

**Processo:** 1.144.601  
**Natureza:** BALANÇO GERAL DO ESTADO  
**Procedência:** Governo do Estado de Minas Gerais  
**Exercício:** 2022  
**Responsável:** Romeu Zema Neto  
**Procuradora:** Renata Couto Silva de Faria, OAB/MG nº 83.743  
**MPTC:** Marcílio Barenco Corrêa de Mello  
**RELATOR:** CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA  
**REVISOR:** CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Senhor presidente, Senhores conselheiros, parece-me essencial, após os votos dos conselheiros relator e revisor, destacar um ponto: **os gastos mínimos com ações e serviços públicos de saúde (ASPS)**. E apenas a ele irei ater-me. Assim o faço, em função da necessidade de manter coerência com diversos outros votos ou precedentes de minha relatoria, em infindáveis apreciações de contas de governo municipal e do próprio Estado. Registro ainda que, no caso sob análise, não há nenhuma distinção essencial a ser realizada quanto a tais precedentes (*distinguishing*).

Antes, porém, e sobretudo diante dos argumentos apresentados nos votos precedentes sobre esse ponto específico, algumas ponderações introdutórias precisam ser feitas para melhor compreensão e reflexão sobre a real situação por que passa o Estado de Minas Gerais.

A crise financeira enfrentada pelo Estado de Minas Gerais e as disfunções de nosso federalismo cooperativo têm sido argumentos recorrentes no discurso de diversos gestores e atores institucionais, ao ponto de tais premissas servirem como escudo para justificar a ausência de iniciativas concretas, **até então não deflagradas pelos governantes**, para enfrentar os problemas estruturais que assolam o Estado e, por consequência, **para legitimar o descumprimento de preceitos constitucionais representativos de direitos fundamentais do povo mineiro** enquanto dimensão fundante da cidadania.

As disfunções do nosso federalismo cooperativo, em especial a sua faceta fiscal, compreendem tema demasiadamente estudado e de conhecimento dos gestores públicos. Seus distúrbios remontam aos primórdios da formação da nação brasileira e não representam novidade. Um panorama da crise do federalismo brasileiro e suas origens é retratado com propriedade no livro “Conflitos Federativos – Esperanças e Frustrações, em busca de novos caminhos para a solução<sup>1</sup>”, obra que teve inclusive a apresentação do conselheiro aposentado Sebastião Helvecio, representando à época o Instituto Rui Barbosa.

---

<sup>1</sup> Rezende, Fernando. Conflitos federativos: esperanças e frustrações – Em busca de novos caminhos para a solução. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 128.

Em referido texto, merece destaque a assertiva de que, apesar do quadro histórico, e muito bem conhecido, quanto ao grave problema estrutural do modelo federativo adotado no Brasil, “a crise do federalismo brasileiro parece estar longe de ser resolvida. Em vez de os estados se debruçarem sobre as razões dessa crise e buscarem construir uma agenda comum que vise ao fortalecimento de sua posição na federação, eles se envolvem numa disputa fratricida por redistribuir uma parcela do bolo fiscal que não pára de encolher”.

No que tange aos problemas conjunturais, Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>2</sup> anota, quanto à grave crise econômica mundial de 2009, que “crises financeiras ocorreram no passado e voltarão a ocorrer no futuro, mas uma crise econômica tão profunda como a atual poderia ter sido evitada. (...). O capitalismo é instável e as crises lhe são intrínsecas, mas, dado que muito se fez para evitar uma repetição da crise de 1929, não bastam a natureza cíclica das crises financeiras ou a ganância dos financistas para explicar uma crise tão severa quanto a atual”.

Em Minas Gerais, **muito mais do que uma crise conjuntural**, que ocorre de tempos em tempos, **enfrenta-se uma crise fiscal estrutural**, agravada pela forte recessão na economia brasileira e mineira, a partir do segundo trimestre de 2014, com pioras consecutivas em 2015 e 2016. Esse fato serviu, inclusive, como exposição de motivos na Mensagem nº 48/2019, na qual o atual governador Romeu Zema encaminhara à Assembleia Legislativa projeto de lei para que o Estado pudesse aderir ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF), previsto na Lei Complementar Federal nº 159, de 19 de maio de 2017.

Nesse breve contexto, já podemos antever que a atual crise econômico-financeira do Estado de Minas Gerais – **o maior desequilíbrio estrutural de sua história** – foi resultado da convergência de anos de gestão fiscal insuficientemente austera com um período econômico conjuntural pouco favorável ao afluxo de recursos públicos para o caixa do Estado. Fruto, portanto, de um processo histórico que não deve ser personificado ou atribuído a apenas um, mas a diversos governos, **que se mantiveram**, cada qual com sua parcela de responsabilidade, **não congruentes aos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, inclusive – e isso deve ser registrado - com a complacência de alguns órgãos de controle.

