, para a sociedade mineira, da implementação de uma Reforma Gerencial dessa monta.

Ainda assim, algumas recomendações foram realizadas no relatório técnico. Nenhuma delas, contudo, tratou-se de irregularidade relevante, não obstando a emissão de parecer prévio, nem criando ressalvas à aprovação das contas referentes ao exercício de 2012.

CAPÍTULO 3 – Análise da prestação de contas do Governador com enfoque na execução orçamentária e financeira

A análise da Macrogestão do Governo Estadual foi também empreendida à luz da execução orçamentária e financeira. Neste capítulo, a CAMGE procedeu à avaliação da regularidade do Balanço Geral, sob enfoque dos ditames constitucionais e legais, sobretudo das Leis Complementares 101/00 e 141/12 e da Lei 4.320/64.

Para tanto, o capítulo foi sistematizado nos seguintes tópicos: Composição da Prestação de Contas e Alterações na Estrutura Administrativa do Estado; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual; Fontes de Recursos – Receitas; Aplicações – Despesas; e Restos a Pagar.

Segue-se neste parecer o exame dos apontamentos técnicos de maior destaque.

3.1 – Da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

A Constituição da República Federativa do Brasil define a Lei de Diretrizes Orçamentárias como a lei orçamentária cuja função precípua reside no estabelecimento de metas e prioridades da Administração Pública, pelo período de um ano, concretizando as diretrizes enumeradas no Plano Plurianual. Nos termos do art. 165, §2º, da CR/88, a LDO orienta na elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Juntamente à previsão constitucional, a LDO recebe regramento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar 101/2000 – em seu artigo 4º.

No Estado de Minas Gerais, a LDO de 2012 está consubstanciada na Lei Estadual 19.573, de 11 de agosto de 2011, a seguir analisada.

3.1.1 - Audiências Públicas Regionais

A Unidade Técnica aponta a inobservância do art. 155, § 5º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, que dispõe:

> § 5º – A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará percentual não inferior a um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, a ser incluído na Lei Orçamentária Anual e executado, com o respectivo pagamento, até o final do exercício financeiro correspondente, sob pena de responsabilidade, nos termos do inciso VI do art. 91.

O dispositivo prescreve a necessidade de que a LDO fixe percentual igual ou superior a 1% da receita corrente ordinária do Estado, a ser incluído na LOA, para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

O descumprimento da exigência constitucional já fora objeto de recomendação no parecer prévio das contas do governador relativas a exercícios anteriores, como se extrai de trecho das notas taquigráficas da sessão de julgamento do exercício de 2011:

> Destaca-se que permanece sem cumprimento o disposto no § 5º do art. 155 da Constituição do Estado, uma vez que não consta, na LDO, a fixação de percentual não inferior a 1%, calculado sobre a receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais. A ausência desse parâmetro prejudica, também, o cumprimento do § 2º do art. 158 da Constituição Mineira porque o percentual – executado e pago – das despesas com as referidas propostas constitui limite para os gastos com publicidade.
>
> A SEPLAG informou, pelo Controle Interno, que pretende iniciar debate na Assembleia Legislativa, objetivando a alteração do texto constitucional, uma vez que não vem sendo realizadas tais audiências. Todavia, entendo que participação popular no processo de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento, com a inserção de propostas formuladas diretamente pelo povo, constitui efetivo exercício da democracia direta e importante ação de controle social da Administração Pública, do qual não se deve abrir mão. Recomendo, assim, ao Governo que fixe, na LDO, inclua na LOA e execute o percentual mínimo exigido na referida norma constitucional.

A omissão inviabiliza também o acompanhamento dos gastos com publicidade, cujo limite tem como parâmetro o percentual das despesas relativo às propostas priorizadas nas audiências públicas, nos termos do art. 158, §2º, da Constituição Mineira:

> § 2º – Tomando-se como referência as respectivas dotações orçamentárias, o percentual executado e pago das despesas com publicidade não será superior, em cada trimestre, ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, ressalvados os casos de despesas imprevisíveis e urgentes, decorrentes de calamidade pública.

Verifica-se que o comando do art. 155, § 5º, da CE/89 incentiva a realização de audiências públicas, em prestígio à democracia participativa, o que torna seu cumprimento ainda mais desejável.

Não há pronunciamento do Governo Estadual a respeito do tema.

Portanto, o *Parquet* de Contas reitera seu posicionamento já exarado em parecer do exercício anterior de que, enquanto estiver em vigor a atual norma consubstanciada no art. 155, § 5º, da CE/89, o Estado de Minas Gerais lhe deve observância, razão pela qual deve ser expedida recomendação ao Chefe do Poder Executivo, para que, ao encaminhar à Assembleia Legislativa de Minas Gerais o projeto de LDO dos próximos exercícios, faça constar percentual não inferior a um 1% da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas eventualmente priorizadas nas audiências públicas regionais.

3.1.2 - Metas Fiscais

Nos termos do art.4º, §1º, da LRF, o projeto de LDO deve vir acompanhado do Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas metas anuais em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Na sessão pertinente às contas do exercício de 2011, o então Relator Conselheiro Cláudio Terrão recomendou:

> Tendo em vista que não foi possível reproduzir as projeções realizadas pela SEF na previsão das receitas, em razão da insuficiência de dados, contrariando o disposto no art. 4º, § 2º, II, e no art. 12, ambos da LRF, recomendo que o Governo, à luz do princípio da transparência e da efetividade do controle da Administração Pública, detalhe os aspectos metodológicos das projeções, especialmente quanto à estacionariedade das séries, à sazonalidade dos dados, às transformações efetuadas nas séries, aos critérios de escolha dos termos defasados temporalmente e aos modelos alternativos e critérios para avaliação de projeções. Por fim, que sejam apresentados os procedimentos para cada código de receita e a memória de cálculo das previsões. (grifo nosso)

A Superintendência Central de Contadoria Geral da Secretaria de Estado da Fazenda (SCCG/SEF) manifestou-se "*informando que a recomendação do TCE pertinente à estimativa da receita orçamentária foi esclarecida em reunião realizada no dia 15/2/12, com a participação dos técnicos da Superintendência de Arrecadação e Informações Fiscais - Saif -, dos analistas do TCE e dos consultores do Cedeplar-*

*UFMG, contratados pelo TCE e, também, por intermédio do MEMO. SAIF/GAB/N. 1389/2012, de 17/5/12." (*f.2194).

Em que pese os esclarecimentos prestados, a Unidade Técnica permaneceu em dúvida a respeito dos principais aspectos metodológicos dos modelos de previsão adotados pela Secretaria.

A SEPLAG, por sua vez, informou dificuldades de operacionalizar o detalhamento da metodologia e memória de cálculo para as receitas.

Diante dessa situação, a Unidade Técnica elaborou modelos próprios econométricos de previsão, para comparar os resultados encontrados pelo Governo com os apurados internamente. Esclarece ter seguido metodologia sugerida por consultores da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais, conforme apêndice do relatório técnico relativo ao exercício de 2011. Aduz ainda:

> Para tanto, foi usado o programa de computador Eviews45, para estimar modelos ARIMA46 e ADL47 para as receitas tributárias de 2013 e 2014, posto já se conhecer as receitas efetivas de 2012. Para a previsão, foi considerada uma média ponderada pelo inverso do erro médio absoluto obtido dos resultados encontrados entre esses modelos, caso a caso.
> Foram utilizadas as séries históricas do ICMS, IPVA e demais receitas tributárias48 disponíveis no sítio eletrônico da SEF49. Os detalhes metodológicos encontram-se no Anexo IV. (f.2194)

Do resultado obtido, conclui a Unidade Técnica pela inexistência de diferenças significativas entre as projeções da receita tributária do Governo e a realizada pela Coordenadoria.

Apesar de a CAMGE não ter identificado irregularidades, o Ministério Público de Contas entende que deve ser cumprida a recomendação exarada na sessão do último exercício. Considerando o argumento da SEPLAG no sentido da dificuldade de se operacionalizar o recomendado, este *Parquet* opina que seja empregado, pelo Governo de Minas Gerais, o modelo metodológico elaborado pela Unidade Técnica do Tribunal de Contas, até que a SEPLAG desenvolva um modelo próprio.

3.1.3 - Avaliação do Cumprimento de Metas Fiscais do Exercício Anterior

Ao lado da Lei de Responsabilidade Fiscal, os manuais da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) regulamentam a estrutura da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Na 4ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (válido para o exercício de 2012), constam as seguintes orientações (p. 53)[40]:

> 02.02.00 DEMONSTRATIVO II – AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS METAS FISCAIS DO EXERCÍCIO ANTERIOR
>
> Este demonstrativo visa ao cumprimento do inciso I do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que determina:
>
> "O anexo conterá, ainda:
>
> I – avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior."
>
> A finalidade desse demonstrativo é estabelecer uma comparação entre as metas fixadas e o resultado obtido no exercício financeiro do segundo ano anterior ao ano de referência da LDO, incluindo análise dos fatores determinantes para o alcance ou não dos valores estabelecidos como metas. Alguns fatores, tais como o cenário macroeconômico, o desempenho das empresas estatais, as taxas de câmbio e de inflação, devem ser motivo de explanação a respeito dos resultados obtidos.

A despeito de ter a Unidade Técnica reconhecido à f. 2203 o "*aperfeiçoamento do texto sobre a Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior [2010]*", ressalva a ausência da avaliação do desempenho das empresas estatais, bem como a carência de uma análise setorial e regional que demonstre o comportamento da base econômica da arrecadação tributária, especialmente do ICMS.

Portanto, deve ser expedida recomendação para que o governo mineiro inclua tal análise nas próximas proposições de LDO que vier a encaminhar à Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, contemplando, inclusive, explanação a respeito do desempenho das empresas estatais.

3.2 – Da Lei Orçamentária Anual - LOA

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é, entre as leis orçamentárias, a dotada de mais concretude, por ter como núcleo a previsão da receita e a fixação da despesa. A disciplina constitucional da matéria se concentra, basicamente, no art.165, III, e em seus §§5º, 6º, 7º e 8º, complementada pelo art.5º, da LRF.

---

[40] Informação disponível no endereço eletrônico:
<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF_4edicao.pdf>
Acesso em 20/05/13.

No Estado de Minas Gerais foi editada a Lei Estadual 20.026, de 10 de janeiro de 2012, também objeto de apreciação pela CAMGE, cujos apontamentos principais serão a seguir analisados.

3.2.1 - Dos créditos adicionais

Segundo a definição dada pelo art.40 da Lei 4.320/64, créditos adicionais são autorizações de despesas não computadas no orçamento ou dotadas de forma insuficiente. Possuem regramento nos arts. 40 a 46 daquela lei e apresentam-se em três modalidades: suplementares, especiais e extraordinários.

Os primeiros são destinados ao reforço da dotação orçamentária, quando no curso da execução se constata que a previsão seria insuficiente para realizar todas as despesas necessárias. De outro modo, os créditos especiais e extraordinários se relacionam à autorização de despesas não computadas originalmente no orçamento. Os dois últimos se diferenciam quanto à natureza da despesa, pois os especiais podem atender quaisquer delas, enquanto os extraordinários são empregados exclusivamente para despesas urgentes e imprevisíveis, em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Segundo relatório técnico, em 2012 não foram abertos créditos especiais nem extraordinários.

A LOA referente ao exercício de 2012, ao estimar as receitas e fixar as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais, autorizou o Poder Executivo a suplementar os créditos inicialmente previstos até o limite de 10% (dez por cento), nos termos do art.8º:

> Art. 8° Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao seu orçamento até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada no art. 1°.
> Parágrafo único. Não oneram o limite estabelecido no caput:
> I – as suplementações de dotações referentes a pessoal e encargos sociais;
> II – as suplementações com recursos vinculados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o saldo financeiro desses recursos;
> III – as suplementações com recursos diretamente arrecadados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o superávit financeiro desses recursos;

> IV – as suplementações de dotações referentes ao pagamento da dívida pública, de precatórios e de sentenças judiciárias, bem como os créditos à conta da dotação Reserva de Contingência e aqueles destinados à contrapartida a convênios, acordos e ajustes;
> V – as suplementações de dotações com recursos constitucionalmente vinculados aos Municípios;
> VI – as alterações da modalidade da despesa e do identificador de procedência e uso de que trata o art. 17 da Lei n° 19.573, de 2011;
> VII – as adequações de fontes de recursos para fins de atendimento a alterações na legislação.

De outra parte, quanto à abertura de créditos suplementares para o Ministério Público, Tribunal de Contas e demais órgãos do Poder Judiciário, a LOA não apresentou limites, previsão que veio a ser estabelecida no decorrer do exercício, pela Lei 20.535 de 14 de dezembro de 2012. O simples fato de a delimitação não estar na própria LOA, não significa que ela inexista, pois pode constar em outros diplomas.

Este *Parquet* não vislumbra irregularidade na conduta, pois a própria previsão legislativa das fontes de recurso para a abertura de créditos adicionais representa uma limitação a estes. Nesse sentido, o art. 43, § 1º, da Lei n. 4.320/64, determina que os créditos adicionais apenas terão como fonte: a) superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; b) excesso de arrecadação; c) anulação de dotações orçamentárias; d) operações de crédito. E como informado à f.2.215, os recursos foram provenientes de excesso de arrecadação das receitas de contribuições patronais e de servidor para o FUNFIP dos referidos órgãos.

Outro aspecto abordado pela Unidade Técnica refere-se à relação de espécies de despesas excluídas do cômputo do limite de créditos suplementares autorizados, conforme transcrito no parágrafo único do art. 8º.

A Unidade Técnica considera que, ao excluir esses gastos do limite fixado para abertura dos créditos suplementares, são ofendidos o art. 167, VII, da CR/88, o art. 161, VII, da Constituição de Minas Gerais e o art. 5º, III, § 4º, da LRF, além dos princípios orçamentários. Com base nesse raciocínio, a CAMGE apurou o limite incluindo aquelas despesas não computadas pela lei, e concluiu à f.2212:

> A título de exemplo, considerando o total de R$ 2,933 bilhões (exceto intraorçamentárias) referente às suplementações líquidas de Pessoal e Encargos Sociais (extralimite), conforme Balanço Orçamentário do RREO/2012, publicado em 30/1/13, somado às demais suplementações que oneraram o limite legal (intralimite), no valor de R$ 3,930 bilhões,

> obtém-se o total de R$ 6,864 bilhões, representando 13,33% da despesa fixada na LOA, portanto, acima da autorização da Lei 20.026/12. (grifo nosso).

O critério legal para apuração do limite já fora objeto de discussão na análise de contas anteriores, alegando a SEPLAG que as despesas seriam de caráter obrigatório, o que justificaria maior grau de autonomia no seu gerenciamento. Na sessão de julgamento do exercício de 2011, foi expedida recomendação alertando-se para a impropriedade das exclusões, conforme o excerto:

> É sabido que o Orçamento é peça fundamental para a gestão pública, tecnicamente chamada Plano Diretor do Governo. É de se esperar, portanto, que tal instrumento espelhe todas as ações da Administração, guiando-a para a consecução dos fins propostos.
> Nesse sentido, chega a ser contraditório, ou mesmo paradoxal, que as despesas de caráter obrigatório tenham necessidade de maior autonomia em seu gerenciamento, justamente em face da estabilidade das relações jurídicas que lhes dão suporte. Além disso, conquanto os fatos supervenientes contenham certa imprevisibilidade, o Governo detém conhecimento da série histórica das suplementações que foram necessárias, em exercícios anteriores, ao atendimento dessas demandas. Assim, é perfeitamente possível que se elabore o planejamento, sem que haja desonerações, seja projetando adequada dotação para Reserva de Contingências, seja estabelecendo percentuais fixos para abertura de créditos suplementares em respeito aos princípios da limitação de créditos e da exclusividade.
> Não obstante as alegações da defesa e a autorização contida na LOA, é fundamental salientar que a prática de desonerar o limite fixado para abertura de créditos suplementares não se coaduna com os preceitos constitucionais e legais de Direito Financeiro e de Finanças Públicas e contraria o princípio da limitação dos créditos orçamentários.
> Pelo exposto, recomendo que o Governo, ao elaborar as leis orçamentárias, estabeleça limite percentual que comporte todas as suplementações, com o intuito de se ajustar aos ditames constitucionais e legais e permitir melhor controle das ações do Poder Público.

No que se refere ao exercício de 2012, contudo, não há pronunciamento do Estado de Minas Gerais sobre a observância da recomendação exarada no exercício anterior, tampouco justificativa sobre o tema.

Este *Parquet* enfatiza que inexiste qualquer dispositivo normativo a afastar a rigidez orçamentária nessas hipóteses, pelo que não subsiste o argumento da SEPLAG de excluir as despesas de caráter obrigatório.

Não resta dúvida de que a técnica de excluir certas despesas do cômputo do percentual autorizado não se revela a mais apropriada, na medida em que frustra a transparência da atuação financeira do Estado, dificultando, com isso, o controle social e externo. Outra desvantagem refere-se à menor rigidez conferida à lei orçamentária e, via de conseqüência, ao enfraquecimento da ação de planejamento.

Justamente por isso, o Ministério Público de Contas entende ser imprescindível recomendar ao Governo do Estado de Minas Gerais que, ao encaminhar à ALMG as propostas de leis orçamentárias relativas aos próximos exercícios, contemple um percentual de suplementação que

abarque todas as espécies de despesa, inclusive as incluídas no art. 8º, parágrafo único, da LOA/2012, e para que a Assembleia Legislativa promova a contenção, via emenda parlamentar, se o projeto encaminhado vier nos moldes do ora questionados, pois, no caso concreto, não poderia a ALMG, como destinatária do Parecer, aprovar a lei e no momento da aferição de seu cumprimento afirmar que os dispositivos da lei eram genéricos e as condutas praticadas com base neles irregulares.

3.2.2 - Execução a maior que a previsão

Ao analisar a execução física e financeira do orçamento de investimento, de janeiro a dezembro, a Unidade Técnica identificou que o valor executado foi maior que a previsão de crédito autorizado para as seguintes sociedades: Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG Distribuição S.A.; CEMIG Holding; e Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A - BDMG.

