

BALANÇO GERAL DO ESTADO N. 951454

Exercício:	2014
Procedência:	Estado de Minas Gerais
Responsável(eis):	Antonio Augusto Junho Anastasia (período 1º/01/2014 a 03/4/2014) e Alberto Pinto Coelho Júnior (período 04/4/2014 a 31/12/2014), Governadores do Estado de Minas Gerais
Prestador das Contas:	Fernando Damata Pimentel, atual Governador
Controladores-Geral do Estado:	Plínio Salgado e Júlio César dos Santos Esteves, à época; Mário Vinícius Claussen Spinelli, atual
Procuradores-Geral do Estado:	Marco Antônio Rebello Romanelli e Roney Luiz Torres Alves da Silva, à época; Onofre Alves Batista Júnior, atual
MPTC:	Daniel de Carvalho Guimarães
RELATOR:	Conselheiro Gilberto Diniz
REVISOR:	Conselheiro Mauri Torres

EMENTA

BALANÇO GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL, DO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014 – Macrogestão Governamental (Diretrizes para Concepção e Execução das Políticas Públicas e Programas) – Contas de Governo – Pontos Relevantes – Análise Econômica – PIB – Balança Comercial – Receitas e Despesas – Despesas com Pessoal e Encargos – Orçamento de Investimentos em Empresas Controladas – Planejamento – Gestão Fiscal – Índices e Limites Constitucionais e Legais – Receita Corrente Líquida-RCL – Gestão Patrimonial – Fixação de Prazo Para Cumprimento das Recomendações Emanadas do TCEMG – Destaques – Créditos Adicionais – Renúncia de Receita – Dívida Pública – Restos a Pagar – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino-MDE – Plano Nacional de Educação e Plano de Educação do Estado – Ações e Serviços Públicos de Saúde-ASPS – Judicialização da Saúde – Compensação Financeira Pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM) – Estratégia de Desenvolvimento do Estado – Segurança Pública – Rede de Defesa Social – Análise das Demonstrações Contábeis – Recomendações e Determinações Constantes do Parecer Prévio de 2013 – Exploração e Comercialização do Nióbio – Instrumentos de Planejamento e Execução Orçamentária – Execução Orçamentária da Despesa por Região Administrativa – Responsabilidade Social do Estado – Estratégia de Desenvolvimento do Estado – Guia de Avaliação de Indicadores e de Resultados das Políticas Públicas – Gestão das Águas – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Orçamento de Investimentos em Empresas Controladas – Dívida Ativa – Despesa Fiscal – Despesas com Publicidade – Previdência Social – Resultado Primário e Nominal – EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES.

O **TRIBUNAL PLENO**, em Sessão Extraordinária, de 09/07/2015, sob a presidência do Conselheiro Sebastião Helvecio, por maioria de votos, nos termos do voto do Relator, com as observações dos Conselheiros Mauri Torres, José Alves Viana e Wanderley Ávila, ficando vencido, em parte, o Conselheiro em substituição Licurgo Mourão, **DELIBERA** pela emissão de

parecer favorável à aprovação das contas de responsabilidade dos Excelentíssimos Senhores Governadores do Estado de Minas Gerais, Antonio Augusto Junho Anastasia (período 1º/01/14 a 3/4/14) e Alberto Pinto Coelho Júnior (período 4/4/14 a 31/12/14), relativas ao exercício financeiro de 2014, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Orgânica deste Tribunal, com as seguintes recomendações e determinações: **Ao Poder Executivo: Créditos Adicionais:** 1- Ao elaborar Projeto de Lei Orçamentária Anual, observe os comandos do § 8º do art. 165 e dos incisos III, VI e VII do art. 167, ambos da Constituição da República; do § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000; do art. 7º da Lei nº 4.320, de 17/3/1964, e demais normas legais pertinentes à matéria, fixando, também, no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, outros parâmetros que balizem, de forma clara e precisa, a autorização para a abertura de créditos adicionais, a exemplo do formato adotado na LOA da União, a fim de evitar que disposições iguais às dos parágrafos únicos dos artigos 8º e 10 da LOA, de 2014, continuem a se repetir. 2- Não incluir, no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, autorizações para os procedimentos de remanejamento, transposição ou transferência, que, conforme preceitua o inciso VI do art. 167 da Constituição da República, devem ser autorizados por meio de lei específica que não a lei orçamentária anual. 3- Providenciar para que as recomendações sobre créditos adicionais sejam contempladas no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, tendo em vista o tempo exíguo entre a deliberação deste Tribunal sobre as contas e a data fixada constitucionalmente, para encaminhamento da proposta orçamentária do exercício financeiro de 2016 ao Poder Legislativo. **Renúncia de Receita:** 4- Evidenciar, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receitas e suas respectivas compensações, de acordo com as orientações da STN. 5- Manter, nos demonstrativos da LDO e da LOA, assim como nas prestações de contas encaminhadas a este Tribunal, as informações relativas ao montante dos benefícios preexistentes. 6- Concentrar esforços, por meio da mobilização de lideranças políticas nos âmbitos estadual e federal, objetivando a efetiva alteração da Lei Kandir ou o aumento dos repasses de recursos compensatórios pela União. 7- Contabilizar e evidenciar os valores referentes às renúncias de receitas, na forma preconizada nos manuais de contabilidade aplicada ao setor público. **Dívida Pública:** 8- Adotar as providências necessárias para que a aplicação da Lei Complementar nº 148, de 2014, que dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, seja imediata. **Restos a Pagar:** 9- Instituir mecanismos contábeis, com vistas a dar a devida transparência da informação, para que os demonstrativos de Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar, respectivamente, Anexos 4 e 6 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, evidenciem, de forma clara, as disponibilidades de caixa para cada fonte de recurso, assim como as respectivas inscrições de Restos a Pagar. A recomendação deve ser atendida para os demonstrativos referentes ao exercício financeiro de 2016. 10- Promover a adequação dos registros em restos a pagar, de obrigações liquidadas desde o exercício financeiro de 1997, por serem, em tese, despesas cuja prestação de serviço, entrega da obra ou material já foi reconhecida pela Administração. 11- Criar codificações específicas, no Caixa Único, para as receitas destinadas às Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não vinculadas ao FUNDEB. Na hipótese de não ser possível a criação de sistemática contábil para evidenciar tais informações, instituir outros mecanismos para demonstrá-las. Esse procedimento deve ser implantado até o exercício financeiro de 2016. **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:** 12- Adotar, a partir do exercício financeiro de 2016, medidas que permitam identificar contabilmente as despesas realizadas com recursos oriundos de aplicação financeira do FUNDEB. 13- Demonstrar os gastos realizados com recursos oriundos de aplicação financeira do FUNDEB, de forma isolada dos demais gastos que compõem as despesas com MDE. 14- Adequar o sistema de contabilidade para evidenciar as disponibilidades financeiras