O fato é que, para além das crises financeiras próprias do sistema capitalista, ao longo de anos houve um quadro histórico de não aderência à responsabilidade fiscal e de sérios equívocos político-administrativos que produziram uma evidente corrosão do modelo estrutural administrativo do Estado.

Vale ressaltar que muitas dessas decisões políticas foram pautadas na equivocada compreensão, por exemplo, de que havia expressivo espaço para novas despesas de pessoal, seja em razão dos reiterados resultados positivos de nossa economia, especialmente nos anos anteriores a 2013, seja em face dos limites artificialmente estabelecidos por contabilidade criativa ou ainda por interpretações muito flexíveis dos órgãos de controle, algumas delas, inclusive, positivadas em normativos internos.

Com efeito, em obra recente, intitulada “Da contabilidade criativa ao resgate da credibilidade”, Pedro Jucá Maciel, em capítulo denominado “O processo recente de deterioração das finanças públicas estaduais e as medidas estruturais necessárias”, registra com propriedade:

Nos últimos vinte e cinco anos, as finanças públicas estaduais seguiram comportamento cíclico. Pode-se delinear de forma clara a existência de três ciclos. O primeiro ocorreu de

---

<sup>2</sup> Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002010000100003](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002010000100003)>. Acessado em 24/10/2019.

1992 a 1997, quando houve um processo de forte deterioração das contas públicas. Após o lançamento do Plano Real, em 1994, agravaram-se os desequilíbrios financeiros dos estados e de seus bancos. O fim da hiperinflação e a elevação da taxa de juros real reduziram as receitas inflacionárias, elevaram os compromissos financeiros e anteciparam as crises de liquidez dos bancos estaduais. O resultado primário saiu da estabilidade em proporção ao PIB para um déficit de 0,4%.

Nesse período, os bancos estaduais foram utilizados como instrumentos para financiamento da expansão das despesas e, conseqüentemente, da elevação do endividamento dos entes. Rigolon e Giambiagi destacam que o maior problema se encontrava na estrutura de incentivos que lastreiam o relacionamento entre os bancos estaduais e seus acionistas controladores majoritários (os governos). A intervenção do Banco Central (Bacen) em diversos bancos estaduais e as trocas de títulos dos estados por títulos federais não foram suficientes para conter o crescimento explosivo das dívidas, a deterioração patrimonial e de liquidez dos bancos estaduais. O Governo Federal foi, então, forçado a negociar novo programa de ajuste fiscal para os governos subnacionais em 1997.

Em troca da renegociação da dívida dos estados, a União, que havia assumido cerca de R\$101,9 bilhões de dívidas estaduais, exigiu medidas de austeridade com metas ligadas à dívida financeira em relação à receita corrente líquida real, ao resultado primário, à despesa com funcionalismo público, à arrecadação de receitas próprias, à privatização, à permissão ou concessão de serviço público, às reformas administrativas e patrimonial e às despesas de investimento.

Segundo a obra em referência:

Como consequência, o período de 1998 a 2007 se caracterizou pelo processo de consolidação fiscal, fruto dos altos encargos financeiros para pagamento da dívida pública dos governos estaduais e das elevadas metas de resultado primário negociadas com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), além da restrição de autorização para os endividamentos estaduais. Entre 2004 e 2007, o processo de ajuste fiscal recebeu, adicionalmente, contribuição positiva do crescimento das receitas públicas, tanto pelo maior dinamismo econômico quanto pelo aumento da formalização da economia no período. O resultado primário partiu de um déficit superior a 0,4% do PIB, em 1998, para um superávit de 1,1% do PIB em 2007, o maior nível da série histórica disponível.

No entanto, esse período de bonança, infelizmente, foi marcado por elevadas taxas de crescimento das despesas de caráter continuado e **pela incapacidade de os gestores de realizarem reformas estruturantes**, notadamente quanto ao sistema previdenciário, que já apontava sucessivos déficits financeiros e atuariais. O fato é que o Estado de Minas Gerais não se preocupou em promover o necessário realinhamento fiscal, seja ajustando seu ambiente econômico, a fim de aumentar sua capacidade arrecadatória, seja encaminhando ao Poder Legislativo as reformas essenciais para fazer face aos crescentes gastos com pessoal ativo e, sobretudo, com as aposentadorias, reformas e pensões.