Vejam-se os apontamentos técnicos à f.2225:

> Verifica-se que o Programa 702 - Obrigações Especiais, projeto/atividade 7001, Amortização da Dívida Interna - Cemig Distribuição e projeto/atividade 7002 - Amortização da Dívida Externa- Cemig Distribuição apresentam a execução maior que a autorização em R$ 8,770 milhões e R$ 43 mil respectivamente, totalizando o excedente R$ 8,813 milhões. [...] Verifica-se que o Programa 702 – Obrigações Especiais, projeto/atividade 7865 – Amortização da Dívida Interna - Cemig apresenta a execução maior que a autorização em R$ 771,84.

Por meio do Ofício PP/00434/2013, a CEMIG alegou que a suplementação dos valores das ações de amortização, realizada durante o ano, não foi suficiente para cobrir as despesas do último bimestre, pois, quando reconhecidas, não havia tempo hábil para a preparação de novo decreto.

Quanto ao BDMG, o relatório técnico registrou a execução a maior no valor de R$497.000,00, pois fora autorizado o crédito de R$ 4.194.000,00, mas realizada a quantia de R$4.691.519,42. No ofício PRE-003-2013, o Banco justificou ter havido, no mês de dezembro, um crescimento de 78% no número de clientes com relação aos demais meses do ano. Face à demanda, realizou gastos extraordinários sem tempo hábil para reprogramação orçamentária.

Assim, conclui a Unidade Técnica pelo descumprimento das disposições do art. 167, II, da CR/88, do art. 161, II, da Constituição do Estado de Minas Gerais, bem como do inciso VI do Anexo ao Decreto 46.091, de 23/11/12. Alerta ainda para as falhas no planejamento e acompanhamento dos investimentos.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Todos os dispositivos legais mencionados pela Unidade Técnica refletem a proibição de que sejam assumidas despesas sem cobertura de créditos orçamentários.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o orçamento público destina-se a programar a vida econômica e financeira do Estado. Nesse sentido é que Valdecir Pascoal ensina que "*o moderno orçamento caracteriza-se, pois, por ser um instrumento de planejamento. É um instrumento dinâmico, que leva em conta aspectos do passado, a realidade presente e as projeções para o futuro*".[41]

No que tange à sua natureza jurídica, o orçamento é lei formal, aprovada pelo Poder Legislativo mediante prévia iniciativa do Poder Executivo. Seu objetivo central é propiciar um planejamento racional dos gastos públicos, legitimamente aprovado em um contexto democrático. Dado que seu processo de elaboração é complexo, envolvendo diversos atores, o orçamento também serve de importante instrumento de freios e contrapesos, favorecendo a independência e harmonia entre os Poderes (art. 4º, CR/88).

Para que possa cumprir a função a que se destina, o orçamento deve ser rigorosamente cumprido. Do contrário, torna-se mero documento formal e vazio, distanciado da realidade.

É certo que, não raro, o planejamento inicial carece de alterações para melhor amoldar-se ao interesse público. Tais alterações operam-se mediante créditos adicionais, que, em regra, devem ser autorizados por lei específica e abertos por decreto. Com efeito, veda o art. 167, V, da Constituição da República, "*a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes*".

O Estado de Minas Gerais não se pronuncia a respeito da execução a maior que a previsão.

Em que pese os argumentos da CEMIG e do BDMG, a conduta de realizar despesas sem cobertura legal revela falta de planejamento. Note-se que o art. 167, II, da CR/88 a proíbe expressamente, estipulando ser vedada "*a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais*".

O relatório técnico registra a informação fornecida pela Controladoria Geral do Estado, pelo ofício GAB/CGE n.095/2013, de que o grupo CEMIG já está adotando medidas para mitigar o risco de diferenças.

---

[41] PASCOAL, Valdecir. *Direito Financeiro e Controle Externo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 16.

De todo modo, a Coordenadoria sugere à f.2226:

> sugere-se que as entidades integrantes do orçamento de investimentos atentem para o planejamento e acompanhamento dos investimentos, a fim de evitar ocorrências que possam resultar no descumprimento de norma legal que possa impactar negativamente as contas prestadas pelo governador.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas ratifica o entendimento técnico e opina no sentido de que seja expedida recomendação para que semelhante conduta não se verifique nos próximos exercícios.

3.3 – Fontes de Recurso – Receitas

3.3.1 - Da renúncia de receita

A renúncia de receitas consiste na desistência do direito à cobrança de determinado tributo por parte do ente federado competente para sua instituição, sendo implementada mediante a concessão de incentivos fiscais. Trata-se de instrumento econômico bastante utilizado pelos governos, cujo objetivo é incentivar atividades econômicas específicas ou alavancar o desenvolvimento de certas regiões.

Em face do princípio da indisponibilidade do interesse público, a renúncia de receitas não é deixada ao mero arbítrio do gestor público. Ao revés, ela é disciplinada pela Lei de Responsabilidade Fiscal em diversos dispositivos, dentre os quais o que segue abaixo:

> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
>
> I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
>
> II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
>
> § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
>
> § 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

> § 3º O disposto neste artigo não se aplica:
>
> I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1o;
>
> II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Visualiza-se que a lei impõe, para fins de renúncia de receitas, a existência de medidas de compensação, a fim de que inexista prejuízo aos cofres públicos e aos interesses da sociedade considerada em sua completude, ou a demonstração de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da LDO.

Sob tal aspecto, são as palavras de Carlos Valder do Nascimento:

> Se é certo que à renúncia fiscal se pode recorrer com o objetivo de estimular as atividades empresariais, não menos verdade é que deve ser permeada de compensações racionais, a não causar prejuízos ao conjunto da economia e aos interesses da sociedade pagadora de tributos. Melhor dizendo, sua concessão não deve ser movida, de forma alguma, por motivos políticos eleitoreiros, ao talante da corporação governamental do momento.[42]

A estimativa das medidas de compensação deve constar no Anexo de Metas Fiscais da LDO, conforme preceitua o art. 4º, § 2º, V, da LRF.

Quanto ao exercício de 2012, a Unidade Técnica constata que as novas renúncias não foram acompanhadas das compensações correspondentes, conforme relatório à f. 2260:

> Sobre as novas renúncias, cuja estimativa para 2012 foi de R$ 137,386 milhões, apesar de informado no Anexo II da LDO que foram aprovadas com observação dos condicionantes do art. 14, incisos I e II, da LRF, ressalta-se, novamente, não terem sido evidenciadas as compensações correspondentes, sendo a Remissão a mais representativa nos três exercícios, de acordo com a TAB. 166 a seguir [...]

De acordo com a mencionada tabela 166, que relaciona a estimativa de novas renúncias de receita, a remissão foi a espécie de renúncia mais representativa nos exercícios de 2012 a 2014. Configura-se perdão da dívida ou renúncia ao seu recebimento e está prevista no art.14, §1º, da LRF.

Sobre as remissões concedidas em 2012, a Unidade Técnica aponta à f. 2257 que:

> Quanto à remissão no montante de R$ 128,429 milhões, equivalente a 43,36% do total baixado, merece ser notado o aumento de R$ 121,525 milhões em relação ao exercício anterior, R$ 6,904 milhões, que, em termos percentuais, equivale a 1.760,14%. No entanto, observa-se sua incidência em apenas 25 PTAs, exprimindo o valor médio de R$ 5,137 milhões.

---

[42] NASCIMENTO, Carlos Valder do; MARTINS, Ives Gandra da Silva (org.). *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal.* São Paulo: Saraiva, 2009, p. 112.

Nesse tópico, a Coordenadoria entendeu necessário solicitar maiores informações junto à Advocacia-Geral do Estado, acerca das condições em que foram pautadas as remissões concedidas aos 25 processos tributários administrativos (PTA) extintos em 2012, indicando também os números desses processos, os credores e os dispositivos legais aplicados a cada caso.

A Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais elucida que o detalhamento dos 25 PTAs remidos estão arrolados no "*OF.SEF.GAB.SADJ. Nº 320/2013 remetido pela Secretaria de Estado de Fazenda, conforme Anexo 01.*"

A SEF também informa que "*por meio do Ofício OF.SEF.GAB.STE/375/13, de 23 de maio de 2013, anexou o Memo SAIF/ Nº 1317/2013, no qual consta a informação solicitada, conforme Anexo 02 deste documento.*"

Os esclarecimentos prestados foram acatados pela CAMGE. Informa que foram indicados os dispositivos legais incidentes sobre os PTAs remitidos em 2012, discriminados por credor, valores dos tributos, multas e juros. Mesmo afastando a irregularidade, a Unidade Técnica aduz:

> cabe atentar para a ausência de tempestividade em relação às baixas derivadas de remissões, concedidas em exercícios anteriores e não registradas contabilmente, como as efetuadas com base no Decreto Estadual 45.788/09 e nas Leis Estaduais 15.956/05 e 19.415/10. Isso porque seus reflexos interferiram cumulativamente no resultado patrimonial de 2012, contrariando o Princípio da Oportunidade, o qual prevê que o processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais deve produzir informações íntegras e tempestivas.

O Ministério Público de Contas considera sanado o apontamento diante dos documentos acostados às f.2629-2638.

Outro ponto destacado no relatório técnico refere-se à concessão de benefícios fiscais, no período de janeiro a julho de 2012, a diversos setores da economia mineira com o objetivo de resguardá-los do fenômeno conhecido como "guerra fiscal". A atuação governamental teve respaldo no art.225 da Lei Estadual 6.763, de 26 de dezembro de 1975, *in verbis*:

> Art. 225. O Poder Executivo, sempre que outra unidade da Federação conceder benefício ou incentivo fiscal ou financeiro-fiscal não previsto em lei complementar ou convênio celebrado nos termos da legislação específica, poderá adotar medidas necessárias à proteção da economia do Estado.
>
> § 1º A Secretaria de Estado de Fazenda enviará à Assembléia Legislativa expediente com exposição de motivos para adoção de medida que incida sobre setor econômico, nos termos do caput deste artigo.

> § 2º A Assembléia Legislativa, no prazo de noventa dias contados da data do recebimento do expediente de que trata o § 1º, deverá ratificar, por meio de resolução, a medida adotada.
>
> § 3º A forma, o prazo e as condições para implementação da medida para contribuinte do setor sobre o qual ela incida serão definidos em regulamento, podendo a data da concessão retroagir à da situação que lhe tiver dado causa.
>
> § 4º Decorrido o prazo previsto no § 2º deste artigo sem a ratificação legislativa, a medida adotada permanecerá em vigor até que a Assembléia Legislativa se manifeste.
>
> § 5º A medida adotada perderá sua eficácia:
>
> I - cessada a situação de fato ou de direito que lhe tenha dado causa;
>
> II - com sua rejeição pela Assembléia Legislativa, hipótese em que não poderá ser adotada nova medida, ainda que permaneça a situação que a tenha motivado;
>
> III - por sua cassação, para setor econômico ou para contribuinte, mediante ato da Secretaria de Estado de Fazenda, quando se mostrar prejudicial aos interesses da Fazenda Pública.
>
> § 6º A Secretaria de Estado de Fazenda enviará trimestralmente à Assembléia Legislativa a relação das medidas adotadas e dos contribuintes sobre os quais elas incidiram, na forma deste artigo.
>
> § 7° As medidas de proteção à economia do Estado de que trata este artigo, ainda que se diferenciem dos benefícios e incentivos fiscais ou financeiro-fiscais concedidos por outras unidades da Federação sem previsão em lei complementar ou convênio, visam:
>
> I - a assegurar aos contribuintes instalados no Estado, ou que nele desejem se instalar, isonomia tributária, igualdade competitiva e livre concorrência;
>
> II - a manter ou a ampliar a mão de obra empregada no Estado;
>
> III - a minimizar ou a prevenir as perdas de arrecadação decorrentes da perda de mercado ou da migração de empresas instaladas no Estado para outras unidades da Federação.

A Coordenadoria observa que o Estado de Minas Gerais tem utilizado desse instituto e revela que a avaliação de sua eficácia tem sido prejudicada "*pelo fato de ainda não ter tomado medidas para o cumprimento integral dos dispositivos do art. 14 da LRF e nem indicado quais os contribuintes beneficiados com a renúncia fiscal, seus respectivos setores econômicos e regiões alcançadas do Estado.*" (f.2266)

A necessidade de apresentação dos dados então omissos foi objeto de recomendação no parecer prévio das contas de 2011, conforme trecho extraído das notas taquigráficas:

> Em face da ausência de indicação das empresas beneficiadas com as renúncias e, com base nas informações obtidas no encontro técnico realizado no Tribunal, em 10/05/12, com a

> AGE e a SEF, recomendo ao Governo sejam enviados ao Tribunal os expedientes remetidos à ALEMG, por força do § 6º do art. 225 da Lei nº 6.763/75.

No mesmo sentido, a Unidade Técnica reforça, quanto ao exercício de 2012, a necessidade de que o *Governo envie sistematicamente a esta Corte de Contas, tão logo ocorra o fato, cópias dos ofícios remetidos à Assembleia por força do §1º do art.225 da lei estadual 6.763/75.* (f.2267)

O Estado de Minas Gerais, contudo, não prestou qualquer informação sobre o assunto ora abordado.

Assim, não restou demonstrado que a renúncia de receitas não influenciará o cumprimento das metas de resultados fiscais previstas no Anexo I da LDO. Isto é, deixaram de ser atendidos ambos os requisitos alternativos insculpidos no art. 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em virtude da omissão, o Ministério Público de Contas entende que houve descumprimento dos arts. 4º, § 2º, V, e 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual é cabível a expedição de recomendação para que o governo mineiro, ao elaborar a proposta de lei de diretrizes orçamentárias relativa aos próximos exercícios, inclua demonstrativo de medidas de compensação no Anexo de Metas Fiscais ou demonstre que as novas renúncias foram consideradas na estimativa de receita da lei orçamentária e que não afetarão as metas de resultados fiscais.

Com relação ao rol de empresas beneficiadas com a renúncia de receitas, o *Parquet* Especial entende que, sem prejuízo do envio à Assembléia Legislativa, é cabível a sua inclusão na prestação de contas do Poder Executivo Estadual, com vistas a possibilitar a atividade fiscalizatória desenvolvida pelo Tribunal de Contas.

3.4 – Aplicações – Despesas

3.4.1 - Dos investimentos

Em atendimento ao Ofício GCMT/CAMGE/062 expedido pelo Tribunal de Contas, a SEPLAG encaminhou documentação relacionando as obras em andamento e as obras paralisadas a cargo do Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (DEOP/MG) e do Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER/MG), sob a gestão da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP).

Considerando que as informações retratam a situação até 30/04/12 para o DEOP/MG, e janeiro/2012 para o DER/MG, a Coordenadoria sugeriu que fossem empreendidas ações de fiscalização pela Unidade Técnica, referentes às obras com indícios de paralisação no DEOP/MG, bem como à certificação da inexistência de obras paralisadas no DER/MG.

Em sua resposta, o Governador foi silente quanto ao assunto.

O relatório técnico não apresenta conclusões sobre o status das obras mencionadas à f.2281, de modo que, mediante os dados fornecidos, não se constata irregularidade no Balanço Geral do Estado de 2012.

3.4.2 - Da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

A Constituição da República de 1988 consagrou a educação como um direito social, outorgando ao Estado a missão de promovê-lo "*com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho*" (art. 205, CR/88).

Conforme art. 212, os Estados devem aplicar, anualmente, o mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Lei Federal n. 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - elencou genericamente as despesas que podem ser computadas como despesas na manutenção e desenvolvimento do Ensino (MDE), *in verbis*:

> Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:
>
> I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
>
> II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
>
> III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
>
> IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
>
> V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
>
> VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

> VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
>
> VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

No âmbito de Minas Gerais, a matéria é regulamentada pela Instrução Normativa n. 13/2008 do Tribunal de Contas, que sofreu alterações pelas Instruções Normativas n. 01/2010, 09/2011, 12/2011 e 05/2012.

Tendo como parâmetro esse cenário normativo, a Unidade Técnica promoveu a análise dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino pelo Estado de Minas Gerais, no exercício de 2012, manifestando-se pelo cumprimento do índice determinado no Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) para 2012 (processo n.862943), sem, contudo, alcançar o mínimo constitucional. O valor apurado pela Unidade Técnica foi de 22,95%.

A respeito do mencionado TAG, algumas considerações devem ser tecidas.

Em abril de 2012, o Termo foi celebrado entre a Corte de Contas e o Governo do Estado de Minas Gerais (processo n. 862943), no qual consta a cláusula abaixo:

> CLÁUSULA SEGUNDA - DO PLANO DE AJUSTES E METAS
>
> (...)
>
> PARÁGRAFO 2º - DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO
>
> O Governo do Estado de Minas Gerais deverá observar as normas vigentes, em especial o disposto na Instrução Normativa n. 13/2008, alterada pelas Instruções Normativas n. 01/2010, n. 09/2011 e n. 12/2011, no cômputo dos recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de cumprimento do índice mínimo constitucional, e aumentar gradualmente a alocação de recursos nesta área, de modo a alcançar o índice mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) da base de cálculo prevista no caput do art. 212 da Constituição da República de 1988 até o exercício de 2014, conforme a seguinte progressão:

Setor/Ano	2012	2013	2014
Educação	22,82%	23,91%	25,00%

Por meio desse TAG, foi estabelecido um cronograma para o Estado de Minas Gerais amoldar-se às regras trazidas (ou, no mínimo, clareadas) pela Instrução Normativa n. 13/2008 (com redação dada pela Instrução Normativa n. 05/2012), o qual se encerrará no ano de 2014.

Cumpre esclarecer que não se trata aqui de derrogação de preceito constitucional por meio de Termo de Ajustamento de Gestão, o que subverteria toda a lógica do ordenamento jurídico. Na

realidade, cuida-se de consagração de uma dentre várias possibilidades interpretativas, a qual, por trazer relevantes impactos na execução orçamentária do ente federado, carece de um prazo razoável de implementação.

Na linha de raciocínio exposta, computar a remuneração de profissionais inativos da área da educação no índice constitucional pode ser reputado uma interpretação razoável das disposições constitucionais e legais, ainda que não se mostre a mais adequada. Trata-se até de interpretação que reflete a literalidade do texto da lei, pois o simples fato de estarem na inatividade não retira *prima facie* a qualificação de "profissionais da área da educação" daqueles que dedicaram anos ao desempenho do magistério e de atividades afins.