vinculadas à educação, de acordo com o disposto na Instrução Normativa TC n. 13/2008, alterada pela Instrução Normativa TC n. 05/2012, e na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN. **Plano Nacional da Educação:** 15- Adotar medidas governamentais necessárias para que as diretrizes, metas e estratégias do Plano de Educação do Estado de Minas estejam em consonância com o Plano Nacional de Educação, no qual são definidas vinte metas, que vão desde a universalização da educação infantil, ensino fundamental e médio, aumento da taxa de alfabetização e diminuição do analfabetismo, melhoria da qualidade da educação básica de modo a aumentar as médias nacionais do IDEB, aumentar a taxa de matrícula e a qualidade do ensino superior, elevar o número de matrículas da pós-graduação, passando pela valorização dos profissionais do magistério em nível de remuneração e formação profissional, até a ampliação do investimento público em educação pública, objetivando atingir 7% e 10% do PIB do país, respectivamente, ao final do 5º e 10º ano de vigência da lei. **Ações e Serviços Públicos de Saúde:** 16- Manter a judicialização da saúde na agenda de discussão e buscar mecanismos que possibilitem o diálogo entre todos os envolvidos nessa questão. 17- Adotar as medidas necessárias para evidenciar as disponibilidades financeiras vinculadas à área da saúde, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012. **Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM:** 18- Maximizar a utilização dos recursos da CFEM, e alinhar as ações com eles financiadas às finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição Mineira. 19- Criar, a partir de 2015, mecanismos para evidenciar, de forma destacada, os fluxos financeiros dos recursos da CFEM, mormente em razão de ter sido aberta conta bancária específica no Banco do Brasil para receber tais recursos. 20- Envidar esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira. 21- Envidar esforços no sentido de aumentar a aplicação dos recursos da CFEM nos setores elencados na legislação e, ao mesmo tempo, fundamentar o ato que autorizar os gastos em setores diversos daqueles previstos. **Outras Recomendações:** 22- Acompanhar as ações realizadas pela CODEMIG relativas ao acordo jurídico com a CBMM que lhe garanta direitos sobre a exploração dos rejeitos, já estocados ou não, obtidos com a exploração das jazidas de minério de pirocloro e à elaboração de estudo de viabilidade econômica da exploração e comercialização de produtos de terras raras, que, quando concretizadas, deverão ser comunicadas a este Tribunal. 23- Avaliar se o tipo de auditoria independente, atualmente contratada para avaliar os resultados da Sociedade em Conta de Participação – SCP, estabelecida entre a CBMM (sócio ostensivo) e a CODEMIG (sócio participante), é o mais adequado para resguardar os interesses do Estado, acionista majoritário da CODEMIG, na referida Sociedade em Conta de Participação. 24- Cumprir as deliberações do Tribunal, até que o Projeto de Lei nº 891, de 2015, seja aprovado, sobre o tema: i) se posicionar conclusivamente quanto ao reiterado tema concernente à disponibilização de informações necessárias ao controle da eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento social dos municípios com pior desempenho no IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social; ii) cumprir a determinação prevista no § 1º do art. 8º da Lei nº 15.011, de 2004, que estabelece: “caso não tenham sido atingidas as metas dos Anexos Sociais, o Poder Executivo proporá, no Balanço Social do Estado, medidas corretivas a serem incorporadas à LDO”. 25- Utilizar, para subsidiar a formulação das políticas públicas que serão adotadas no atual Governo Estadual, as recomendações consignadas no parecer prévio referente às contas anuais do Governador do Estado no exercício de 2013, bem como das demais recomendações expostas no relatório técnico deste parecer prévio, sobre as redes de desenvolvimento integrado. 26- Observar o “guia de avaliação de indicadores e de resultados das políticas públicas”, desenvolvido por este Tribunal, por ocasião da análise das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2010, a fim de avaliar e monitorar as políticas públicas que serão implementadas. 27- Aprimorar o planejamento e a execução de política pública para aumentar a