Como anota Pedro Jucá Maciel:

Ao analisarmos a taxa de crescimento real, observa-se que, no período anterior à crise financeira, ocorrida no final de 2008, tanto as receitas quanto as despesas primárias subiram a taxas bastante elevadas. O crescimento médio das receitas foi de 7,7% a.a., enquanto o das despesas foi de 7,0% a.a., deflacionado pelo IPCA, o que permitiu os ganhos observados no resultado primário entre 2003 e 2008.

Após a crise financeira, iniciou-se o recente ciclo de deterioração fiscal. O principal motivo para esse quadro foi a queda do crescimento das receitas, com menor dinamismo econômico, e a incapacidade de reduzir as despesas de forma significativa, causada pela

rigidez das regras administrativas e orçamentárias do setor público brasileiro. Além disso, os estados conseguiram prolongar o expansionismo fiscal por meio do aumento do endividamento, principalmente a partir de 2012. As receitas primárias reduziram sua taxa de crescimento médio a 3,6% a.a., enquanto as despesas cresceram em média 5,2% a.a.

Convém sublinhar ainda que, na dimensão das receitas públicas, o Estado tem adotado medidas para tentar incrementar a arrecadação dentro de uma conjuntura de desequilíbrio orçamentário. De toda sorte, parece improvável que o ritmo de crescimento de arrecadação, notadamente quanto à sua fonte mais relevante (o ICMS), continue com o vigor de outrora, porquanto a tendência econômica não é a de crescer no mesmo ritmo. Ou seja, qualquer estimativa nesse sentido seria inverossímil ou, no mínimo, pouco provável.

Por outro lado, há diminuto espaço político para possível aumento de tributos, em especial sobre as alíquotas do ICMS, uma vez que tal medida reflete diretamente no preço dos produtos e, portanto, no consumo. Além disso, eventual esforço de combate à sonegação, embora possível e sempre bem-vindo, produz efeitos pouco significativos no curto prazo, dada a experiência histórica com o resultado da utilização desses instrumentos.

Sobraria, assim, a chamada reversão de incentivos ou das renúncias fiscais autônomas, ou seja, aquelas concedidas pelo próprio Estado, em especial os incentivos incidentes sobre o ICMS e **alguns incentivos sobre o IPVA, a exemplo dos benefícios conferidos às empresas locadoras de veículos.**

Enfim, parece pouco provável que o Estado consiga realizar um forte ajuste fiscal pelo lado da receita a propiciar, a partir de então, uma grande e efetiva revisão sobre as expressivas renúncias fiscais que indiscutivelmente acabam por onerar a qualidade dos serviços públicos prestados.

**O que até aqui venho aduzindo é que o cenário de crise financeira já é velho conhecido das autoridades administrativas e controladoras do Estado.** Parece-nos que houve tempo suficiente para que os gestores tomassem medidas para ajustar as contas públicas e restabelecer o equilíbrio orçamentário. Infelizmente, repito, não foi o que se viu. Ao contrário, ao longo dos anos, preferiu-se, diante de períodos de bonança, adotar políticas de aumento das despesas de caráter continuado, sem uma projeção adequada ao correspondente crescimento das receitas, a fim de que pudessem fazer face a tais gastos. Isto é, foram na verdade desprezadas as políticas de austeridade e contenção desses riscos fiscais, exatamente na contramão do que sempre preconizou a LRF.

Vale lembrar que, enquanto relator das contas de 2011, ao me manifestar acerca do cenário econômico mineiro, com a colaboração da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD, após longa exposição e projeção do cenário macroeconômico futuro e os impactos no Estado, detalhando-se as repercussões regionais, diante de um quadro de direcionamento da economia mineira para um perfil minerário exportador, o que poderia comprometer a sustentabilidade da arrecadação fiscal, esclarecemos – por exemplo - que Minas Gerais precisava direcionar esforços políticos na modificação da Lei Kandir, a fim de extinguir ou modificar a estrutura do benefício fiscal desse segmento econômico ou, pelo menos, aumentar a compensação pelas perdas provocadas pelas exportações.

Da mesma forma, quanto aos *royalties* da mineração, salientamos que o Estado precisava envidar esforços para alterar a legislação de regência, objetivando o aumento dos valores devidos e o aperfeiçoamento de sua repartição, aplicação e fiscalização, isto é, que houvesse efetiva mobilização pelo novo marco regulatório da mineração.

No que diz respeito à recuperação de crédito inscrito em dívida ativa, é necessário registrar a relevante e histórica atuação do Estado na busca do incremento da arrecadação e do seu controle por meio de programas especiais, a exemplo do Minas Legal. Não por outra razão, havíamos recomendado que o Governo do Estado continuasse envidando esforços na implantação de políticas que visassem ao incremento da recuperação dos créditos tributários e não tributários.