Portanto, o Termo de Ajustamento de Gestão não incorre em inconstitucionalidade, mas apenas preserva a segurança jurídica necessária em casos de oscilação hermenêutica, pois a necessidade de exclusão das despesas em tela do índice de aplicação no ensino não estava explícita em norma alguma.

Não obstante, foi ajuizada Ação Civil Pública pelo Ministério Público de Minas Gerais (nº 002412129590-1) pleiteando em sede de antecipação de tutela a suspensão dos efeitos do referido TAG, o que foi deferido pelo Magistrado da 5ª Vara da Fazenda Estadual.

O Estado de Minas Gerais interpôs agravo de instrumento (nº1142761-83.2012.8.13.0000), pugnando pela manutenção da vigência do TAG. Ao recurso foi dado provimento, conforme ementa do acórdão proferido pela 4ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, publicada em 12 de março de 2013:

> EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - RECURSOS PARA SAÚDE E EDUCAÇÃO - TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO ENTRE O GOVERNO DO ESTADO E O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO - TUTELA ANTECIPADA PARA SUSPENDER O TAG - REQUISITOS AUSENTES.
> - Não configurada a existência dos pressupostos de convencimento da alegação apresentada, assim como o fundado receio de dano irreparável ou de difícil reparação, deve ser indeferida a tutela antecipatória (art. 273, do CPC).
> - Em se tratando de disponibilização de recursos, patente o risco da irreversibilidade da tutela de urgência requerida e deferida no Juízo a quo.
> - Dada a complexidade da matéria, recomendável que a questão seja decidida de forma definitiva no momento do julgamento do mérito da ação.
> - Preliminar rejeitada.
> - Recurso provido.

Assim, uma vez válidos os efeitos do TAG, a Unidade Técnica orientou-se pelos critérios nele expressos e apurou no exercício de 2012 a aplicação, pelo Estado de Minas Gerais, de 22,95%

da receita líquida de impostos na manutenção e desenvolvimento de ensino, o que, todavia, está 2,05% aquém do mínimo constitucional.

Embora o governo tenha apresentado o percentual de 32,17%, a Unidade Técnica promoveu ajustes necessários para apurar o valor correto dos gastos em MDE, glosando parte do percentual relativa aos restos a pagar não processados. Senão vejamos.

Em síntese, restos a pagar são despesas empenhadas, mas não pagas, até o final do exercício financeiro (31 de dezembro de cada ano). Há duas espécies de restos a pagar: processados (RPP) e não processados (RPNP). A primeira espécie refere-se aos empenhos liquidados, isto é, a despesas já executadas, cujo pagamento independe de implemento de qualquer condição. Por outro lado, restos a pagar não processados estão relacionados a despesas ainda pendentes de execução. Nela, portanto, inexiste direito líquido, certo e exigível por parte do fornecedor do bem ou prestador do serviço.

Para efeito de cálculo do MDE, os restos a pagar podem ser incluídos no cômputo do percentual, desde que até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, as quais devem estar vinculadas à educação. A permissão é prevista na IN/TCEMG 13/08, com alteração introduzida pela IN/TCEMG 05/12, que dispõe:

> Art. 2º - O artigo 5.º da Instrução Normativa nº 13/2008 passa a vigorar com o acréscimo dos§§ 4º ao 6º :
> Art. 5º - [...]
>
> § 4º - Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, serão consideradas:
>
> I - as despesas empenhadas, liquidadas e pagas no exercício; e
>
> II - as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.
>
> § 5º Os recursos oriundos da disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar considerados para fins de apuração do índice, na forma do inciso II do parágrafo anterior, e posteriormente cancelados ou prescritos, deverão ser, necessariamente, aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.
>
> [...]

O Manual de Demonstrativos Fiscais, 4ª edição, parte III, também condiciona a inclusão dos restos a pagar no cálculo do MDE, como se vê à f. 226[43]:

> 22- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO – Nessa linha, registrar, como valores a serem deduzidos, somente no RREO do último

[43] Informação disponível no endereço eletrônico:
<http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/MDF_4edicao.pdf>

> bimestre do exercício, a parcela dos Restos a Pagar inscritos no encerramento do exercício de referência, que exceder o valor, em 31 de dezembro, da disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação.
>
> Para efeito deste demonstrativo, deverão ser considerados somente os Restos a Pagar inscritos no exercício de referência e as disponibilidades financeiras vinculadas à Educação já deduzidas da parcela comprometida com Restos a Pagar de exercícios anteriores. Conforme art. 8º, parágrafo único, da LRF, os recursos vinculados Educação permanecerão vinculados ainda que em exercício diverso. Sendo assim, os recursos vinculados a Restos a Pagar de exercícios anteriores, não podem ser considerados disponíveis para a inscrição de novosRestos a Pagar.
>
> No caso de não haver disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à Educação, no encerramento do exercício, deverá ser registrado o valor total dos Restos a Pagar, pois os mesmos **não** poderão ser considerados como aplicados em MDE. (grifo nosso)

Nesse contexto, torna-se ainda mais imprescindível que a Administração Estadual elabore sua escrituração pública, evidenciando na disponibilidade de caixa os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória, a fim de que sejam identificados e escriturados de forma individualizada, exigência essa prevista no art.50, I, da LRF.

A Unidade Técnica alega a inexistência de mecanismos que evidenciem a vinculação da destinação dos recursos disponíveis, o que significa que os restos a pagar referentes à MDE não possuem recursos garantidos ao seu pagamento. (f.2291)

Por esse motivo, os recursos de RPNP, cuja fonte não foi possível identificar, foram glosados do montante aplicado em MDE. A Unidade Técnica procedeu da seguinte maneira (f.2291):

> Dessa forma, do montante inscrito em RPNP 2012 – R$ 77,775 milhões –, somente os vinculados ao Fundeb – R$ 16,431 milhões – podem ser considerados no cômputo dos gastos com MDE, **devendo a diferença – R$ 61,343 milhões – ser expurgada da composição do índice** de aplicação no ensino, pois não foram observados os dispositivos da LRF, IN/TCEMG 13/08 e Manuais da STN, que propiciam a inclusão desses no cômputo dos gastos com MDE. (grifo nosso)

Foram também decotados valores de RPNP que compuseram as despesas com educação em outros exercícios, o que resultou no montante de 7,565 milhões de reais. Por outro lado, restos a pagar inscritos em dezembro de 2011 que não afetaram o índice constitucional nesse exercício, não foram excluídos do cômputo dos gastos com MDE de 2012. Assim conclui a coordenadoria à f.2292:

> Observando-se a tabela, vê-se que o valor dos RPNP de 2011 cancelados – R$ 19,517 milhões – não deve ser excluído do cômputo dos gastos com educação, por terem sido

> glosados por este Tribunal em 2011, isto é, tal valor nem foi computado para fins de apuração do índice constitucional.
>
> Por outro lado, com relação aos Restos a Pagar não Processados de 2009 – R$ 19,423 mil – e a totalidade dos Processados - R$ 7,545 milhões - devem ser excluídos dos gastos com MDE, uma vez que compuseram as despesas com educação em outros exercícios, no montante de R$ 7,565 milhões.

Por fim, a Coordenadoria destaca que foram computadas, no campo 33 – Outras – Anexo X do RREO, as despesas na função Previdência Social, relativas ao pessoal inativo da SEE, da Fundação Helena Antipoff, da UEMG e da Unimontes. O Governo Estadual incluiu tais despesas no índice de aplicação em MDE, no montante de 2,984 bilhões de reais.

A Unidade Técnica, portanto, manifestou-se pela inobservância dos preceitos da Lei n. 9.394/96 e dos normativos disciplinadores da STN (Portaria n. 407/11) e do TCEMG (IN. 13/08).

No intuito de esclarecer o apontamento técnico, o Estado de Minas Gerais foi provocado a se manifestar sobre a inclusão, no índice constitucional de gastos em educação, dos seguintes montantes:

> a) R$ 61,343 milhões inscritos em restos a pagar não processados – RPNP – em 2012, dada a impossibilidade de vinculação da disponibilidade de caixa, no final do exercício, aos seus respectivos pagamentos; e
> b) R$ 2,984 bilhões de despesas com inativos da Secretaria de Estado da Educação, Fundação Helena Antipoff, Uemg e Unimontes. (f.2507)

A respeito do primeiro item, a Secretaria de Estado de Fazenda elucida em sua resposta:

> O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, Anexo V, do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do exercício de 2012, referente ao Poder Executivo, apresentou disponibilidade antes da inscrição dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP) no valor de R$ 5.012.782.139,43 (cinco bilhões, doze milhões, setecentos e oitenta e dois mil, cento e trinta e nove reais e quarenta e três centavos), sendo R$ 1,729 bilhão o montante da disponibilidade quando excluídos os órgãos que compõem o Regime Previdenciário e R$ 3,284 bilhões referentes às disponibilidades destes. Também é demonstrado o valor total dos RPNP inscritos pelo Poder Executivo totalizou R$ 1.433.626.382,11 (hum bilhão, quatrocentos e trinta e três milhões, seiscentos e vinte e seis mil, trezentos e oitenta e dois reais e onze centavos), R$1,255 bilhão, excluídos os órgãos do RPPS, e R$ 179 milhões referentes a estes.
>
> Nesse mesmo demonstrativo, após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados, a disponibilidade total do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais foi de R$ 3.579.155.757,32 (três bilhões, quinhentos e setenta e nove milhões, cento e cinquenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e sete reais e trinta e dois centavos).
>
> Portanto, pelo descrito acima, *as disponibilidades foram suficientes para realizar as inscrições dos Restos a Pagar Não Processados, conforme determinação legal vigente*.
>
> O Governo de Minas Gerais registrou as despesas inscritas em restos a pagar não processados, relativas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), acobertado

> pela disponibilidade de recursos financeiros dispostos no Caixa Único do Estado, no contexto da sistemática de Unidade de Tesouraria instituída com base no art. 56 da Lei Federal 4.320/64 e no Decreto Estadual nº 39.874/1998. Os recursos disponíveis no Caixa Único do Estado, sob a perspectiva global de administração financeira, se orienta pela manutenção da capacidade em garantir o adimplemento das obrigações financeiras a cargo do Tesouro Estadual e demais órgãos e entidades, cujas disponibilidades integram tal sistemática.
>
> Essa também foi uma das premissas consideradas pelo Estado para inclusão dos restos a pagar como despesas que integraram o índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2012, uma vez que para essa finalidade foi inscrito o valor de R$ 61,343 milhões, enquanto que o Conta Única, Caixa Único do Estado, encerrou o exercício financeiro de 2012 com um disponível de 1.567.389.077,79 (hum bilhão, quinhentos e sessenta e sete milhões, trezentos e oitenta e nove mil, setenta e sete reais e setenta e nove centavos).
>
> Diante do exposto, conclui-se que além da suficiência existente, conforme demonstrativo da disponibilidade de caixa e do saldo do caixa único citados anteriormente, as inscrições dos Restos a Pagar Não Processados provenientes de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) foram feitas de acordo com dispositivos legais vigentes à época. (grifo nosso).

Em reexame, a CAMGE não acatou as informações prestadas, permanecendo irregular a conduta governamental. A Unidade Técnica refuta os argumentos trazidos na defesa, senão vejamos:

> Vê-se que esta unidade técnica já havia informado sobre a existência da disponibilidade de caixa, contudo essa só pode ser considerada, para efeitos de inclusão de RPNP nos gastos com MDE, mediante a vinculação de recursos à educação, o que não há, pois o Estado não mantém sistema com vinculação de destinação e fonte de recursos.
>
> A despeito das alegações sobre o caixa único do Estado e da unidade de tesouraria, instituída com base no art. 56 da Lei 4.320/64 e no Decreto Estadual n. 39.874/98, essas apenas corroboram as assertivas sobre a não existência de vinculação de recursos.
>
> Ainda, sobre o saldo dos "Recursos da Conta Única", isoladamente, não tem significado para efeitos de inscrições em RPNP, uma vez que há de ser considerado confrontando-se com as demais obrigações existentes.
>
> Por derradeiro, não prosperam as alegações de que as inscrições em RPNP, provenientes de MDE, foram feitas conforme determinação legal vigente, pois tal legislação permite a inclusão dos RPNP em MDE, desde que haja disponibilidade de caixa vinculada à educação.
>
> Diante do exposto, esta unidade técnica entende que o apontamento inicial deve ser mantido, qual seja, a exclusão de valor inscrito em RPNP - R$ 61,343 milhões - devido à impossibilidade de destacar a suficiência financeira vinculada à educação, por não ter o Estado instituído, até a presente data, um sistema de informação que permita separá-la daquela apurada para o Poder Executivo. (grifo nosso).

Quanto ao segundo item, referente à inclusão das despesas com inativos, a Secretaria da Fazenda justifica, em síntese, que o procedimento se respaldou na consulta n.º 804606, proferida pelo TCE/MG em 06/07/2011, ocasião em que foi permitido o cômputo dos gastos com profissionais inativos da área de educação para fins de apuração do índice de MDE. A permissão foi

excepcional, vigorando até que houvesse a devida capitalização dos fundos instituídos para suportar os gastos com as aposentadorias dos servidores públicos.

Transcreve-se na íntegra a resposta constante Ofício OF.SEF.GAB.STE/375/13, de 23 de maio de 2013:

> Em 2012, o Estado de Minas Gerais aplicou de R$ 10.241.493.696,41 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), correspondendo a 32,59% das Receitas Resultantes de Impostos, apuradas de acordo com caput do art. 212 da Constituição Federal, que totalizaram R$ 31.422.884.847,07 (trinta e um bilhões, quatrocentos e vinte e dois milhões, oitocentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e quarenta e sete reais e sete centavos).
>
> Das despesas computadas na MDE, o montante de R$ 2.983.758.414,28, (dois bilhões, novecentos e oitenta e três milhões, setecentos e cinquenta e oito mil, quatrocentos e quatorze reais e vinte e oito centavos) registrado no Fundo Financeiro de Previdência (Funfip), equivalente a 9,49% das referidas receitas, foi desembolsado para custear despesas com inativos oriundos da função Educação, mais especificamente da Fundação Helena Antipoff, Secretaria de Educação, Universidade Estadual de Minas Gerais e Universidade Estadual de Montes Claros.
>
> Esse Fundo é operacionalizado pelo regime de repartição simples e contempla principalmente servidores com provimento até 31/12/2001 e os servidores inativos e pensionistas cujo fato gerador do benefício tenha ocorrido também até 31/12/2012, conforme atual redação da LC nº 64/2002.
>
> [...]
>
> Considerando que esses recursos são oriundos do Tesouro Estadual, pois decorrem de rendas ordinárias em sua maioria, dos procedimentos adotados para o computo foram ao encontro de decisão deste Tribunal proferida em Sessão do dia 06 de julho de 2011, cujo Relator foi o Excelentíssimo Conselheiro Eduardo Carone Costa, que tratou do Processo n.º 804606, referente à Consulta feita pela Associação Mineira de Municípios (AMM), a saber:
>
> ...
>
> Entendo que, rigorosamente, tinha que seguir a orientação que está na lei, não se pode aplicar. Mas a realidade de Minas mostrou, quando se criou uma nova previdência do Estado, que seriam criados fundos próprios para custear as aposentadorias e as pensões, que esses fundos seriam capitalizados pelo Tesouro para suportar os gastos.
>
> Os fundos não estão capitalizados na sua integralidade. Então o Tesouro Municipal ou Tesouro do Estado é que suportam. Se tirarmos essas despesas do conceito de manutenção para o implemento dos 25% e se os municípios do Estado tiverem que alocar novos recursos, há uma desfiguração total do orçamento porque não há disponibilidade para isso.
>
> Diante da realidade fática, eu me curvo a ela. Entendo que, enquanto não houver capitalização dos fundos, prevalece a orientação que vem de 2006.
>
> ...
>
> Essa orientação que vem de 2006, também levada em consideração quando da Sessão do Tribunal Pleno de 22 de abril de 2009, referente ao Processo n.º 713677, relativa à Consulta formulada pelo Município de Açucena.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

> ...
>
> Finalmente, ressalvamos que este Tribunal, em expediente datado de 26/04/2006, estabeleceu permissão excepcional de que os gastos com inativos sejam computados no percentual mínimo constitucional a que se refere o art. 212 da CR/88, enquanto não forem capitalizados os fundos instituídos para suportar os gastos com as aposentadorias dos servidores públicos.
>
> ...
>
> III – VOTO
>
> Pelas razões elencadas acima, respondo a esta Consulta, em suma, nos seguintes termos:
>
> Os gastos com os profissionais inativos da área de educação não podem ser computados pelo Município para fins de alcance do percentual mínimo de 25% previsto no art. 212 da CR/88.
>
> No entanto, esta Corte de Contas permitirá, excepcionalmente, a referida computação até que haja a devida capitalização dos fundos instituídos para suportar os gastos com as aposentadorias dos servidores públicos, conforme estabelecido em Expediente datado de 26/04/2006.
>
> Portanto, levando-se em consideração a deliberação acima indicada, conclui-se que não há anormalidade que tal cômputo seja feito pelo Estado até que todo pessoal inativo dos referidos órgãos esteja recebendo por meio do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (Funpemg), Fundo que se encontra em processo de capitalização.

A Unidade Técnica reitera a irregularidade inicialmente apontada e não acata as razões constantes da defesa, enfatizando à f.2650:

> Postas essas preliminares, esta unidade técnica considera sem amparo legal a inclusão dos gastos com inativos no cômputo dos gastos com MDE, por todas as razões aduzidas em relatórios técnicos de contas estaduais, anteriores à INTCEMG 09/2011 e, na vigência desta, pela impossibilidade de serem considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação, conforme previsão de seu § 1º, art. 6º. (grifo nosso)

Cotejando-se as informações técnicas com as ponderações apresentadas pelo Estado de Minas Gerais, o Ministério Público de Contas filia-se às primeiras, endossando as advertências constantes no relatório técnico.

Extrai-se do primeiro esclarecimento que as despesas inscritas em RPNP foram acobertadas pela disponibilidade dos recursos financeiros dispostos no Caixa Único do Estado, *no contexto da sistemática de Unidade de Tesouraria instituída com base no art. 56 da Lei Federal 4.320/64 e no Decreto Estadual nº 39.874/1998,* como acima transcrito.

Como cediço, vigora no Direito Financeiro a norma da unidade de tesouraria, pela qual o recolhimento das receitas das entidades governamentais será centralizado em um só caixa, "*formando*

um todo e vedando a utilização de caixa especial para cada espécie de receita e, consequentemente, a sua vinculação a uma despesa"[44]. A Conta Única tem previsão constitucional na primeira parte da redação do art.167, IV e também no art.56 da Lei 4.320/64.

Todavia, a própria Constituição excepciona a gestão comum, determinando, entre outras vinculações, a destinação específica de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (art.167, IV, CR/88 e art.212, CR/88). E na presente análise, não foi evidenciada a vinculação da receita para esse fim, como constatado pela Unidade Técnica à f.2291.

As razões ora apresentadas não sanam o apontamento. O Ministério Público de Contas reconhece a irregularidade da conduta em comento, mas tendo em vista que houve suficiência financeira quando da inscrição de RPNP, a considera inábil para obstar a aprovação do Balanço Geral de 2012.

No que se refere à inclusão dos gastos com inativos, também não subsistem os argumentos da SEF. As razões do Estado se edificaram na permissão emanada pelo Tribunal de Contas, na mencionada Consulta n.º 804606. A deliberação, contudo, foi suplantada pelas orientações introduzidas pelo TAG (processo n.862943).

O TAG consolidou o antigo entendimento do Tribunal no sentido de se excluir os gastos com inativos, no cômputo do valor mínimo referente ao índice aplicado em MDE. A regra veio acompanhada da necessária previsão de prazo para que o Estado se adapte ao procedimento. Destaca-se, mais uma vez, que o Termo flexibilizou o lapso temporal para se alcançar o valor constitucionalmente fixado, mas não fez qualquer concessão para que, durante esse tempo, as citadas despesas fossem mantidas no cálculo do MDE. Ao contrário, elas deverão ser decotadas e, justamente por isso, permitiu-se que a alocação de recursos na área de ensino fosse progressiva até 2014.

Este *Parquet* registra ainda que a decisão na qual a justificativa se amparou foi proferida na Sessão Plenária de 06 de julho de 2011. Posteriormente, em 20 de dezembro do mesmo ano, o Tribunal de Contas editou a Instrução Normativa 09/2011 alterando a IN 13/2008, e dispôs em seu art.1º:

---

[44] REIS, Heraldo da Costa; JÚNIOR, José Teixeira Machado. *A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal* , 33ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.124.

> Art. 1º: O art. 6º da Instrução Normativa nº 13, de 03/12/2008, passa a vigorar com a seguinte redação:
> Art. 6º (...) § 1º Não serão considerados, na composição do índice de aplicação no ensino, os gastos com inativos e pensionistas da área da educação.

Isso evidencia a inconsistência das razões expostas no OF.SEF.GAB.STE/375/13.

Assim, o Ministério Público de Contas coaduna com o procedimento adotado pela Unidade Técnica no cálculo dos gastos com MDE. Mesmos com os ajustes devidos e a exclusão de parte dos recursos de RPNP, o percentual apurado em 22,95% superou aquele acordado no TAG para o exercício de 2012, fixado em 22,82%.

O cumprimento do índice pactuado enseja a aprovação do Balanço Geral de 2012, mas não exonera o governo mineiro de promover alterações procedimentais.

Desse modo, este *Parquet* OPINA que seja expedida recomendação, advertindo ser imprescindível a fiel observância ao art.50, I, LRF, para que seja identificada a destinação dos recursos disponíveis, sob pena de se excluir, no cômputo do percentual aplicado em MDE, os valores inscritos em restos a pagar.

OPINA também que seja reiterada ao Estado de Minas Gerais a proibição de se incluir os gastos com profissionais inativos da área de educação, para fins de alcance do percentual mínimo em MDE. Alerta que eventual reincidência ensejará, novamente, a dedução desses valores ao se apurar o percentual previsto no TAG, e na hipótese de o índice não ser alcançado, cogente será a rejeição da Prestação de Contas Anual.

3.4.3 - Das Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS

De acordo com o art. 77, II, e § 4º, do ADCT, da CR/88, o Estado de Minas Gerais deveria aplicar em ações e serviços públicos de saúde, 12% do produto de arrecadação dos impostos e recursos especificados no dispositivo (as receitas que compõe a base de cálculo estão discriminadas nos arts. 155, 157, 159, I, "a" e II, da CR/88).

Como informado à f.2.306, a SCCG/SEF apresentou o percentual de aplicação de 12%. A CAMGE, contudo, apurou o índice em 10,58% e questionou o critério de cálculo utilizado pelo governo mineiro.

A primeira observação diz respeito ao cancelamento, em 2012, de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores.

O Manual de Demonstrativos Fiscais 4ª edição, expedido pela STN, orienta detalhadamente o procedimento a ser adotado para se apurar o percentual mínimo determinado pela Constituição da República. Na hipótese de, no exercício em referência, haver o cancelamento de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores, esses valores deverão ser subtraídos do montante do exercício de referência. Com intuito de esclarecer a orientação, colhe-se trecho do Manual (f.339):

> RESTOS A PAGAR DE DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (VII) – Nessa linha, registrar o total dos restos a pagar, referentes a despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde, inscritos em exercícios anteriores ao exercício de referência e o valor destes restos a pagar que foram cancelados no exercício de referência. Esse valor deverá ser compensado no exercício de referência, aplicando-o em despesas com ações e serviços públicos de saúde, além do limite mínimo constitucional para o exercício de referência.

A Unidade Técnica verificou que no exercício de 2012 foram cancelados: RPNP anos-origem 2009 a 2011, no total de 22,462 milhões de reais; e RPP anos-origem 2006 a 2011, no total de 18,598 milhões de reais. Considerando que nesses montantes há valores já incluídos em cálculos de exercícios anteriores, elucida à f.2308:

> Assim, o entendimento desta unidade técnica é que devem ser excluídos do cômputo das despesas com ASPS o montante de R$ 18,182 milhões, referente ao cancelamento de RPNP, ano-origem 2011 e também o valor de R$ 18,598 milhões concernente aos cancelamentos de RPP, anos-origem 2006 a 2011, totalizando R$ 36,780 milhões, uma vez que esses valores, agora cancelados, já foram computados como ASPS nos exercícios de referência.
> Por coerência, mantendo o mesmo raciocínio, deve-se computar como ASPS, para efeito de apuração do percentual aplicado, o valor liquidado em 2012 de R$ 822,215 mil, relativo ao saldo de RPNP inscritos no ano-origem 2010, tendo em vista que os mesmos não compuseram o montante das despesas realizadas com ações de saúde no exercício de referência.

Outro aspecto destacado no relatório técnico refere-se à inclusão, no cômputo dos gastos com saúde, das despesas empenhadas e não liquidadas no exercício de 2012.

A Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, versa sobre as normas de cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde. Para efeito desse cálculo, disciplina no art.24, II, que 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.*"

A mesma abordagem é trazida pela Instrução Normativa n.º 05, de 2012, expedida pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais, que dispõe no art.4º, §1º, II:

> as despesas empenhadas, liquidadas ou não, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde e demonstradas nos Anexos II-A e II-B – Demonstrativo dos Gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, para o Estado e Municípios, respectivamente.

Sob o mesmo prisma, o Manual da STN orienta que no encerramento do exercício, as despesas empenhadas, não liquidadas e inscritas em restos a pagar não-processados deverão compor o total das despesas executadas, desde que haja disponibilidade financeira. Constituem-se obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos.

Amparada por essa disciplina normativa, a Unidade Técnica verifica a impossibilidade de destacar a suficiência financeira vinculada à saúde, por não ter o Estado instituído um sistema de informação que permita apartá-la daquela apurada para o Poder Executivo como um todo. Desse modo, considera ter ficado prejudicada a apuração das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

O Estado também não se desincumbiu de demonstrar a operacionalização das despesas com ASPS nos respectivos fundos de saúde. A Unidade Técnica afirma que a omissão estatal contraria a exigência prevista no art.2º, parágrafo único[45] da Lei Complementar 141/2012, pois o interpreta no sentido de que somente os recursos exclusivamente movimentados por meio do Fundo poderiam ser considerados no cálculo do percentual mínimo aplicado em ASPS.

Sem embargo do descumprimento de norma legal, a Unidade Técnica optou por abranger todas as despesas realizadas pelos órgãos e entidades, não restringindo a apuração do valor mínimo às despesas unicamente movimentadas pelo Fundo de Saúde. Essa flexibilidade se edificou no reconhecimento das dificuldades operacionais encontradas pelo Executivo Estadual, mormente por se tratar do primeiro ano para implementação de tal diretriz.

Em sua resposta, o Governador não rebateu os apontamentos sobre a inexistência do Fundo. A Unidade Técnica acrescenta à f. 2654:

---

[45] Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

> Da mesma forma, também ficou prejudicada a apuração das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde, uma vez que, no estado de Minas Gerais, a movimentação dos recursos destinados às ações de saúde não está consolidada no respectivo fundo estadual, restando não cumprida, igualmente, a determinação contida no art. 24, inciso II da Lei 141/12 e no art. 4º, § 1º, inciso II, da citada IN/TCEMG 05/12, para que as despesas não liquidadas possam ser incluídas no montante das despesas com saúde, para fins de apuração do percentual mínimo de aplicação.
>
> Oportuno se faz mencionar que a Lei Complementar 141/12, em seu art. 2º, parágrafo único, nessa mesma lógica, determina que as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.
>
> É do entendimento técnico que o Executivo Estadual, a despeito de todas as dificuldades alegadas – as quais se encontram transcritas às fls 2.310/2.312 do Relatório Técnico –, necessita criar condições para dar cumprimento à citada legislação complementar, cujo espírito é propiciar a transparência na movimentação dos recursos com ações e serviços de saúde, permitindo, inclusive, o efetivo controle social desses gastos. Assim, considerando que, se tais recursos fossem movimentados por meio do respectivo fundo de saúde, a disponibilidade financeira vinculada à saúde estaria evidenciada.

Na visão ministerial, a não consolidação do Fundo de Saúde, por si só, não elimina a possibilidade de que os recursos sejam efetivamente movimentados nessa área. Como verificado no relatório técnico à f.2312, houve realização de despesas com ações de saúde por meio das unidades: Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – Fhemig; Fundação Ezequiel Dias - Funed; Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais - Hemominas; e Secretaria de Estado de Saúde – SES. Logo, conquanto não tenha sido estritamente observado o disposto no art.2º, parágrafo único da Lei 141/2012, os recursos, ainda que movimentados por outros órgãos que não o Fundo de Saúde, tiveram destinação à saúde e cumpriram sua finalidade, sendo prudente mantê-los no cômputo do índice em tela.

Esse enfoque ora dado à matéria busca amoldar à situação vivenciada pela Administração Pública, compreendendo-se a dificuldade de implementar o sistema. No entanto, adverte este *Parquet* acerca da necessidade iminente de se regularizar tal situação, a fim de propiciar a transparência na movimentação dos recursos com ações e serviços de saúde, o que viabiliza o controle social dos gastos públicos.

Já no que tange à ausência de demonstração da disponibilidade financeira, a Coordenadoria incluiu no cálculo das aplicações em ações de saúde somente as despesas efetivamente liquidadas em 2012, pois para que os valores inscritos em restos a pagar não processados pudessem ser contados no índice, dever-se-ia apresentar a respectiva disponibilidade, o que não ocorreu. Situação semelhante foi vislumbrada no exame do MDE.

Com base nesse raciocínio, apurou-se o percentual de 10,58% da receita corrente líquida na destinação às ações e serviços públicos de saúde.

A Unidade Técnica solicitou ao Governo Estadual o esclarecimento do seguinte item à f.2507:

> Inobservância dos mandamentos da Lei Complementar n. 141/12 e dos normativos disciplinadores da STN e do TCEMG – Portaria n. 407/11 e IN n. 05/12 respectivamente –, na apuração do índice constitucional da saúde, pela inclusão de R$ 452,748 milhões referentes a despesas empenhadas e não liquidadas em 2012, no cômputo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde – ASPS –, dada a impossibilidade de vinculação da disponibilidade de caixa no final do exercício, decorrente de impostos próprios e recursos transferidos, específica para acobertar os pagamentos referentes à saúde.

Em resposta, a Secretaria de Estado da Fazenda ratifica o índice apurado pelo Estado de Minas Gerais, no percentual de 12,18%. Basicamente, utiliza-se dos argumentos já empregados na discussão abordada no último tópico, expondo que os recursos inscritos em RPNP tiveram por base a disponibilidade do Caixa Único do Estado. Vejam-se as razões apresentadas:

> Os instrumentos, normativos disciplinadores citados pela STN e pelo TCEMG – Portaria n. 407/11 e IN n. 05/12 respectivamente –, bem como o artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012, estabelece que, para efeito de cálculo dos valores mínimos a serem aplicados anualmente pelo Estado em ações e serviços públicos de saúde, podem ser consideradas as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício.
>
> O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, Anexo V, do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) do exercício de 2012, referente ao Poder Executivo, apresentou disponibilidade antes da inscrição dos Restos a Pagar Não Processados (RPNP) no valor de R$ 5.012.782.139,43 (cinco bilhões, doze milhões, setecentos e oitenta e dois mil, cento e trinta e nove reais e quarenta e três centavos), sendo R$ 1,729 bilhão o montante da disponibilidade quando excluídos os órgãos que compõem o Regime Previdenciário e R$ 3,284 bilhões referentes às disponibilidades destes.
>
> O valor total dos RPNP inscritos pelo Poder Executivo totalizou R$ 1.433.626.382,11 (hum bilhão, quatrocentos e trinta e três milhões, seiscentos e vinte e seis mil, trezentos e oitenta e dois reais e onze centavos), R$ 1,255 bilhão excluídos os órgãos do regime previdenciário e R$ 179 milhões referentes a estes.
>
> Posteriormente à inscrição dos Restos a Pagar Não Processados, a disponibilidade total do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais foi de R$ 3.579.155.757,32 (três bilhões quinhentos e setenta e nove milhões, cento e cinquenta e cinco mil, setecentos e cinquenta e sete reais e trinta e dois centavos).
>
> Conforme já referenciado anteriormente, o Governo de Minas considerou as despesas inscritas em restos a pagar não processados tendo por base a disponibilidade de recursos financeiros dispostos no Caixa Único do Estado, no contexto da sistemática de Unidade de Tesouraria, instituída com base no art. 56 da Lei Federal 4.320/64 e no Decreto Estadual nº 39.874/1998.

> Neste contexto, foi inscrito o valor de R$ 452.747.610,33 (quatrocentos e cinquenta e dois milhões, setecentos e quarenta e sete mil, seiscentos e dez reais e trinta e três centavos), enquanto que o Caixa Único do Estado, encerrou o exercício financeiro de 2012 com um disponível de 1.567.389.077,79 (hum bilhão, quinhentos e sessenta e sete milhões, trezentos e oitenta e nove mil, setenta e sete reais e setenta e nove centavos).
>
> Diante do exposto, o Governo de Minas Gerais considerou as despesas inscritas em restos a pagar não processados tendo por base a disponibilidade de recursos financeiros dispostos no Caixa Único do Estado, ratificando que o índice apurado pelo Estado de Minas é de 12,18% no exercício de 2012, conforme divulgado no site da Secretaria de Fazenda por meio do endereço http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/indices_constitucionais/indices constituc/437saude1212.pdf, conforme resumo a seguir: (grifo nosso)

Percentual de Aplicação em ASPS - Cálculo do Poder Executivo

Exercício de 2012 — Em R$

Descrição	Valor
Base de Cálculo das Receitas Decorrentes de Impostos e Transferências da União (I)	31.422.884.739,78
Despesas Realizadas no Exercício (II)	3.826.925.967,20
Percentual Apurado (II/I)	**12,18**

Fonte: Armazém de Informações - SIAFI

Analisando a defesa, a Unidade Técnica mantém as considerações tecidas inicialmente, no sentido de que somente as despesas efetivamente liquidadas poderão ser consideradas para apuração dos recursos mínimos aplicados no exercício de 2012. Esclarece à f.2653:

> A despeito de o Estado ter apresentado suficiência financeira após as inscrições dos RPNP, é necessário destacar que compõem as disponibilidades financeiras do Estado as seguintes contas: Caixa, Bancos Conta Movimento (estando aí incluída a Conta Única do Estado), Aplicações Financeiras e Recursos do RPPS. Dessa forma, não é possível separar, no total das disponibilidades financeiras, especificamente o montante dos recursos ordinários oriundos de impostos próprios e recursos transferidos, nomeados restritivamente no inciso II, § 2° do art. 198 da CR/88, acrescentado pela EC 29/00, os quais compõem a base vinculável da saúde, e, por conseguinte, poderiam acobertar os restos a pagar específicos da saúde.
>
> Eis a questão. Somente os preditos recursos podem ser utilizados para cobrir as despesas com saúde e, uma vez que no Estado as disponibilidades de caixa não são segregadas por fontes de recursos, impossível se torna garantir que em seu montante existam recursos ordinários (provenientes dos impostos próprios e recursos transferidos) suficientes para acobertar os restos a pagar da saúde.
>
> Assim, diante da impossibilidade de destacar a suficiência financeira vinculada à saúde, por não ter o Estado instituído, até a presente data, um sistema de informação que permita separá-la daquela apurada para o Poder Executivo, esta unidade técnica sustenta o seu entendimento de que a orientação da STN, qual seja, a existência de disponibilidade financeira vinculada à saúde, para que as despesas inscritas em RPNP possam ser

> consideradas como executadas ao final do exercício – para fins de apuração do percentual aplicado em ASPS –, não foi cumprida. (grifo nosso).

Ciente das justificativas transcritas, o Ministério Público de Contas reputa acertado o procedimento adotado pela Unidade Técnica de se restringir o cálculo do índice somente às despesas efetivamente liquidadas em 2012. Consoante registrado neste parecer, para que despesas empenhadas pudessem ser consideradas como liquidadas ao final do exercício, seria imprescindível a revelação da suficiência financeira vinculada à saúde.

Remete-se o leitor aos comentários tecidos no tópico "*3.4.2 - Da manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)*", no que tange à necessidade da destinação específica de recursos para ações e serviços públicos de saúde. (art.167, IV, CR/88 e art.198, CR/88).