Com relação à estimativa e à compensação da renúncia de receita, fora recomendado ao Governo que determinasse à Secretária de Estado da Fazenda a adoção de procedimentos para o cumprimento das exigências da LRF, **imprescindíveis ao controle da efetividade das medidas de incentivo fiscal adotadas**, bem como, em face da ausência de expressa indicação das empresas beneficiadas com as renúncias, que enviasse ao Tribunal os expedientes remetidos à ALMG, por força do § 6º do art. 225 da Lei nº 6.763/75.

No que toca ao planejamento de médio e longo prazos, recomendou-se reiteradamente ao Governo, para a garantia do equilíbrio de longo prazo e aumento da capacidade de investimento público e de realização de políticas sociais, por exemplo, **intensificar esforços para a renegociação da dívida do Estado com a União**, aperfeiçoar o sistema previdenciário, reduzir as despesas correntes mais flexíveis, otimizando a despesa e, do lado da receita, considerar sua sustentabilidade econômica, além da manutenção de melhorias contínuas na fiscalização para combate à sonegação e à informalidade.

Na área “Inovação, Tecnologia e Qualidade”, que, em termos gerais, objetiva fortalecer a competitividade da empresa mineira, fora também reiteradamente recomendado ao Governo aperfeiçoar o planejamento na área e intensificar as ações para aumento da competitividade da economia mineira, propiciando a formação e a contribuição de pesquisadores para o setor produtivo.

Na área “Investimento e Valor Agregado da Produção”, que visa à promoção do investimento com agregação de valor, também recomendara-se ao Governo de Minas **que aperfeiçoasse o planejamento na área de investimento econômico e, em sintonia com uma política tributária sustentável, intensificasse as ações para contornar o impacto na economia mineira da demanda internacional por commodities a fim de mitigar o risco de primarização da economia mineira, fomentando a agregação de valor, a diversificação e a busca de novos mercados, o que proporcionaria melhoria na pauta, no valor e no destino das exportações, aumento do PIB, do emprego e da arrecadação.**

Quanto à dívida fundada, considerando as dificuldades do Estado para cumprimento das obrigações em relação às suas dívidas, em especial o impacto no estoque crescente da dívida consolidada e, por conseguinte, da Dívida Fiscal Líquida (DFL), **recomendou-se, ano após ano, que o Estado envidasse esforços para a renegociação da dívida de Minas Gerais em níveis compatíveis com a realidade econômica do país.**

No que tange ao Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado, considerando que o procedimento de executar despesas acima dos créditos orçamentários autorizados vinha ocorrendo desde 2008, fora também de modo reiterado recomendado ao Governo do Estado que determinasse à SEPLAG a promoção do aperfeiçoamento do sistema de planejamento orçamentário, evitando distorção entre a estimativa para investimento e a execução.

**Essas e outras tantas recomendações e determinações, volto a frisar, foram objeto de minhas reiteradas manifestações desde o exercício de 2011.**

Por oportuno, merecem destaque, ainda, como demonstração medidas sugeridas para correção de rumos e restabelecimento do equilíbrio orçamentário, as seguintes recomendações feitas pelo conselheiro Mauri Torres, relator das contas do exercício de 2012:

Quanto à análise da Conjuntura Econômica Nacional e Estadual

[...]

Nesse contexto, **recomendo que o Governo concentre esforços para fomentar a diversificação da pauta de exportação do Estado de Minas Gerais, buscando retomar a prevalência de produtos com maior valor agregado e, conseqüentemente, menos suscetíveis às instabilidades do mercado econômico internacional.**

Quanto ao extrativismo mineral e a arrecadação sustentável em Minas Gerais

[...]

Dado esse panorama de desequilíbrio econômico-tributário, ainda vigente apesar dos esforços empreendidos pelo Governo mineiro no plano nacional visando a uma reforma fiscal do pacto federativo, **reitero a recomendação** exarada nos autos do Balanço Geral do Estado n. 872207, exercício de 2011, **para que o Governo estadual concentre esforços políticos para alterar a Lei Kandir ou para mitigar a perda de receita tributária decorrente dessa Lei com o incremento das receitas compensatórias transferidas pela União.**

[...]

Feito esse diagnóstico das principais questões atinentes ao setor extrativista em Minas Gerais, **recomendo que o Governo adote medidas junto à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG – para acompanhar mais diretamente a execução orçamentária relativa à Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais e à Taxa de Controle, Monitoramento e Fiscalização das Atividades de Pesquisa, Lavra, Exploração e Aproveitamento de Recursos Minerários, buscando garantir a efetiva alocação dos respectivos recursos em despesas pertinentes aos fins compensatórios a que se destinam.**

[...]