O percentual apresentado como correto pela Unidade Técnica não atinge o mínimo constitucional de 12%. Não obstante, este *Parquet* reitera que, em abril de 2012, celebrou-se o já mencionado Termo de Ajustamento de Gestão entre a Corte de Contas e o Governo do Estado de Minas Gerais (processo n. 862943), no qual consta a cláusula abaixo:

> CLÁUSULA SEGUNDA - DO PLANO DE AJUSTES E METAS
>
> Com vistas ao atendimento do objeto do presente Termo de Ajustamento de Gestão, o Governo do Estado de Minas Gerais se compromete a promover as adequações abaixo especificadas.
>
> PARÁGRAFO 1º - DAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE
>
> O Governo do Estado de Minas Gerais deverá observar as normas vigentes, em especial o disposto na Lei Complementar n. 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição da República de 1988, no cômputo dos recursos aplicados nas ações e serviços públicos da saúde, para fins do cumprimento do índice mínimo constitucional, e aumentar gradualmente a alocação de recursos nesta área, de modo a alcançar o índice mínimo de 12% (doze por cento) da base de cálculo prevista no § 2º do art. 198 da Constituição da República de 1988 até o exercício de 2014, conforme a seguinte progressão:

Setor/Ano	2012	2013	2014
Saúde Pública	9,68%	10,84%	12,00%

Por meio desse TAG, foi estabelecido um cronograma para o Estado de Minas Gerais amoldar-se às regras trazidas pela Lei Complementar n. 141/2012, o qual se encerrará no ano de 2014.

A redação da Lei Complementar n. 141/2012 aprovada pelo Congresso Nacional, em seu art. 6º, parágrafo único, apresentava escalonamento análogo ao previsto no TAG[46]. Esse dispositivo foi vetado pela Presidência da República não por motivo de inconstitucionalidade ou inconveniência do cronograma, mas, sim, em virtude do fato de que, pela demora de tramitação do projeto, a previsão era de que o índice deveria ser integralmente atingido no exercício de 2011, estando desatualizada por ter sido a lei publicada em 13 de janeiro de 2012.[47]

Mais uma vez se esclarece que não se trata aqui de derrogação de preceito constitucional por meio de Termo de Ajustamento de Gestão, o que subverteria toda a lógica do ordenamento jurídico. Na realidade, cuida-se de concessão de prazo para os ajustes inerentes a um momento de transição, inaugurado pela Lei Complementar n. 141/2012.

Diante do exposto, este *Parquet* corrobora com o critério adotado pela Unidade Técnica quanto ao cálculo do índice aplicado em ações e serviços públicos de saúde. Coaduna com a limitação do cômputo às despesas efetivamente liquidadas em 2012 e destaca a razoabilidade da medida técnica de não restringir esse cálculo aos recursos movimentados pelo Fundo de Saúde, pelas razões apresentadas. Contudo, atenta para precariedade da flexibilização, pois urge desenvolver um sistema de informação pelo qual o Estado de Minas Gerais possa destacar a suficiência financeira vinculada à saúde e, com isso, evidenciar a respectiva disponibilidade financeira.

Opina, portanto, que seja expedida recomendação ao Estado de Minas Gerais para que seja cumprida a determinação do art.2º, parágrafo único, da Lei Complementar 141/2012.

3.4.4 - Do Amparo e Fomento à Pesquisa

O art. 212 da Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece:

> Art. 212. O Estado manterá entidade de amparo e fomento à pesquisa e lhe atribuirá dotações e recursos necessários à sua efetiva operacionalização, a serem por ela privativamente administrados, correspondentes a, no mínimo, um por cento da receita

---

[46] O dispositivo vetado dispunha que "*Os Estados e o Distrito Federal que, no ano anterior ao da vigência desta Lei Complementar, tiverem aplicado percentual inferior ao especificado no caput, considerando-se o disposto nos arts. 2º, 3º e 4º, deverão elevar gradualmente o montante aplicado, para que atinjam os percentuais mínimos no exercício financeiro de 2011, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, 1/4 (um quarto) por ano.*"

[47] Transcreve-se a razão do veto: "*Tendo em vista a aprovação do projeto em 2011, o dispositivo exigiria sua revisão já no ano seguinte, ao passo que a própria Constituição, em seu art. 198, § 3º, prevê a reavaliação da Lei a cada cinco anos.*"

> orçamentária corrente ordinária do Estado, os quais serão repassados em parcelas mensais equivalentes a um doze avos no mesmo exercício.

Cumprindo o comando constitucional, o Estado de Minas Gerais repassou à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) o percentual de 1% de sua receita corrente ordinária, o que, em valores absolutos, corresponde a 271,718 milhões de reais.

No entanto, anota a Unidade Técnica que tal repasse não se deu em parcelas mensais equivalentes a um doze avos - duodécimos - o que contraria o preceito normativo. Não houve repasses de valores nos meses de janeiro e fevereiro.

Apesar do apontamento, a própria CAMGE reconhece à f.2326 que a ausência de repasses nos meses de janeiro e fevereiro não comprometeu a execução das ações programadas para a FAPEMIG, pois a entidade possuía saldo financeiro remanescente.

A ausência de repasse à FAPEMIG por meio de duodécimos configura, de fato, desrespeito à disposição expressa do art. 212 da Constituição do Estado de Minas Gerais. É bem verdade que a inobservância não trouxe quaisquer impactos negativos, uma vez que, ao final do exercício, atingiu o percentual mínimo de 1% da receita corrente ordinária estadual à entidade. Mas, de todo modo, é cabível a expedição de recomendação para que o repasse ocorra mediante parcelas mensais equivalentes a um doze avos nos próximos exercícios.

Registra-se que foi atendida a exigência do art. 58 da LDO (Lei 19.573/11), prevendo que seja destinado ao financiamento de projetos de pesquisa desenvolvidos por instituições estaduais, no mínimo, 10% (dez por cento) dos recursos repassados à FAPEMIG.

3.4.5 - Das Despesas com Pessoal

Considerando a afinidade do assunto abordado na sessão 3.5.8 (Despesas com Pessoal) com o tratado na sessão 5.1.1.2 (Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP), constantes no relatório técnico, ambos serão analisados neste tópico do parecer ministerial.

A Lei de Responsabilidade Fiscal assegura tratamento à despesa de pessoal nos artigos 18 a 23. No *caput* do art.18, assim define:

> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e

> de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

Observa-se que a definição dada pelo *caput* é a mais ampla possível, englobando as despesas com servidores ativos, independentemente da espécie remuneratória, com inativos e pensionistas, com dispêndios adicionais e encargos recolhidos à Seguridade Social.

Todavia, ao delimitar os percentuais de limite com os gastos de pessoal, o art.19, §1º, exclui algumas despesas do cômputo, *in verbis*:

> § 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:
> I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
> II - relativas a incentivos à demissão voluntária*;*
> III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
> IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
> V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
> VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:
> a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
> b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;
> c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. (grifo nosso)

O teor do último inciso merece destaque, sendo objeto de análise pela Unidade Técnica.

A respeito desse dispositivo, Maria Sylvia Zanella Di Pietro contextualiza que com a Emenda Constitucional nº20/98, o art.40 da CR/88 passou a prever a instituição de regime previdenciário de natureza contributiva para os servidores titulares de cargo efetivo dos entes federativos, inclusive de suas autarquias e fundações. Coexistem no serviço público, a partir daí, o Regime Geral de Previdência Social - RGPS – e o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, a que alude o art.40.

Nos dois regimes vislumbra-se a ideia de previdência social, "*que funciona à semelhança do contrato de seguro, em que o segurado paga determinada contribuição, com vistas à cobertura de riscos futuros, como idade, doença, invalidez, falecimento, etc.*"[48]

---

48 MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Organizadores). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p.154.

Esclarece a autora que nem todos os Estados e Municípios instituíram o regime contributivo, permanecendo a aposentadoria a cargo do Poder Público, salvo para os servidores celetistas, que já estavam anteriormente vinculados ao RGPS. Por esse motivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal tratou de forma diversa o limite de despesa, a depender do sistema de aposentadoria do servidor. Senão vejamos os comentários da autora:

> À vista desse duplo sistema de aposentadoria dos servidores, a norma sobre limite de despesa também é diversa:
>
> a) Quando os proventos de inativos constituem encargo exclusivo do Poder Público, onerando o respectivo orçamento, eles são computados para fins de apuração do limite estabelecido no caput do art.19.
> b) Quando os proventos de inativos são pagos com recursos provenientes de contribuições dos segurados, seja no regime geral de previdência, seja no regime de previdência do servidor, eles não entram no limite de despesa com pessoal, conforme art.19, §1º, VI, mesmo que o pagamento se faça por intermédio de fundo específico. [49] (grifo nosso)

O mesmo raciocínio foi empregado no Manual de Demonstrativos Fiscais, 4ª edição, expedido pela STN, como se vê à f. 385:

> DESPESAS NÃO COMPUTADAS (§ 1º do art. 19 da LRF) (II) – Nessa linha, registrar o total das despesas de pessoal, dos últimos doze meses, incluído o mês de referência, que não serão computadas no cálculo do limite. Inclui as despesas: [...]
> d) com inativos, considerando-se, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como a compensação entre os regimes de previdência, aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição e o superávit financeiro.

Por outro lado, não poderão ser deduzidas "*as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados*."(f.375, MDF)

Como se extrai da parte final da redação do trecho transcrito, os aportes para cobertura de déficit atuarial são considerados recursos vinculados, e por isso não são computados no cálculo do limite com despesas de pessoal.

O aporte para cobertura de déficit atuarial é um elemento de despesa instituído pelos entes federativos em conformidade com a Lei 9.717/98, com o objetivo de cobrir o déficit atuarial e acumular recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS.

---

[49] MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Organizadores). **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. 3ª ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008, p.154.

Seus recursos não podem ser, de imediato, utilizados para pagamento de benefícios previdenciários, devendo permanecer aplicados por no mínimo 05 anos.

A Portaria 746, de 27 de dezembro de 2011, expedida pelo Ministério da Previdência Social (MPS), estabelece:

> Art. 1º O Aporte para Cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS instituído pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em conformidade com a Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, de que trata a Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 19 de agosto de 2010 deverá atender às seguintes condições:
>
> I - se caracterize como despesa orçamentária com aportes destinados, exclusivamente, à cobertura do déficit atuarial do RPPS conforme plano de amortização estabelecido em lei específica do respectivo ente federativo; e
>
> II - sejam os recursos decorrentes do Aporte para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS utilizados para o pagamento de benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao Plano Previdenciário de que trata o art. 2º, inciso XX, da Portaria MPS nº 403, de 10 de dezembro de 2008.
>
> § 1º Os Aportes para Cobertura de Déficit Atuarial do RPPS ficarão sob a responsabilidade da Unidade Gestora, devendo:
>
> I - ser controlados separadamente dos demais recursos de forma a evidenciar a vinculação para qual foram instituídos; e
>
> II - permanecer devidamente aplicados em conformidade com as normas vigentes, no mínimo, por 05 (cinco) anos. (grifo nosso)

Não obstante a previsão legal, a Unidade Técnica constata que no decorrer do exercício de 2012 os recursos foram destinados ao Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP[50] - e utilizados para pagamento de despesas com pessoal, como benefícios do RPPS. A conduta governamental descumpriu a determinação da Portaria 746/2011 do MPS, e nos dizeres da Unidade Técnica (f.2332):

> O procedimento adotado pela Administração Pública Estadual, no tocante à destinação dos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, contraria a citada Portaria do MPS, haja vista que esses recursos não poderiam, de imediato, ser utilizados para o pagamento de inativos e pensionistas, e sim permitir o equilíbrio atuarial da Previdência.
> [...]
> Constitui-se em procedimento inadequado, a realização de aportes de recursos para cobertura de déficit atuarial do Funfip, pelo fato de o mesmo tratar-se de fundo financeiro, cuja forma de custeio se dá por repartição simples. Nesse caso, quando as receitas são insuficientes para acobertarem as respectivas despesas, deve o Tesouro Estadual proceder ao aporte de recursos para cobertura das insuficiências financeiras.

[50] Consoante relatório técnico à f. 2.450, o FUNFIP é um fundo financeiro operacionalizado em regime de repartição simples, cuja gestão é de responsabilidade do IPSEMG e agente financeiro é a Secretaria de Estado da Fazenda. "*São segurados desse Fundo os servidores estaduais cujo provimento tenha ocorrido até 31/12/01, os aposentados e pensionistas cujo fato gerador de benefício tenha acontecido até 31/12/01, e os segurados cujo provimento tenha sucedido após 31/12/01, quando for concedido benefício até 31/12/12, conforme alteração introduzida pela LC 110/09*."

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Com relação ao alegado descumprimento da Portaria 746/2011 do MPS, a Secretaria Estadual da Fazenda presta os seguintes esclarecimentos:

> Editada apenas ao final do exercício de 2011, a norma em destaque definiu procedimentos específicos para fins de operacionalização dos aportes financeiros que visam apenas o tratamento atuarial da cobertura de possíveis déficits dos regimes próprios no país. A nosso ver, se considerada em seus aspectos meramente literais, de fato, sua aplicação, em face dos procedimentos utilizados em nosso Estado, podem trazer dúvidas e questionamentos em relação à execução das receitas e despesas previdenciárias ocorridas a partir de 2011.
>
> No entanto, tais questionamentos, s.m.j., não fazem sentido se submetidos ao contexto do sistema previdenciário mineiro, à luz dos ditames da Lei Complementar Estadual 64/02 (Regime Próprio do Estado de Minas Gerais) e Portaria Conjunta STN/SOF 02/2010, combinados ao tempo de elaboração da proposta orçamentária para o exercício de 2011, tempo este muito anterior à edição da Portaria 746/2011 e sem orientação normativa por parte da STN/MF. (grifo nosso)
>
> Vale dizer que naquele momento, no mérito, e claramente em propósito, a Portaria 746/2011 definiu conceitos que, pelo instituto da analogia, garantiria tratamento semelhante e, portanto, sua aplicação quanto aos fluxos financeiros que cuidam de suportar a sustentabilidade dos regimes previdenciários organizados por meio da segregação de massas e que possuam fundos de repartição simples ou financeiros, ressalvando assim as diferenças entre FUNFIP e FUNPEMG.
>
> REVISÃO x ATUALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADOTADOS EM FACE DA PORTARIA 746/2011 DO MPS
>
> Conforme esclarecido acima, a opção do Estado em caracterizar a formação das receitas e despesas vinculadas ao pagamento dos benefícios previdenciários assegurados pela Lei Complementar 64/02, por meio da caracterização do elemento de despesa 97 – "Aporte Para Cobertura Do Déficit Atuarial do RPPS", com ressalva aos seus aspectos meramente literais, não se mostra desfigurada dos ditames da Portaria 746/2011. Ao contrário, se coaduna perfeitamente aos seus propósitos e, no mérito, ilustra fielmente a intenção do Estado de garantir a sustentabilidade de seu Regime Próprio, de maneira a melhor evidenciar os recursos que lhe são destinados, os quais, neste caso, mesmo que executados por meio do FUNFIP, não alteram sua natureza previdenciária.

Ademais, a Coordenadoria destaca à f.2454 que ao FUNFIP, administrado sob o regime de repartição simples, devem ser aportados montantes para cobertura de insuficiências financeiras, sem o propósito de acumulação de recursos. Já ao Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais (FUNPEMG), por se tratar de regime financeiro de capitalização, deveriam ser alocados os aportes para cobertura de déficit atuarial do regime.

Todavia, reitera-se que esses aportes foram destinados ao FUNFIP, compondo seu fluxo financeiro, o que descaracterizou a finalidade da despesa prevista na Portaria 746/11 MPS.

Instada a se manifestar, a Secretaria de Estado de Fazenda alega que, para fins de registro no orçamento público, os fluxos econômicos possuem o mesmo tratamento, tanto em se tratando de déficit atuarial quanto de insuficiência financeira. Colhem-se os esclarecimentos:

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

> Para fins de registro nos orçamentos públicos, em ambos os casos, se déficit atuarial ou insuficiência financeira, os fluxos econômicos gerados têm o mesmo tratamento, ou seja, indicarão as receitas que serão utilizadas/vinculadas para se garantir o pagamento das obrigações previdenciárias definidas em lei; no caso de Minas Gerais as constantes da LC 64/02.
>
> Na hipótese destas receitas serem originadas de recursos ordinários do tesouro, que é o caso vivenciado em nosso Estado, como dito anteriormente, em face das vinculações produzidas pela LC 64/02, a formação das receitas junto aos fundos previdenciários (FUNPEMG e FUNFIP) irá percorrer o mesmo caminho orçamentário, e, portanto, gerar os mesmos efeitos econômicos e financeiros ao orçamento fiscal do Estado (grifo nosso)

Após o reexame, a CAMGE ratifica os apontamentos constantes do relatório inicial, como registrado às f.2660-2663.

Conclui o Ministério Público de Contas que os dispositivos da Portaria 746/2011 MPS foram descumpridos e que os argumentos ventilados pela SEF não afastam a irregularidade da conduta. O art.1º condiciona a despesa orçamentária nele prevista à cobertura do déficit atuarial do RPPS - devendo ser controlada separadamente dos demais recursos - e exige que permaneçam aplicadas por no mínimo 05 anos.

Feitas tais considerações, passa-se à análise do limite global do Estado de Minas Gerais com o gasto de pessoal.

O art.19 da LRF estabelece que a despesa total com pessoal, nos Estados, não poderá exceder 60% da receita corrente líquida. E, no art.20, prescreve a repartição do limite global entre os poderes.

Como salientado pela Unidade Técnica, o Governo Estadual direcionou para os gastos com pessoal inativos e pensionistas os recursos cuja finalidade seria cobrir o déficit atuarial do RPPS. O procedimento deturpou a natureza atribuída ao elemento de despesa "*97-Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial*", passando a cobrir insuficiências financeiras.

Ainda assim, o Estado de Minas Gerais identificou o mencionado recurso como "Despesas não Computadas" para efeitos do art.19, §1º, LRF, e o manteve na "*Fonte de Recurso 58 – Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS e sob o Identificador de Procedência e Uso 5 – Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da Lei Complementar n. 64/02, quais sejam, aposentadorias e pensões.*"(f.2331).