**Recomendo, por fim, que o Governo analise e se empenhe para implementar as sugestões elaboradas pela equipe de consultores do IPEAD/UFMG em relação às ações e aos instrumentos voltados à promoção do desenvolvimento sustentável das regiões mineradoras do Estado, bem como às alternativas de utilização dos recursos provenientes da CFEM para efetiva concretização de seus objetivos compensatórios.**

Quanto à Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz

A meta-síntese dessa rede é a *gestão pública efetiva e próxima da sociedade*. Essa rede consiste no pilar de sustentação para a atuação do Estado nas demais redes, porquanto persegue a manutenção do equilíbrio fiscal, com programas e ações que visam à sustentabilidade da receita e a eficiência das despesas, sem perder de vista a necessidade de constante aprimoramento e inovação da gestão administrativa.

[...]

Acatando as sugestões apresentadas pela Unidade Técnica, **recomendo que o Governo continue se dedicando com afinco para aumentar a arrecadação de ICMS acima do crescimento econômico do Estado, bem como para incrementar as fontes alternativas de receita para reduzir a dependência do Estado da arrecadação dos impostos.**

**Recomendo, outrossim, que o Governo concentre esforços para melhorar a composição estratégica do gasto público, alocando uma parcela maior de recursos em programas estruturadores, que traduzam um efetivo aumento dos investimentos.**

[...]

Quanto à Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação

[...]

**Diante do exposto, recomendo que o Governo permaneça envidando esforços para aprimorar o direcionamento de recursos para a ciência, tecnologia e inovação. Nessa toada, recomendo que o Governo se empenhe na criação de políticas públicas regionais de investimento e incentivo em ciência, tecnologia e inovação, de modo a descentralizar o desenvolvimento e reduzir as desigualdades regionais.**

**Outrossim, atendendo à sugestão da Unidade Técnica, recomendo que o Governo priorize, no planejamento estratégico de médio e longo prazo, investimentos para melhorar o ensino superior estadual, em relação à qualidade do ensino e ao número de alunos, visando à formação de profissionais mais qualificados e especializados para atender à demanda do mercado de trabalho.**

Quanto à Renúncia de Receita

[...]

**Diante disso, reitero a recomendação para que o Governo adote as medidas necessárias para evidenciar também a estimativa das medidas compensatórias no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, constante do Anexo de Metas Fiscais da LDO, a fim de cumprir integralmente o disposto no inciso V do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

[...]

**Em face disso, recomendo que o Governo promova a evidenciação contábil das renúncias concedidas, adequando-se às diretrizes do Manual de Procedimentos Contábeis Orçamentários, Portaria conjunta STN/SOF n. 01, de 20/06/2011. Ademais, reitero a recomendação para que o Governo envie a esta Corte de Contas, imediatamente, cópia dos ofícios remetidos à Assembleia Legislativa do Estado por força do § 6º do art. 225 da Lei Estadual n. 6.763/1975.**

Quanto à Previdência Social do Servidor Público

[...]

**Nessa toada, endosso a sugestão apresentada pela Unidade Técnica no reexame e recomendo que o Governo adote todas as medidas necessárias à adequação da contabilização dos aportes repassados aos fundos de previdência do Estado, evidenciando a finalidade a que se destinam os recursos.**

**Outrossim, recomendo que o Governo observe a Portaria MPS n. 746/2011, de modo que os recursos efetivamente repassados ao FUNPEMG, a título de constituição de reserva matemática ou de cobertura de déficit atuarial, sejam mantidos em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos.**

Quanto à Dívida Fundada ou Consolidada

**Assim, dando continuidade ao trabalho iniciado em 2010 e reconhecendo a importância dessa questão e o seu impacto na manutenção do equilíbrio das contas públicas no Estado de Minas Gerais, reitero a recomendação para que o Governo continue concentrando**

**esforços, mobilizando lideranças políticas nos âmbitos estadual e nacional, para a efetivação da renegociação da dívida com a União.**

Releva, ainda, resgatar a já referida Mensagem nº 48/2019<sup>3</sup> encaminhada pelo governador Romeu Zema ao Poder Legislativo, referente ao Projeto de Lei nº 1.202/19. Em referida mensagem, o chefe do Executivo asseverara que “mantidas as premissas do atual cenário administrativo-financeiro – sem a adoção, portanto, de medidas de ajuste estrutural –, a projeção indica que a diferença entre a totalidade das receitas e das despesas, que em 2018 resultou num déficit de R\$10,2 bilhões, acumularia um saldo negativo de R\$110 bilhões, no período de 2019-2025.”.