Em outras palavras, sob o pretexto de se tratar de recurso expressamente excluído do cômputo do limite global, o governo deduziu desse montante as despesas que, na realidade, foram

empregadas por insuficiência financeira no FUNFIP, e, por isso, deveriam ter integrado o índice legal.

Dessa forma, o Governo Estadual foi provocado a se manifestar acerca da "*dedução, na Despesa Bruta com Pessoal do Poder Executivo, de R$ 4,764 bilhões referentes a pagamentos de inativos e pensionistas, utilizando a Fonte de Recurso 58, Procedência 5, com reflexos na apuração dos limites estabelecidos pela LRF para as despesas totais com pessoal (Sessão 3.5.8.1 e 5.1.1.2).*" (f.2508)

Em resposta, a SEF justifica:

> No cálculo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, em 2012, temos que os valores das receitas/despesas incorridas pelo Estado para cobertura do déficit atuarial e/ou insuficiência financeira de seu regime previdenciário, vinculados orçamentariamente ao objetivo de financiar tal cobertura, passaram a ser incluídos no rol das deduções previstas no § 1º do artigo 19 da Lei Complementar 101/00, e cujo tratamento de exclusão está previsto na letra "d" - "Despesas Não Computadas (§ 1º do art. 19 da LRF)", página 385 do Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro nacional (4ª edição).
>
> Não é por demais lembrar, que em Minas Gerais, conforme esclarecido no item "3" acima, a vinculação de tais receitas/despesas está consagrada na Lei Complementar Estadual 64/02, nos termos do disposto pelo inciso VII do artigo 50, para o FUNFIP, e artigo 59, para o FUNPEMG.
>
> Assim em consonância com o que prevê a Portaria Conjunta STN/SOF, o Orçamento Fiscal do Estado passou a identificar tal vinculação por meio do código de Fonte de Recurso 58 – Cobertura do Déficit Previdenciário, com evidenciação junto ao FUNFIP. (grifo nosso).

Ao apreciar a resposta, a CAMGE ratifica seu entendimento inicial e complementa às f.2661/2662:

> Ainda de acordo com a análise da avaliação atuarial, por ser este fundo financiado pelo regime de repartição simples, não há que se falar em "déficit atuarial" no Funfip, mas apenas em insuficiência financeira.
>
> Constatada a insuficiência financeira e não havendo déficit atuarial no Funfip, todos os recursos a ele carreados, a título de "Aportes para Cobertura do Déficit Atuarial do RPPS" configuram-se como aportes de recursos para cobertura de déficit financeiro, não podendo, como tal, serem deduzidos da Despesa Bruta com Pessoal, por falta de previsão legal.
>
> [...]
>
> Esta unidade técnica, quando do acompanhamento da execução orçamentária e financeira do exercício de 2012, consolidou o entendimento de que os aportes de recursos para cobertura do déficit atuarial do RPPS não podem ser canalizados para cobertura de insuficiências financeiras do Funfip, tampouco serem deduzidos no cálculo da Despesa Total com Pessoal.
>
> [...]
>
> Nesse sentido, esta unidade técnica entende necessário que a SCCG/SEF, juntamente com a SEPLAG e demais órgãos envolvidos, proceda à adequação da sistemática de utilização

> dos citados aportes, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros do RPPS. (grifo nosso).

Mesmo com essas ponderações, os valores encontrados pela Unidade Técnica obedeceram ao limite determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Consoante apontamento à f.2334, a despesa total de pessoal foi apurada conforme dois critérios: nos termos dos dispositivos das Instruções Normativas 01 e 05, expedidas em 2001 pela Corte de Contas, e nos termos do Manual de Demonstrativos Fiscais, 4ª edição, da STN. Respectivamente, os valores corresponderam a 43,04% da receita corrente líquida e 50,12% da receita corrente líquida. Por ambos os critérios também foi cumprido o limite prudencial previsto no art.22, parágrafo único, da LRF.

Os limites legais fixados no art.20 para cada poder também foram devidamente observados.

Algumas considerações devem ser tecidas quanto aos critérios para se apurar o valor do limite global.

A Unidade Técnica se valeu das Instruções Normativas 01 e 05, cujo procedimento não está explicitado nos autos. Analisando-se os diplomas, contudo, verifica-se a inconsistência de seu conteúdo, na medida em que os dispositivos não guardam pertinência com a apuração do limite previsto no art. 19 da LRF.

A Instrução 05 alterou e revogou a Instrução 01 apresentando em seus motivos:

> O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições, com base no art. 13, inciso XXIX da Lei Complementar n. 33, de 28 de junho de 1994, considerando a decisão plenária do dia 12 de dezembro de 2001 exarada nos autos da Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na qual o Tribunal Pleno deliberou que os gastos com inativos, conquanto integrem as despesas de pessoal, não devem ser levadas a efeito para o cômputo dos limites previstos no art. 20 da Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000, resolve alterar a redação do disposto nos artigos 3º, 5º, 6º e 7º e revogar o disposto no art. 4º da Instrução n. 1 de 18 de abril de 2001. (grifo nosso)

No texto normativo, dispõe:

> **Art.: 1º** - Os artigos 3º, 5º, 6º e 7º da Instrução n. 1 de 18 de abril de 2001 passam a ter a seguinte redação:
>
> "Art. 3º - No limite global de despesas de pessoal do Estado e dos Municípios, correspondente a 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, não se incluem, por não poderem ser contingenciados pelos Administradores, os gastos com aposentadorias e pensões dos Poderes e Instituições a que se refere o artigo 20 da Lei Complementar n. 101/2000, incluídos os fundos, órgãos da administração direta e indireta, fundações instituídas e/ou mantidas pelo poder público e empresas estatais."
>
> "Art. 5º - As pensões pagas aos servidores de quaisquer dos Poderes e Instituições do Estado são de responsabilidade do Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG e do Instituto de Previdência dos Servidores Militares – IPSM, conforme o caso, e, nos municípios onde houver instituto de previdência próprio, do

> respectivo órgão previdenciário e, tais dispêndios não compõem o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo."
>
> "Art. 6º - As pensões pagas pelo Instituto do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG, autarquia integrante da Administração Indireta do Poder Legislativo, não compõem o montante de gasto com pessoal desse mesmo Poder."
>
> "Art. 7º - O prazo para que o Estado e os Municípios se adeqüem ao limite de gasto com pessoal, constante do artigo 19 da Lei Complementar n. 101 de 4 de maio de 2000, corresponde aos exercícios financeiros de 2001 e 2002."
>
> **Art. 2º** - Fica revogado o artigo 4º da Instrução Normativa n. 1 de 18 de abril de 2001.
>
> **Art. 3º** - Esta Instrução entra em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

Pelas razões da Instrução, denota-se referência ao art.20 da LRF, que fixa percentuais para repartição da despesa com pessoal entre órgãos e entidades. O art.3º, por sua vez, já se remetendo ao limite global de 60%, restringe-se a excluir desse montante os gastos com aposentadorias e pensões do Poder Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público, todos de âmbito estadual. No art.5º tem-se que o dispêndio com pensões, por responsabilidade do IPSEMG ou do IPSM, não irá compor o limite de gastos com pessoal do Poder Executivo.

A leitura dos artigos citados permite a ilação de que serão decotados do percentual ora analisado os recursos destinados a aposentadorias e pensões, não se excepcionando qualquer outra situação.

Já o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN consolida, de forma pormenorizada, o que se deve compreender como gastos de pessoal, para fins de cálculo do limite global. Por meio do MDF, a Secretaria do Tesouro Nacional exerce a competência que lhe foi conferida pelo art.50, §2º, da LRF[51], estabelecendo padrões contábeis e fiscais, "*cujo objetivo é propor recomendações baseadas no diálogo permanente, com a finalidade de reduzir divergências e duplicidades, em benefício da transparência da gestão fiscal, da racionalização de custos nos entes da Federação e do controle social de forma a exercer, em caráter supletivo, as funções do Conselho de Gestão Fiscal para fins de consolidação das contas públicas."*[52]

A interpretação dada pela STN se mostra mais consentânea com a lógica da Lei de Responsabilidade Fiscal. Vislumbra-se pelos trechos constantes neste parecer que a STN elucida duas situações para delimitar os gastos com pessoal: quando o custeio se der por recursos não

---

[51] § 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

[52] Excerto transcrito do Manual de Demonstrativos Fiscais, 4ªed.

vinculados, serão computadas as despesas com inativo e pensionista; mas na hipótese de despesas custeadas por recursos vinculados, o montante não irá compor o limite global de 60%.

Esse entendimento se amolda à redação da Lei de Responsabilidade Fiscal, sobretudo porque o *caput* do art.18 expressamente alberga o dispêndio com inativo e pensionista como despesa total com pessoal. De outra parte, o art.19, §1º, excepciona esse gasto quando custeado por recursos provenientes: da arrecadação de contribuições dos segurados; da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição; das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

A previsão legal, portanto, também disciplina duas situações, coerente com a interpretação doutrinária e a adotada pela STN.

Por todo o exposto, o Ministério Público de Contas reputa como correto o percentual de 50,12% sobre a receita corrente líquida, alcançado pela Unidade Técnica nos moldes do Manual expedido pela Secretaria do Tesouro Nacional[53].

Enquanto vigente a Portaria 746/2011 MPS, deve o Estado de Minas Gerais atender a seu conteúdo, OPINANDO este *Parquet* que seja expedida recomendação nesse sentido.

3.4.6 - Despesas com Publicidade

O relatório frisa novamente a ausência de limite máximo para os gastos com publicidade, pelo descumprimento do art. 155, § 5º, da Constituição do Estado de Minas Gerais (f.2348):

> Ressalta-se, mais uma vez, a inexistência de parâmetros para limite máximo dos gastos com publicidade, uma vez que a CE/89, em seu artigo 158, § 2º, vincula a despesa com publicidade do Estado ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, que não têm sido realizadas pela Assembleia Legislativa, tema analisado no item 3.2.1.1 deste relatório.

Remete-se o leitor ao tópico 3.1.1 que trata da reserva de percentual não inferior a 1% da receita corrente ordinária do Estado para o atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

---

[53] Pertinente destacar que em 29 de maio de 2013, foi publicada no Diário Oficial de Contas a Portaria nº. 056/PRES./13 que estabelece cronograma de ações para adoção no Tribunal de Contas, até o final do exercício de 2014, das regras e procedimentos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. Confira-se a integralidade da Portaria em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/PortariasdaPresidencia/2013/056P-13.pdf>. Acesso em 11/06/13.

Com relação à publicação trimestral das despesas com publicidade, exigida no art. 17 da Constituição do Estado de Minas Gerais[54], adverte a Unidade Técnica que seu conteúdo deve "*contemplar apenas os gastos que resultam de ações de difundir ideias, conceitos, esclarecimentos culturais e científicos ou de defesa de interesse políticos, econômicos e sociais do Estado"* (f.2348). Alega que, nesse conceito, não serão incluídas as despesas com publicidade dos atos da Administração Pública, já que possuem caráter obrigatório por exigência da Lei 8.666/93.

Assim, aponta o relatório que, ao não se apartar essas últimas despesas do demonstrativo com os gastos de publicidade, impede-se a apuração do montante exato gasto ou executado no exercício.

Este *Parquet* considera cabível a expedição de recomendação no sentido de que seja fielmente observado o disposto no art. 17, parágrafo único, da Constituição Estadual, o que se faz tanto pelo implemento do limite previsto, quanto pela restrição da natureza das despesas elencadas no demonstrativo.

3.4.7 - Dos Precatórios e Sentenças Judiciais

Analisando a movimentação da Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, a Unidade Técnica noticia à f.2352:

> Ainda quanto à movimentação da AGE, foi constatada no Siafi uma baixa por insubsistência, no valor de R$ 19,980 milhões, na conta contábil 215020000 – Sentença Judicial Precatórios a Liquidar Posteriores à LRF –, efetuada por meio da Nota de Ajuste n. 166, em 12/7/12, referente a um precatório de natureza alimentar, ano origem 2011. Por outro lado, em consulta ao sítio eletrônico do TJMG, encontra-se o respectivo precatório em aberto, em regime de pagamento prioritário, por se tratar de doença grave. Tendo em vista o exposto, esta Coordenadoria sugere a solicitação de esclarecimentos à AGE sobre tal baixa e lançamentos contábeis futuros, porventura ocorridos.

---

54 Art. 17 – A publicidade de ato, programa, projeto, obra, serviço e campanha de órgão público, por qualquer veículo de comunicação, somente pode ter caráter informativo, educativo ou de orientação social, e dela não constarão nome, símbolo ou imagem que caracterizem a promoção pessoal de autoridade, servidor público ou partido político.

Parágrafo único – Os Poderes do Estado e do Município, incluídos os órgãos que os compõem, publicarão, trimestralmente, o montante das despesas com publicidade pagas, ou contratadas naquele período com cada agência ou veículo de comunicação.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Instada a se manifestar, a Secretaria de Estado da Fazenda presta, inicialmente, esclarecimentos sobre a mencionada conta 2.15.02.00.00.00 - Sentença Judicial Precatório a Liquidar Posteriores à LRF. Vejam-se os argumentos:

> - A referida conta é creditada no momento da emissão do empenho, transferindo o valor para o passivo circulante com a consequente baixa da conta contábil 2.22.99.06.02.00 – Sentença Judicial – Precatórios Posteriores a LRF, conta integrante do Passivo a Longo Prazo;
>
> - quando da liquidação da Despesa a conta contábil 2.1.5.02.00.00.00 é debitada em consequência do reconhecimento da Obrigação Liquidada a Pagar;
>
> - quando do encerramento do exercício financeiro, promove-se a inscrição em restos a pagar processados e não processados. No caso de Restos a Pagar não processados o registro contábil se dá pelo débito na despesa orçamentária e crédito na conta 2.1.2.03.01.00.00 – Restos a Pagar, integrante da conta Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores.

Em justificativa ao apontamento técnico, alega:

> Entretanto, quando do processo de inscrição em Restos a Pagar Não Processados os lançamentos contábeis dispostos nos eventos à época, não comtemplavam baixa da conta 2.15.02.00.00.00 – 'Sentença Judicial Precatório a Liquidar Posteriores à LRF", fato 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 (oriundo do empenho nº 2011/ 295 cujo saldo era de R$ 19.980.000,00 – dezenove milhões, novecentos e oitenta mil reais).
>
> Desta forma foi necessário promover o ajuste contábil ocorrido na Unidade Executora 1080002 Procuradoria do Tesouro, da Unidade Advocacia Geral do Estado através da Nota de Ajuste Contábil nº 166/2012 para baixar o lançamento que estava evidenciado na conta contábil referente à Sentença Judicial Precatório a Liquidar Posteriores à LRF (2.1.5.02.00.00.00), em duplicidade. (grifo nosso).

Mesmo com as informações prestadas, a CAMGE entende mantida a irregularidade. Comenta à f.2664:

> 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.
>
> Além disso, ressalta-se a importância dos mecanismos de conciliação, visando impedir novas ocorrências dessa natureza, tendo em vista os possíveis reflexos que tal impropriedade pode acarretar no saldo da Dívida Consolidada Líquida para o cálculo do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida, evidenciado no Anexo II do Relatório de Gestão Fiscal, e, consequentemente, no resultado patrimonial dos exercícios financeiros.

Na verdade foram baixados ambos os lançamentos que inicialmente tinham sido registrados em duplicidade. Por esse motivo, o Ministério Público de Contas opina para que seja restabelecida a inscrição em restos a pagar, a fim de lastrear o precatório que se encontra em aberto.

3.4.8 - Restos a Pagar

A Unidade Técnica assevera que o governo vem mantendo registros em restos a pagar processados que remontam ao exercício de 1997, bem como restos a pagar não processados de 2008. Esse comportamento não se coaduna com as normas de Direito Financeiro, o que já foi objeto de recomendação pelo Tribunal de Contas, inclusive na análise das contas do último exercício. Ademais, relata que os valores de RPNP de exercícios anteriores deveriam ser retirados da disponibilidade de caixa, antes de se proceder às inscrições de RPP, RPNP e demais obrigações do exercício vigente.

Também foi declarada a ausência de detalhamento quanto às Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores, a qual retrata os restos a pagar não processados.

Todavia, os apontamentos técnicos não maculam a regularidade das contas do exercício de 2012. Isso porque, como relatado à f.2369, ainda que se glosassem os valores antigos da disponibilidade de caixa, haveria suficiência de caixa para inscrever os restos a pagar do exercício.

Conforme concluído à f.2369, o Estado de Minas Gerais atendeu à recomendação exarada na sessão de julgamento do exercício de 2011, procedendo-se à devida evidenciação da disponibilidade de caixa para efetuar inscrições de RPNP, e, portanto, cumpriu a exigência do art.55, III, alínea b, 3 e 4, da LRF[55].

CAPÍTULO 4 – Análise das demonstrações contábeis

Com a análise das demonstrações contábeis, busca a Unidade Técnica verificar a adequação das demonstrações contábeis no Balanço Geral do Estado, exercício de 2012, à sua real situação

---

[55] Art. 55. O relatório conterá:
[...]
III - demonstrativos, no último quadrimestre:
a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
1) liquidadas;
2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;
4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;
c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

orçamentária, financeira e patrimonial. Para isso, foram examinados os respectivos Balanços e a Demonstração das Variações Patrimoniais, bem como as Demonstrações Contábeis consolidadas relativas à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos Estaduais e a execução orçamentária das Empresas Estatais Dependentes, o Relatório Contábil e ainda as Demonstrações Contábeis individualizadas das Autarquias, Fundações e Fundos Estaduais.

4.1 - Das Notas Explicativas do Balanço Geral

O Balanço Geral do Estado é parte integrante da Prestação de Contas do Governador, em cumprimento à determinação do inciso XII, do art. 90, da Constituição Estadual.

É o que leciona José Ribamar Caldas Furtado:[56]

> "Os resultados gerais do exercício decorrentes dos atos de governo do Chefe do Poder Executivo serão demonstrados nos Balanços Gerais (Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais) da pessoa política (Lei nº 4.320/64, art. 101). Por isso é que, comumente, a prestação de contas de governo é chamada de Balanço Geral da União, Balanço Geral do Estado, Balanço Geral do Distrito Federal e Balanço Geral do Município." (grifo nosso)

A fim de evidenciar os resultados alcançados pelo Governo Estadual, a Superintendência Central de Contadoria Geral da Secretaria de Estado da Fazenda apresentou Relatório Contábil com algumas notas explicativas.

A Unidade Técnica adverte que as Notas Explicativas integrantes do Balanço Geral do Estado no exercício de 2012 não destacaram alguns aspectos das demonstrações ali contidas, "*a exemplo da inclusão de novas contas contábeis e das variações significativas de determinadas contas*" (f.2372), apontamento já emitido no Balanço de 2011.

Com efeito, as Notas Explicativas visam fornecer as informações necessárias para esclarecimento da situação patrimonial de determinada conta, saldo ou transação, ou de valores relativos aos resultados do exercício, bem como para menção de fatos que podem alterar futuramente uma situação patrimonial.[57]

---

[56] FURTADO, J. R. Caldas, ***Elementos de Direito Financeiro,*** 2ª Edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010, p. 433.

[57] Informação extraída do Guia Contábil On Line, no sitio: www.portaldecontabilidade.com.br/guia/**notasexplicativas**.htm. Acesso em 08/05/13.

A importância das Notas Explicativas pode ser inferida da norma positivada no § 4º, do artigo 176, da Lei nº 6.404/1976,[58] adiante transcrita (não aplicável *in casu*):

> "Art. 176 – (...)
> § 4º - as demonstrações serão complementadas por Notas Explicativas e outros quadros analíticos ou demonstrações contábeis necessários para esclarecimento da situação patrimonial e dos resultados do exercício."[59]

Por esta razão, a Coordenadoria recomenda à f. 2376, que a SCCG/SEF, "*apresente, em Notas Explicativas, quaisquer mudanças na elaboração dos demonstrativos contábeis, com os respectivos impactos nos saldos, principalmente no tocante às contas que tenham sofrido variação anual substancial.*"

O dever da apresentação de Notas Explicativas nas Demonstrações Financeiras está previsto apenas na Lei 6.404/76 (Lei das Sociedades Anônimas), não aplicável às finanças públicas. Contudo, tendo em vista que a própria Administração inseriu Notas Explicativas no Relatório Contábil apresentado em 2012 e, por se tratar de ferramenta necessária à compreensão das demonstrações contábeis, conforme bem salientado pela Unidade Técnica, entende este *Parquet* que deve ser recomendado à Administração Estadual o aperfeiçoamento da elaboração dos relatórios contábeis apresentados nas Prestações de Contas.

4.2 - Balanço Orçamentário

[58] Lei 6.404, de 15 de dezembro de 1976, que dispõe sobre as sociedades por ações.

[59] O § 5º do art. 176 da Lei 6.404/76 prevê quais as informações que devem constar nas demonstrações financeiras, *verbis*:
I – apresentar informações sobre a base de preparação das demonstrações financeiras e das práticas contábeis específicas selecionadas e aplicadas para negócios e eventos significativos;
II – divulgar as informações exigidas pelas práticas contábeis adotadas no Brasil que não estejam apresentadas em nenhuma outra parte das demonstrações financeiras;
III – fornecer informações adicionais não indicadas nas próprias demonstrações financeiras e consideradas necessárias para uma apresentação adequada; e
IV – indicar:
a) os principais critérios de avaliação dos elementos patrimoniais, especialmente estoques, dos cálculos de depreciação, amortização e exaustão, de constituição de provisões para encargos ou riscos, e dos ajustes para atender a perdas prováveis na realização de elementos do ativo;
b) os investimentos em outras sociedades, quando relevantes;
c) o aumento de valor de elementos do ativo resultante de novas avaliações;
d) os ônus reais constituídos sobre elementos do ativo, as garantias prestadas a terceiros e outras responsabilidades eventuais ou contingentes;
e) a taxa de juros, as datas de vencimento e as garantias das obrigações a longo prazo;
f) o número, espécies e classes das ações do capital social;
g) as opções de compra de ações outorgadas e exercidas no exercício;
h) os ajustes de exercícios anteriores; e
i) os eventos subsequentes à data de encerramento do exercício que tenham, ou possam vir a ter, efeito relevante sobre a situação financeira e os resultados futuros da companhia.

Nos termos do art.102 da lei 4.320/64, o Balanço Orçamentário demonstra as receitas previstas e as despesas fixadas, confrontando-as com as receitas arrecadadas e as despesas realizadas.

A Coordenadoria destaca que não foram evidenciadas as deduções da receita corrente no Balanço Orçamentário Fiscal da Administração Pública Estadual, apresentado no Relatório resumido da Execução Orçamentária (RREO). Ressalva ter havido a inclusão dessas deduções, relativas ao 6º bimestre de 2012, na Síntese do Balanço Orçamentário constante do RREO.

Aponta ainda que o governo estadual não destacou, no RREO, a reserva do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), além de omitir a informação de que a reserva do RPPS não poderia ser utilizada para custear outras despesas que não o pagamento de benefícios previdenciários, descumprindo a Portaria 916/2003, do Ministério da Previdência Social.

Não obstante tal observação técnica, não há manifestação no sentido de que esta omissão tenha trazido prejuízo à análise do Balanço Orçamentário da Administração Pública Estadual. Todavia, para maior clareza do exame empreendido, este *Parquet* recomenda que sejam destacadas no RREO as deduções da receita corrente, bem como a reserva do RPPS.

4.3 - Do Resultado Orçamentário

Extrai-se do relatório técnico que no exercício de 2012 houve superávit de 2,076 bilhões de reais, apurado ao se comparar a receita arrecadada de 65,249 bilhões de reais com a despesa realizada no valor de 63,172 bilhões de reais. Houve uma elevação em 1,276% em relação ao superávit de 2011, que correspondeu a 151 milhões de reais.

Entretanto, a Unidade Técnica noticia que esse superávit foi obtido, essencialmente, pelo ingresso de Operações de Crédito em dezembro de 2012, no valor de 3,830 bilhões de reais. Retirando-se esse montante do total da receita orçamentária de 2012, o superávit orçamentário seria de 90 milhões de reais, representando um decréscimo de 40% em relação a 2011.

Por meio de relatório contábil, a SCCG/SEF apresentou os valores das receitas de operação de crédito, no item 6, no total de R$ 3.830.759.149,17, sendo que R$ 3.829.991.729,76 referia-se às operações de crédito, e R$ 767.419,41 a outras receitas correntes.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A Unidade Técnica solicitou à Controladoria-Geral do Estado a comprovação da pertinência da quantia de R$ 767.419,41 no cômputo das receitas de operação de crédito. Em resposta encaminhada pela SCCG/SEF, relata-se que (f.2385):

> [...] constam dos contratos de Operação de Crédito cláusula que permite o ressarcimento de recursos no caso de utilização pelo órgão, beneficiado da operação, de recursos de sua receita corrente para cobrir despesas previstas nestes contratos. As receitas acima foram registradas nas Unidades Secretaria de Educação, DER e Escritório de Prioridades Estratégicas, referem-se a estes ressarcimentos e, portanto, de livre utilização. Além disso, por se tratar de ressarcimento, o registro como receita de capital implicaria em gastos necessariamente em despesa de capital.

Diante da resposta, a Unidade Técnica aponta à f.2385 a inconsistência nos demonstrativos, senão vejamos:

> Observa-se que, mediante Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito de Capital do RREO, a receita realizada no exercício nesta rubrica totalizou R$ 3.829.991.729,76. Em consultas ao Siafi, o valor de R$ 767.419,41 foi contabilizado como Outras Receitas Correntes na Unidade Orçamentária 1911- EGE/SEF – Encargos Diversos, documentos de classificação de Receita Arrecadada emitidos pelo DER e Secretaria da Educação. Constata-se, assim, inconsistência nos mencionados demonstrativos.

Ciente dos apontamentos técnicos, o Ministério Público de Contas afasta qualquer irregularidade no fato de o superávit decorrer das Operações de Crédito. Quanto à inconsistência dos demonstrativos, não há manifestação do Governo Estadual. O apontamento, contudo, não oferece óbice à regularidade da Prestação de Contas, revestindo-se de caráter meramente contábil.

4.4 - Da Demonstração das Variações Patrimoniais

Esclarece a Unidade Técnica que a Demonstração das Variações Patrimoniais (DPV) evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, além de indicar o resultado patrimonial do exercício, tudo conforme determina o art. 104 da Lei Federal 4.320/64.

Constatou-se que no exercício de 2012, o Estado de Minas Gerais apresentou um déficit patrimonial de 3,014 bilhões de reais, decorrente do resultado extraorçamentário, isto é, independente da execução do orçamento.

Quanto ao resultado aumentativo do exercício[60], observa a Unidade Técnica à f.2399:

> Do confronto de valores das Interferências Ativas com as Interferências Passivas, apurou-se saldo negativo de R$ 204,787 milhões, significando que o total registrado nas Passivas foi superior ao registrado nas Ativas. Essa variação decorre do registro das Cotas Financeiras Concedidas pelo Tesouro Estadual às Empresas Estatais Dependentes e registros relativos a pagamentos efetuados com desconto, considerados por diversas unidades orçamentárias. (grifo nosso)

Ainda sobre as variações patrimoniais, a Unidade Técnica examinou seu resultado econômico, obtido por meio da diferença entre o mencionado resultado aumentativo (variações ativas) e o resultado diminutivo[61] (variações passivas). Nesse contexto, concluiu à f.2403:

> Depreende-se, da TAB. 265, que apenas a Administração Direta registrou déficit de R$ 3,381 bilhões, enquanto as Autarquias/Fundações e os Fundos Estaduais registraram superávit de R$ 198,957 milhões e R$ 168,380 milhões, respectivamente e, juntos, contribuíram para o Resultado Patrimonial Deficitário de R$ 3,014 bilhões.

Por fim, verificou-se no exercício de 2012 situação contrária à vislumbrada em 2011, havendo uma diminuição patrimonial decorrente do maior número de baixa de bens, créditos e valores e pela incorporação da dívida fundada. O resultado foi obtido através do quociente do resultado das mutações patrimoniais, apresentado à f.2403.

Constata-se que ao final do exercício as variações passivas superaram as variações ativas, gerando um quadro de *déficit* patrimonial. Todavia, o Ministério Público de Contas não imputa como irregular a situação deficitária da Demonstração das Variações Patrimoniais.

4.5 - Balanço Patrimonial

Nas palavras da Unidade Técnica:

> O Balanço Patrimonial é o demonstrativo que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública, por meio de contas que constituem o Ativo e o Passivo. O Ativo demonstra a parte positiva representada por bens e direitos, e o Passivo representa compromissos assumidos com terceiros; o equilíbrio do Balanço é estabelecido pelo saldo patrimonial positivo ou negativo. (f. 2405).

No exercício de 2012, o balanço patrimonial consolidado do Estado de Minas Gerais apurou um passivo real a descoberto de 46,084 bilhões de reais. Como informado à f.2406, no exercício de

---

[60] Conforme relatório técnico à f. 2398, o resultado aumentativo do exercício é também denominado Variações Ativas*, e* compreende *as alterações nos valores dos elementos do patrimônio público, que aumentam a situação patrimonial pela incorporação de elementos do ativo ou diminuição do passivo, ou ainda fatos permutativos*."

[61] Já o resultado diminutivo, ou variações passivas, *são alterações nos valores dos elementos do patrimônio público que diminuem a situação patrimonial, seja por desincorporação ou baixa, decorrente de alienação, depreciação ou desvalorização de bens ou constituição de dívidas passivas, recebimento de créditos, cobrança da Dívida Ativa.*(f.2400)

2011 esse passivo compôs o montante de 42,999 bilhões de reais, o que demonstra uma evolução do déficit patrimonial de 7,17% ao se comparar com o exercício anterior.

No que tange ao ativo permanente[62], a CAMGE elucida à f.2424 que a maioria dos bens do Estado está registrada por seus valores nominais, atribuídos quando de sua aquisição. Mesmo reconhecendo os avanços na sistemática e na estrutura contábil do Estado, alega que os valores do patrimônio imobilizado ainda não foram objeto de reavaliação ou depreciação, situação já diagnosticada em relatórios anteriores. Isso prejudica a evidenciação contábil do ativo permanente e também do resultado patrimonial.

Ao abordar sobre bens imóveis, a Unidade Técnica verifica que em 2012 não houve registro contábil, por parte da Administração Direta e Fundos Estaduais, referente à conta Redutora (R) Depreciação, Amortização e Exaustão de Bens Imóveis. Permaneceu o saldo de 4,333 milhões de reais remanescente do exercício anterior, como relatado à f.2428. Logo em seguida, aduz:

> A partir de 2013, com a implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, parte II da 5ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público –MCASP –, os elementos do imobilizado ficarão sujeitos à depreciação, amortização e exaustão e seus reflexos no patrimônio deverão estar registrados, permitindo maior evidenciação das contas públicas. (f.2429)

Ao analisar as obrigações em circulação também foram abordadas as obrigações liquidadas a pagar, e, como já mencionado neste parecer, foram encontrados saldos de exercícios anteriores além das inscrições realizadas em 2012. Nesse sentido:

> Quanto às Obrigações Liquidadas a Pagar, totalizaram R$ 2,487 bilhões, dos quais R$ 2,341 bilhões representaram Inscrições realizadas em 2012 e os restantes R$ 145,254 milhões, saldo de exercícios anteriores.
>
> Continuam registrados nas unidades orçamentárias do Estado valores inscritos em Obrigações Liquidadas a Pagar, cujo ano de origem da inscrição remonta a 1997. (f.2435)
>
> [...]
>
> Quanto aos Restos a Pagar não Processados, isto é, aqueles que ainda dependem da liquidação e pagamento, esses registraram, ao final do exercício de 2012, saldo de R$ 1,575 bilhão, dos quais R$ 1,524 bilhão representam as inscrições realizadas ao final de 2012 e R$ 50,618 milhões, o saldo das inscrições de exercícios anteriores já considerados os pagamentos e cancelamentos realizados. (f.2437)

O Estado de Minas Gerais não se pronunciou a respeito.

---

[62] O Ativo Permanente compreende valores fixos, isto é, conjunto de bens e direitos, cuja imobilização ou alienação dependem de autorização do Legislativo (f. 2.420).

O Ministério Público de Contas não vislumbra relevo na irregularidade apontada, pois, ainda que os registros de restos a pagar remontem a exercícios pretéritos, sua inscrição se deu com contrapartida suficiente de caixa.

CAPÍTULO 5 – Temas em Destaque

5.1- Previdência Social do Servidor Público

5.1.1 - Da ausência de Orçamento da Seguridade Social.

Como já mencionado em anos anteriores, a Unidade Técnica reitera que não foi elaborado Orçamento da Seguridade Social pelo Estado de Minas Gerais (f. 2.459), sendo tal peça obrigatória em virtude do disposto nos arts. 165, III, § 5º, e 195, da Constituição da República.

A Lei Orçamentária Anual é responsável pela previsão das receitas e fixação das despesas de determinado exercício social. De acordo com o texto expresso do art. 165, § 5º, CR/88[63], ela compreenderá o orçamento fiscal, o orçamento de investimento das empresas estatais e o orçamento da seguridade social.

Leciona James Giacomoni que "*enquanto o orçamento de investimento das empresas é individualizado, constituindo documento separado, os outros dois - fiscal e seguridade social - são tratados como categorias classificatórias de receita e despesa, e apresentados conjuntamente no mesmo documento*".[64]

Sobre o orçamento de seguridade social, discorre José Ribamar Caldas Furtado:

> Integra também a lei ânua o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Aqui serão contempladas, além dos recursos provenientes do orçamento fiscal, as receitas oriundas da arrecadação das contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, que têm como objetivo o financiamento da seguridade social, que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.[65]

---

[63] § 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:
I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

[64] GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2010, p. 244.

[65] FURTADO, José Ribamar Caldas. *Elementos de Direito Financeiro.* Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 115.

Pela própria redação do art. 165, § 5º, CR/88, pode-se concluir que a feitura de orçamento da seguridade social não constitui faculdade do gestor público, mas sim, obrigação imposta constitucionalmente. Logo, faz-se necessária a expedição de nova recomendação para que, nos próximos exercícios, não se repita a omissão ora apreciada e para que a Assembleia Legislativa promova as adequações necessárias durante o processo legislativo, se o projeto de LOA a ela encaminhado for omisso.

O Ministério Público de Contas conclui ser hipótese de aprovação das contas nesse item, uma vez que a ALMG, como destinatária do Parecer, aprovou a LOA sem ressalvar a omissão ora detectada.

5.1.2 - Da situação deficitária do Regime Próprio de Previdência Social

O relatório técnico identifica a situação deficitária do RPPS no Estado de Minas Gerais, salientando que ela "*não será resolvida na próxima geração, vez que o resultado previdenciário mostra déficit em todos os anos futuros até 2076*" (f. 2461).

São apresentadas considerações individualizadas sobre o Fundo Financeiro de Previdência (FUNFIP), Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais (IPSM) e Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais (IPLEMG), todos organizados em sistema de repartição.

Vejam-se as observações técnicas à f. 2461:

> O FUNFIP, financiado pelo regime de caixa, continuará apresentando insuficiências de cobertura, que serão cobertas, a cada exercício, pelo tesouro estadual. A situação "em extinção", caracterizada por impedir novos ingressos de servidores, deverá continuar a exigir maciços aportes do tesouro, embora com limitação temporal de longo prazo. O limite será determinado pela existência de pagamentos aos servidores inativos e aos beneficiários de pensão, o que se pode esperar por, pelo menos, mais duas gerações.
>
> Financiado pelo regime de repartição, não há que se falar em "déficit atuarial" no FUNFIP, mas apenas em insuficiência financeira.
>
> Para o IPSM, recomenda-se avaliação jurídica dos argumentos apresentados quanto à excepcionalidade legal, aos níveis contributivos e à segregação de origem e destinação do custeio assistencial e previdencial.
>
> Recomenda-se também acompanhamento dos registros contábeis que mantenham a segregação das receitas e das despesas previdenciais, daquelas destinadas ao custeio dos benefícios assistenciais, ao longo do presente exercício, considerando a origem dos recursos definida na avaliação atuarial, e as rubricas específicas para tal fim na planificação contábil.