Até a consolidação dessa conta de governo (exercício de 2022), já havíamos atingindo um déficit da ordem de aproximadamente R\$121,486 bilhões. Ou seja, três anos antes do encerramento do período projetado pelo atual governo, a dívida já superou em mais de dez por cento o limite estimado.

Em síntese, os dados evidenciam uma realidade que precisa ser adequadamente compreendida pela sociedade e pelas instituições mineiras: **a crise financeira do Estado de Minas é estrutural, e não apenas conjuntural.**

Atribuir o desequilíbrio fiscal à crise financeira conjuntural ou às disfunções do federalismo, como querem alguns, **com a singela previsão de déficits orçamentários ano após ano**, é no mínimo distorcer o problema estrutural que enfrentamos a fim de encobrir práticas de governo que descumprem direitos fundamentais dos cidadãos, a exemplo do direito à saúde.

O fato é que a crise financeira estrutural enfrentada por alguns entes federados brasileiros, incluído o Estado de Minas Gerais, não pode justificar o descumprimento de mandamentos constitucionais tão caros à nossa sociedade e ao seu progresso, **notadamente quando tais mandamentos tomam como base os recursos financeiros efetivamente arrecadados (sejam poucos, sejam muitos).**

Feitas estas considerações iniciais, passo à análise dos **gastos mínimos com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS.**

Segundo cálculos realizados CFAMGE, o valor mínimo a ser aplicado em ASPS, em 2022, deveria ser de R\$9.035.594.603,18 (nove bilhões trinta e cinco milhões quinhentos e noventa e quatro mil seiscentos e três reais e dezoito centavos), referente a 12% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais ajustada, correspondente a R\$75.296.621.693,18 (setenta e cinco bilhões duzentos e noventa e seis milhões seiscentos e vinte e um mil seiscentos e noventa e três reais e dezoito centavos).

Em 30/1/23, o Poder Executivo Estadual publicou o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, período de janeiro a dezembro/22, evidenciando despesas executadas no total de R\$9,155 bilhões, sendo R\$8,324 bilhões liquidados no exercício e R\$831,476 milhões inscritos em Restos a Pagar Não Processados – RPNP.

A Unidade Técnica, então, face à receita vinculável de R\$75.296.621.693,18 (setenta e cinco bilhões duzentos e noventa e seis milhões seiscentos e vinte e um mil seiscentos e noventa e três reais e dezoito centavos), concluiu que o Estado realizou, em ASPS, despesas da ordem de R\$8.883.167.569,53 (oito bilhões oitocentos e oitenta e três milhões cento e sessenta e sete mil

---

<sup>3</sup> MSG 48/2019. Encaminha projeto de lei que autoriza o Estado a aderir ao Regime de Recuperação Fiscal – RRF, previsto na Lei Complementar Federal nº 159/2017.

quinhentos e sessenta e nove reais e cinquenta e três centavos), o que resultou na apuração de um percentual aplicado de 11,80% da receita base de cálculo, no exercício de 2022, evidenciando o não cumprimento do art. 198, § 2º, inciso II, da CR/88 c/c o art. 6º da LC nº 141/12.

Após análise da defesa apresentada, a CFAMGE entendeu que os esclarecimentos apresentados não trouxeram elementos novos que justificassem a mudança do índice apurado pela equipe técnica. Assim, manteve o apontamento inicial de que as despesas com ASPS do exercício 2022 atingiram o percentual de 11,80%.

O relator, após acrescer o valor atinente a pagamentos nas Modalidades 45 e 95, no montante de R\$112.939.840,34 (cento e doze milhões novecentos e trinta e nove mil oitocentos e quarenta reais e trinta e quatro centavos), como gastos com ASPS em 2022, apurou um montante de R\$ 8.996.107.409,87 (oito bilhões novecentos e noventa e nove milhões cento e sete mil quatrocentos e nove reais e oitenta e sete centavos, correspondente a **11,95%** da receita base de cálculo, **evidenciando ainda o não cumprimento do percentual mínimo de 12% disposto no art. 198, § 2º, inciso II, da CR/88 c/c o art. 6º da LC nº 141/12.**

No entanto, valendo-se de determinados argumentos referentes à situação financeira do Estado, medidas que a Administração teria adotado para um suposto ajuste fiscal, assim como de alterações da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB, conclui pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas prestadas.