> O IPLEMG, custeado pelo tesouro, não está submetido à legislação do regime próprio de previdência social, por não ser destinado a servidores efetivos. Recomenda-se que seja transformado em Entidade Fechada de Previdência Complementar, subordinado à Lei Complementar nº 101/2001, de 29 de maio, a exemplo de outros planos, entre os quais o ALEPEPREV, "plano de benefícios para Deputados e Servidores Públicos não Efetivos da Assembléia Legislativa de Pernambuco" conforme Lei Estadual nº 13.391/2007, de 27 de dezembro."

O regime previdenciário, de acordo com lições de José dos Santos Carvalho Filho, "*é o conjunto de regras constitucionais e legais que regem os benefícios outorgados aos servidores públicos em virtude da ocorrência de fatos especiais expressamente determinados, com o fim de assegurar-lhes e à sua família amparo, apoio e retribuição pecuniária*".[66]

Ao longo dos anos, tanto o regime geral de previdência social quanto os regimes próprios têm se revelado deficitários no Brasil, em decorrência de fatores conjunturais diversos. Essa situação não é exclusiva do Estado de Minas Gerais, verificando-se na quase totalidade dos entes federados.

Foi, aliás, no intuito de proporcionar maior equilíbrio atuarial é que a Emenda Constitucional n. 20/1998, seguida da Emenda n. 41/2003, instituiu a chamada "Reforma da Previdência", alterando sensivelmente todo o sistema de seguridade social.

Todavia, as mudanças implementadas só produzirão efeitos capazes de propiciar o equilíbrio financeiro e atuarial da previdência a longo prazo. Os resultados deficitários hoje colhidos, em verdade, são decorrentes de erros cometidos no passado mais ou menos distante, e não no exercício de 2012. Esses erros, além disso, não se restringem ao aspecto da legalidade, mas se ligam a fatores conjunturais dos mais variados, que refogem ao escopo da presente análise e mesmo das competências do Ministério Público de Contas.

Isso não impede, porém, que, num contexto de controle cooperativo, sejam expedidas recomendações ao governo mineiro, no intuito de se melhorar o equilíbrio das contas dos regimes previdenciários do Estado de Minas Gerais. Nesse sentido, o *Parquet* Especial ratifica as recomendações sugeridas pela equipe técnica no trecho transcrito.

Já no que tange ao Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais tem-se cenário diverso.

Dentre os planos citados, o FUNPEMG é o único a adotar o regime de capitalização e não apresentou déficit atuarial no período examinado.

---

[66] CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 676.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Tendo em vista que o sistema adotado repercute na situação financeira e atuarial do plano, cabe tecer breves considerações sobre os sistemas contributivos de repartição e capitalização.

Pelo regime de repartição, as contribuições sociais vertem para um fundo único, de onde provêm os recursos para concessão dos benefícios previdenciários. Fábio Zambitte Ibrahim[67] leciona que

> No regime de repartição, os segurados contribuem para um fundo único, responsável pelo pagamento de todos os beneficiários do sistema. Dentro desse regime, há o conhecido pacto intergeracional, isto é, os trabalhadores de hoje custeiam os benefícios dos aposentados atuais, dentro do mesmo exercício.

O regime de capitalização assemelha-se aos planos individuais de previdência privada, pois estabelece, como contribuição social, a cotização de cada segurado para que se tenha direito ao benefício. O citado autor[68] explica:

> No regime de capitalização, os recursos arrecadados com contribuições são investidos pelos administradores do fundo, tendo em vista o atendimento das prestações devidas aos segurados futuramente, ou seja, os valores pagos no futuro variarão de acordo com as taxas de juros obtidas e a partir das opções de investimentos dos administradores.

Sendo assim, a Unidade Técnica aferiu à f.2461 que, contanto que se permaneça adequada a comparação entre os fluxos de despesas e receitas previdenciárias e a gestão eficiente adequada, o FUNPEMG deverá manter-se em equilíbrio ao longo do tempo.

Considerando que o FUNPEMG não apresenta déficit atuarial, não resta justificado o valor de 3,87 bilhões de reais lançado como "Receitas Realizadas" em 2011, na rubrica "Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial". Transcreve-se trecho do relatório técnico à f.2461:

> Não parece justificado, portanto, o valor de R$3,87 bilhões, lançado como "Receitas Realizadas" em 2011, na rubrica "Recursos para Cobertura do Déficit Atuarial", conforme o Anexo V à LRF, Art. 53, Inciso II, publicado no jornal "Minas Gerais" – Diário do Executivo em 28/01/2012, páginas 18 e 19.
>
> O referido anexo, para o exercício de 2012, publicado no "Minas Gerais – Diário do Executivo" em 30/01/2013, página 60, apresenta resultados generalizados para o regime próprio, sem a adequada segregação entre FUNPEMG e FUNFIP, no qual registra o valor de R$5,4 bilhões na rubrica Outros Aportes para o RPPS.

Esse comportamento desrespeita o determinado no art.21,§§1º e 2º da Portaria 403/2008 do MPS[69], *in verbis*:

---

[67] IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário,* 17.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p.40.

[68] IBRAHIM, Fábio Zambitte. *Curso de Direito Previdenciário,* 17.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012, p.41.

[69] Redação original vigente no exercício de 2012, anterior à alteração introduzida pela Portaria 21 de 16/01/13.

> Art. 21. A segregação da massa será considerada implementada a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo, acompanhado pela separação orçamentária, financeira e contábil dos recursos e obrigações correspondentes.
> § 1º O Parecer Atuarial deverá demonstrar como se dará a separação dos recursos já acumulados pelo RPPS e dos recursos a receber por débitos de contribuições passadas, parcelados ou não, entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo a destinação de recursos para o Plano Financeiro no caso do Plano Previdenciário apresentar déficit atuarial.
>
> § 2º Uma vez implementada a segregação da massa, fica vedada qualquer espécie de transferência de segurados, recursos ou obrigações entre o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário, não se admitindo, também, a previsão da destinação de contribuições de um grupo para o financiamento dos benefícios do outro grupo".

A Unidade Técnica recomenda, portanto, esclarecimentos sobre a origem e a destinação desses recursos.

Em sua resposta, o Governo Estadual não elucida o apontamento técnico, mas elabora as seguintes considerações:

> O Regime Próprio dos Servidores Civis do Estado de Minas Gerais é constituído por dois Fundos de Previdência, o FUNPEMG e o FUNFIP, traduzindo a opção do Estado feita à época de edição da Lei Complementar Estadual nº 64/02, em segregar as massas de servidores como modelo para viabilizar a gestão equilibrada do sistema, de acordo com previsão constante da Lei Federal 9.717/1998.
>
> No FUNFIP foram incorporados os servidores que ingressaram no Estado até o exercício de 2001, onde se evidencia a insuficiência financeira do regime e são promovidas as coberturas do Tesouro, necessárias à concessão da integralidade dos benefícios assegurados pela Lei 64. No FUNPEMG, os servidores com ingresso a partir de 2002, com tratamento atuarial e capitalização de recursos para pagamento de benefícios em data futura, conforme também definido na referida Lei Complementar.
>
> Vale destacar que independentemente da forma de gestão, se por sistema de repartição simples (FUNFIP) ou capitalização (FUNPEMG), o regime próprio do Estado ABRANGE OS DOIS FUNDOS.
>
> De acordo com Santos (2003), o déficit estimado para o regime previdenciário estadual, abrangendo apenas os servidores civis, à época da edição da Lei complementar 64/02, montava cerca de R$ 48 bilhões.
>
> "Quanto aos estudos atuariais, esses mostraram uma situação preocupante: uma massa com idade avançada, média de 42 anos, um tempo médio de serviço significativo, cerca de 17,6 anos e um déficit atuarial de R$ 48 bilhões (R$ 27 bilhões correspondentes aos futuros benefícios dos atuais servidores e R$ 21 bilhões aos dos atuais aposentados e, ainda, que os recursos destinados às pensões, de responsabilidade do IPSEMG, seriam insuficientes para honrá-las já a partir de 2004."
>
> Tal situação, apontada no estudo indicado, ainda persiste, ou seja, se considerarmos os dois fundos juntos temos demonstrada a situação deficitária do regime como um todo em nosso Estado. (grifo nosso).

A CAMGE, analisando a defesa apresentada, reforça a diferença existente entre o FUNFIP e o FUNPEMG, conforme f. 2660:

> Conforme análise da Avaliação Atuarial realizada pela Atest – Consultoria Atuarial Ltda., o Funpemg não apresenta déficit atuarial no período examinado. Entretanto o Funfip, financiado pelo regime de caixa, continuará apresentando insuficiências de cobertura, que serão supridas, a cada exercício, pelo tesouro estadual.
>
> Portanto, somente ao Funfip foram aportados recursos para cobertura do déficit atuarial do RPPS, totalizando R$ 5,441 bilhões, que foram incorporados à sua receita e utilizados, de imediato, para pagamento de benefícios previdenciários.
>
> Ratifica-se que o Funfip, por ser regime de caixa, não apresenta déficit atuarial, e sim déficit financeiro, que deverá ser coberto pelo tesouro estadual. Dessa forma, os recursos repassados ao fundo, para cobertura do déficit atuarial, configuram-se como aportes para cobertura de insuficiência financeira, devendo ser considerados despesa de pessoal, não podendo, contudo, ser deduzidos no rol das Despesas não Computadas, quando do cálculo da Despesa Total com Pessoal, em relação à RCL.

Sem prejuízo das recomendações da Unidade Técnica, o Ministério Público de Contas entende que a situação deficitária dos fundos aqui analisados (à exceção do FUNPEMG) trata-se de um fator conjuntural, não cabendo aprofundar seu exame neste parecer. Por outro lado, apoiando-se nas conclusões técnicas acerca do FUNPEMG, observa este *Parquet* que a análise da impropriedade restou prejudicada, pela ausência de informações do governo estadual.

5.2 - Da Dívida Fundada ou Consolidada do Estado de Minas Gerais

Como regra geral, a dívida pública consolidada ou fundada abrange as obrigações contraídas pelo ente de médio e longo prazo. Consoante definição dada pelo art.29, I, da LRF, trata-se do "*montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses*". O §3º amplia o conceito, incluindo na dívida pública consolidada de todos os entes as operações de crédito cujas receitas tenham constado do orçamento, ainda que o prazo de amortização seja inferior a 12 meses. Por fim, para fins de apuração do limite, a redação do art.30, §7º, LRF integra à dívida consolidada os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento.

Consoante relatório técnico, a dívida pública consolidada do Estado de Minas Gerais totalizou, em 31/12/12, 83,757 bilhões de reais, com crescimento nominal de 7,86% em relação ao final do exercício de 2011 (77,655 bilhões de reais). A dívida é composta, basicamente, por meio de

contratos de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, no valor de 74,712 bilhões de reais, representando 89,20% da dívida consolidada de Minas Gerais.

A Unidade Técnica analisou detidamente a dívida oriunda do contrato firmado entre o Estado de Minas Gerais e a CEMIG, e do firmado com a União.

Em apertada síntese, o relatório técnico sinaliza um cenário positivo quanto à quitação da dívida assumida perante a CEMIG. O governo acatou sugestão técnica expedida quando da análise das contas do exercício de 2010 e providenciou o pagamento antecipado, realizando, para isso, financiamento junto a instituições internacionais. Nas palavras da Unidade Técnica, "*o Estado planejou trocar sua dívida, de aproximadamente R$ 6,0 bilhões, com juros reais de 8,18% a.a, por outra 35% menor, com juros reais de 4,62% a.a.; além disso, a substituição por dívida externa modificaria o indexador de IGP-DI para variação cambial, que, ultimamente, tem se mostrado favorável no cenário econômico nacional.*" (f.2472).

Já no que concerne à dívida com a União, a Coordenadoria considera que a despeito das renegociações entabuladas entre o ente e o governo mineiro, a dívida contratual do Estado aumenta progressivamente, despertando o receio com a incapacidade financeira de paga-la no prazo legal.

Vejam-se as observações técnicas à f. 2483:

> A dívida com a União, em 31/12/12 (R$ 63,469 bilhões), representa 84,95% do total da dívida por contratos do Estado (R$ 74,712 bilhões). A insuficiência dos 13% da RLR para o pagamento das obrigações (amortização, juros e encargos) e os pesados encargos (IGP-DI mais juros de 7,5% a.a.) dessa dívida têm sido os principais responsáveis por essa expansão, em termos reais, lembrando que a Lei 9496/97 estabeleceu a computação de outras dívidas no limite da RLR, com prioridade de pagamento, gerando, em decorrência, o resíduo do valor não pago, que é incorporado ao principal.
>
> Como o deflator implícito do PIB não tem acompanhado a evolução do IGP-DI, a velocidade de crescimento da dívida, em termos nominais, não é acompanhada pelo aumento da receita, o que acaba por elevar progressivamente a distância entre as duas.

O equilíbrio das contas públicas é um escopo que deve nortear toda a atuação do gestor público. Do contrário, as ações estatais destinadas a promover o bem-estar coletivo, por meio da efetivação de direitos sociais, restará severamente comprometida. Daí a importância da análise do perfil de endividamento do Estado de Minas Gerais. Vale dizer: ignorar a dívida pública significa deixar de controlar um dos pressupostos – equilíbrio das contas – para que o Estado cumpra os seus objetivos, tais como "*garantir a educação, o acesso à informação, o ensino, a saúde e a assistência à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice*" (art. 2º, VII, CE/89).

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Desde o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, aliás, o princípio do equilíbrio das contas encontra-se positivado nos moldes abaixo:

> Art. 1º – (...)
>
> §1° – A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

No intuito de controlar o nível de endividamento dos entes públicos, a Constituição da República estabeleceu que cabe privativamente ao Senado Federal " *fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*", bem como "*dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal*" (art. 52, VI e VII).

Por sua vez, o art. 30, LRF, determinou que o procedimento de elaboração das normas sobre tais matérias deveria ser deflagrado no prazo de 90 (noventa) dias de sua publicação.

Em cumprimento, o Senado Federal aprovou duas resoluções em 2001, a saber:

a) Resolução n. 40, que aprovou os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

b) Resolução n. 43, que fixou regras para as operações de crédito interno e externo dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condição de autorização.

Nos termos do art. 3º, I, da Resolução n. 40/2011, a dívida consolidada líquida dos Estados, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do ano de publicação desse ato normativo, não poderá exceder a 2 (duas) vezes a sua receita corrente líquida. Portanto, para os Estados cujas dívidas consolidadas encontravam-se em patamar superior ao instituído, o prazo de adequação esgotar-se-á no exercício de 2016. Necessita ser observada, porém, uma redução de 1/15 a cada exercício financeiro.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

No Estado de Minas Gerais, ao final do exercício de 2012, a dívida consolidada líquida (DCL) alcançou o valor de 70,462 bilhões de reais, enquanto a receita corrente líquida (RCL) totalizou 40,371 bilhões de reais. Logo, a relação DCL/RCL apresentou-se em 1,7454 vez, demonstrando o cumprimento dos limites estabelecidos pela legislação em vigor, que é de 2 (duas) vezes a RCL, conforme instituído pela Resolução n. 40/2001 do Senado Federal.

No que tange aos limites para a realização de operações de crédito, estabelecidos pela Resolução n. 43/2011 do Senado Federal, observa-se que também houve o seu cumprimento.

Os art. 7º e 10 do ato normativo dispõem:

> Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:
>
> I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4;
>
> II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;
>
> III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

De acordo com os dispositivos transcritos, o montante das operações de crédito realizadas em um exercício financeiro não pode ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida.

A Unidade Técnica revela que todas as operações de crédito concretizadas em 2012 atenderam à legislação vigente. Até o final do 3º quadrimestre, apresentaram o valor de 1,866 bilhão de reais, o que equivale a 4,62% da receita corrente líquida. (f.2494)

Destaca-se ainda que o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada – serviços da dívida – foi inferior ao fixado no art. 7º, II, da Resolução n. 43/2011, isto é, a 11,5% da receita corrente líquida. Isso porque, enquanto esta foi de R$ 40.371.093.300,80 (f.2241), os serviços da dívida restringiram-se a 3,766 bilhões de reais (f.2488). O percentual, portanto, não alcança sequer 10% da receita corrente líquida.

Portanto, os dispositivos das Resoluções n. 40 e 43, ambas do Senado Federal, foram integralmente observadas pelo Estado de Minas Gerais no exercício de 2012. Ou seja: o ente

federado atendeu os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e as regras para as operações de crédito atualmente postas.

Impende ainda registrar o cumprimento pelo governo mineiro da chamada "Regra de Ouro"[70], concluindo a Unidade Técnica à f. 2505:

> Considerando, no exercício, as receitas de operações de crédito realizadas (R$ 3,830 bilhões) e as despesas de capital executadas (R$ 7,596 bilhões), como também as receitas de operações de crédito previstas para o exercício (R$ 6,803 bilhões), e as despesas de capital dotadas (R$ 15,333 bilhões), verifica-se o cumprimento da Regra de Ouro, porquanto as operações de crédito previstas e realizadas foram inferiores às despesas de capital dotadas e executadas.

Em face de todo o exposto, verifica-se que, sem embargo da preocupante evolução da dívida pública do Estado de Minas Gerais junto à União, o governo vem levando a efeito providências para impedir a trajetória crescente, bem como observado as normas regentes da matéria.

Assim, a situação do Estado de Minas Gerais no tocante ao seu endividamento não tem o condão de influenciar negativamente a emissão de parecer prévio nos presentes autos, o que não obsta o Tribunal de Contas de atuar em um contexto cooperativo.

CONCLUSÃO

[70] Amparada no art. 167, III, CR/88, a Regra de Ouro tem como finalidade impedir que o montante das operações de crédito em um exercício financeiro exceda o montante das despesas de capital, a fim de se evitar que sejam realizados empréstimos para financiar despesas correntes, como pagamento de funcionários, despesas administrativas e, principalmente, juros. *In verbis* o dispositivo:

Art.167: São vedados: [...]
III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Em face do exposto, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela emissão de parecer prévio pela aprovação sem ressalvas das contas do Governador do Estado de Minas Gerais relativas ao exercício de 2012, com fundamento no art. 45, I, da Lei Complementar estadual n. 102, de 2008.

OPINA que sejam expedidas as recomendações formuladas ao longo do presente parecer, com o intuito de contribuir com o melhor desempenho do Governo Estadual.

Belo Horizonte/MG, 13 de junho de 2013.

Glaydson Santo Soprani Massaria
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas
(Documento assinado digitalmente disponível no SGAP)