O revisor, na mesma linha argumentativa, considerou pertinente a inclusão do valor de R\$112.939.840,34 (cento e doze milhões novecentos e trinta e nove mil oitocentos e quarenta reais e trinta e quatro centavos) no cômputo das despesas com ASPS e também concluiu no sentido de que o descumprimento da aplicação mínima de recursos na Saúde não configurou irregularidade suficiente para ensejar a rejeição das contas do exercício de 2022.

Com todas as vênias ao relator e ao revisor, e em coerência com o meu posicionamento exposto por ocasião da emissão de parecer prévio das contas de governo do exercício de 2018, a qual tinha como relator o conselheiro José Alves Viana e revisor o conselheiro Wanderley Ávila, **que na ocasião também votaram pela rejeição das contas do então governador em virtude de descumprimento desses mesmos índices constitucionais**, compreendo que aqueles fundamentos permanecem. Tenho defendido que é falacioso o argumento do Estado de que, ao obter a permissão de desequilíbrio orçamentário pela Assembleia Legislativa na aprovação da LOA, ele poderia mitigar o cumprimento de políticas públicas essenciais à concretização de direitos fundamentais, a exemplo da saúde e da educação. Sabedor de que o seu orçamento seria deficitário, deveria o gestor redobrar as cautelas e agir com muito mais zelo com a saúde e a educação, contingenciando em áreas discricionárias ou em outras políticas públicas, ainda que também essenciais.

Em outras palavras, o orçamento deficitário impõe ao gestor a obrigação de primeiro cuidar das políticas públicas prioritariamente escolhidas pela Constituição. Nessa seara, não há discricionariedade, cabendo ao governo contingenciar em despesas discricionárias, a exemplo do Estradas de Minas, do Plano de Desenvolvimento da Distribuidora Cemig, dos gastos com publicidade, com cultura, entre tantos outros, mas jamais poderia deixar de aplicar o mínimo constitucional em saúde ou educação.

Vale ressaltar, ademais, que se trata de um percentual mínimo, isto é, de um critério matematicamente racional, **pois depende somente da receita base de cálculo efetivamente arrecadada**, e não da receita estimada ou projetada. Como a sua base de cálculo materializa-

se naquilo que foi efetivamente arrecadado, variando de exercício para exercício, não há nenhuma correlação lógica entre crise econômica, déficit orçamentário e cumprimento desses índices mínimos. Em outras palavras, fosse a receita efetivamente realizada de apenas R\$10.000,00 (dez mil reais), no mínimo R\$1.200,00 deveriam ser destinados à ASPS.

Em outras palavras, incidente o percentual mínimo de 12% sobre a receita base de cálculo que é efetivamente arrecadada, e não sobre a receita estimada, ao chefe de Poder compete apenas aplicar os recursos devidos, **sem margem de discricionariedade quanto ao percentual mínimo**, devendo contingenciar despesas em outras áreas, se isso porventura se mostrar necessário para o cumprimento do referido índice.

**Logo, no meu entender, o argumento de orçamento deficitário e crise financeira não é razão suficiente para que o Estado deixe de concretizar o direito fundamental à saúde.** é para o cidadão que o Estado administra, e não para os governantes: ainda que tais percentuais representem pedaços menores do “bolo” em função do quanto se tem para aplicar, eles não podem ser ainda menores, por escolha discricionária do governo de momento.

Acerca da LINDB, invocada pelo relator e pelo revisor, considero que devemos ter em vista, sobretudo no que tange à concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos, a parte final de seu art. 22:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor **e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.**

A meu juízo, a LINDB hierarquizou os diferentes elementos previstos em seu texto, de tal forma que os “direitos dos administrados” são juridicamente mais significativos do que os demais elementos (obstáculos e dificuldades reais do gestor, por exemplo). Assim, a expressão “sem prejuízo dos direitos dos administrados” teria o sentido de que os obstáculos e as dificuldades não podem atingir os direitos fundamentais que compõem o chamado mínimo existencial ou garantidor da dignidade da pessoa humana. Em outras palavras, no meu modo de ver, a melhor interpretação desse dispositivo é a de que os obstáculos e as dificuldades do governo não podem ser suscitados como justificativa para a não concretização dos direitos fundamentais à saúde, direito garantidor da própria vida humana, enquanto pressuposto dos direitos, em especial porquanto foi a nossa Constituição da República que lhes conferiu positivamente esse tratamento diferenciado e especial.

Ressalte-se que não estamos mais em circunstâncias absolutamente adversas e raras como a ocorrida em 2020, em virtude de uma **singularidade pandêmica**. Em outras palavras não estamos diante das chamadas ocorrências “cisnes negros”, que se qualificam como eventos raros e inesperados e que produzem com substancial quebra de expectativa um grande impacto em nossas vidas.

Eis em minha interpretação o sentido dos artigos inseridos na LINDB, contribuir para o aprimoramento da gestão pública e reduzir os efeitos gerados por ineficiências gerenciais, **mas jamais criar um salvo conduto para os gestores públicos a fim de que descumpram as normas de garantia dos direitos fundamentais, a ponto de apenas, por mencionar dificuldades financeiras, poder livrar-se do cumprimento de um mandamento constitucional.**

A LINDB apenas apontou que na avaliação da regularidade ou validade da conduta, leve-se em conta uma causa geral de culpabilidade por inexigibilidade de conduta adversa. Isto é, que se considerem os obstáculos e as dificuldades do gestor, que, ressalte-se, **nesse caso em nada**

**dificultaria o atingimento dos mínimos constitucionais, porquanto, já reiteradamente dito, tem como base de cálculo a receita efetivamente arrecadada, e não a prevista no orçamento.**

Isso posto, ainda que permanecesse a crise econômica conjuntural, não caberia ao gestor público contingenciar nos direitos fundamentais à saúde, sob pena de ofensa direta à parte final do art. 22 da LINDB. Ou seja, caberia à Saúde, por exemplo, 12% do bolo, pouco importa o tamanho representativo desse pedaço, que pode ser obviamente maior ou menor, conforme o volume de ingredientes disponíveis (receita efetivamente arrecadada).

**Por esses motivos, tendo em vista o descumprimento do percentual de gasto mínimo em ASPS, entendo que deve ser emitido parecer prévio pela rejeição das contas de governo, referentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do Senhor Romeu Zema Neto.**

Quanto às determinações e recomendações constantes no voto do relator, destaco as seguintes:

#### **II.16 – Determinações**

##### **II.16.1 – Determino ao Poder Executivo do Estado de Minas Gerais que:**

[...]

**12. Adeque a legislação estadual às normas federais para cálculo da renda na inatividade dos militares e da idade-limite de permanência no serviço ativo do posto de Coronel, bem como inclua, na Lei Estadual n.º 10.366/1990, previsão de prorrogação da pensão, até os 24 anos, para filhos, enteados ou menores cuja guarda ou tutela cabia ao instituidor da pensão, bem como a avaliação da conformidade constitucional da renda proporcional na inatividade.**

**13. Implemente uma só unidade gestora dos benefícios previdenciários, aí incluídos os benefícios de inatividade dos militares e as pensões aos seus dependentes.**

**14. Adeque a legislação estadual, estabelecendo plano de custeio a todos os benefícios de seguridade social garantidos aos militares estaduais, dimensionado com base em avaliação atuarial e segregado entre alíquotas de contribuição destinadas exclusivamente ao financiamento de benefícios previdenciários (pensões e inatividade) e alíquotas destinadas ao custeio dos demais benefícios (assistência à saúde, auxílio-natalidade, auxílio-funeral, auxílio-reclusão e pecúlio).**

[...]

**25. Tendo em vista o descumprimento do percentual mínimo estabelecido no inciso II do art. 77 do ADCT da CR/88, uma vez que o percentual atingido foi de 11,95% da receita vinculável, complemente o montante faltante para atingir o mínimo em ASPS no ano seguinte à publicação do acórdão deste BGE.**

#### **II.17 – Recomendações**

[...]

**16. Inclua, na Lei Estadual n.º 10.366/1990, previsão de prorrogação da pensão, até os 24 anos, para filhos, enteados ou menores cuja guarda ou tutela cabia ao instituidor da pensão, bem como a avaliação da conformidade constitucional da renda proporcional na inatividade.**

Com a devida vênia, não acolho as determinações e recomendação acima listadas, pois entendo que antes de proferir essas determinações e recomendação em face do Estado, esta Corte de

Contas deve consolidar e atualizar todas as medidas sugeridas, sob pena de ineficácia de suas decisões.

Quanto às demais determinações e recomendações, acompanho o relator.

### III – CONCLUSÃO

Diante dos fatos e fundamentos acima expostos, tendo em vista o descumprimento do percentual mínimo de gastos com saúde estabelecido pelo 198, § 2º, inciso II, da CR/88 c/c o art. 6º da LC nº 141/12, peço vênia ao relator e voto, com fundamento no disposto no art. 45, inciso III, da Lei Orgânica deste Tribunal, pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas de governo, referentes ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Senhor Romeu Zema Neto.

Dirirjo ainda do relator quanto às recomendações e determinações listadas em minha fundamentação.

Acompanho o relator quanto às demais determinações e recomendações.

Belo Horizonte, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

Cláudio Couto Terrão  
Conselheiro

*(assinado digitalmente)*