qualidade e quantidade das águas das bacias hidrográficas estaduais, bem como criar indicador para mensurar a quantidade de água. 28- Atuar conjuntamente com as entidades integrantes do Orçamento de Investimento de Empresas Controladas pelo Estado, para que, em exercícios futuros, ocorra a devida e necessária adequação da execução orçamentária de suas despesas ao que for efetivamente planejado. 29- Efetuar, até o exercício financeiro de 2016, a classificação da receita proveniente de crédito tributário extinto por pagamento em contas específicas de receita de dívida ativa, bem como registrar a variação patrimonial, específica para esse tipo de receita na conta Mutações Passivas, 5.1.3.02.01 – Dívida Ativa. 30- Fazer o reconhecimento prévio de todos os direitos a receber relativos à Dívida Ativa. E, ante a constatação da existência de saldos de créditos cujos anos de origem sejam 2008 a 2012, observar as determinações contidas no *caput* e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual n. 44.747, de 2008, que regulamenta o processo e os procedimentos tributários administrativos no âmbito estadual. 31- Proceder, na proposta orçamentária para o exercício de 2016, à correta classificação das despesas da Rádio Inconfidência, referentes a “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, inadequadamente processadas na “Função Encargos Especiais”, contrariando a Portaria nº 42, de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão – MOG. 32- Atentar, na proposta orçamentária para o exercício de 2016, para as alterações promovidas pela STN em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e em seu Manual de Demonstrativos Fiscais, especificamente no que tange à classificação dos Gastos realizados com Serviços de Terceiros relativos à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal. 33- Padronizar, para o exercício de 2016, todos os demonstrativos referentes à despesa com publicidade da Administração Direta e Indireta, incluindo as empresas, que devem conter, no mínimo, as informações exigidas no art. 7º da Lei n. 13.768, de 2000, quais sejam: órgão executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculação. 34- Promover ação mais efetiva para alcançar as metas de resultado primário traçada no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. **Ao Poder Legislativo:** 1- Ao votar Projeto de Lei Orçamentária Anual, atentar para as vedações constitucionais e legais acerca da autorização de créditos, sendo imprescindível, por força das normas explicitadas nos itens 1 e 2 das recomendações feitas ao Poder Executivo, que o ato de concessão de créditos adicionais, ainda que especificados por natureza da despesa, expresse o correspondente valor a ser adicionado ou o limite percentual máximo sobre a receita orçada. **Determinações a unidades internas do Tribunal:** 1- Continuar realizando o acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos da CFEM. 2- Adotar, como parâmetro de avaliação da política educacional implantada no Estado, as metas fixadas no Plano de Educação Estadual. 3- Examinar a possibilidade e conveniência de atuação coordenada com o Tribunal de Contas da União e com outros Tribunais de Contas Estaduais, na auditoria operacional em recursos hídricos, assim como na sua interface com a auditoria operacional do Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA, relativa ao setor de mineração. 4- Examinar a possibilidade de integração entre os trabalhos da Comissão Extraordinária das Águas, criada pela Assembleia Legislativa, para discutir causas e soluções para a crise hídrica que atinge Minas Gerais, e os trabalhos, na mesma matéria, a cargo das áreas competentes desta Corte. 5- Verificar se o Anexo de Metas Fiscais para o exercício de 2016 foi apresentado com as informações exigidas no inciso II do § 2º do art. 4º c/c o art. 12, ambos da LRF. Caso contrário, que o Relator das contas de 2016 seja imediatamente comunicado. 6- Acompanhar os procedimentos que serão adotados diante do cenário de reestruturação do RPPS. 7- Proceder a um acompanhamento mais pormenorizado da Função Segurança Pública e seus desdobramentos na “Rede de Defesa e Segurança”, como mecanismo concomitante e preventivo de controle, sob os auspícios da Superintendência de Controle Externo, por meio das Diretorias que atuam na esfera estadual,

trazendo a exame os seus resultados e intercorrências que imponham outras medidas de competência deste Tribunal. **Ressalta-se**, contudo, que se as recomendações feitas não forem efetivadas nos prazos fixados, sem causa devidamente justificada, medidas mais severas poderão ser adotadas por este Tribunal de Contas. **Registra-se** que a análise sobre as contas, consubstanciada no parecer prévio desta Corte, não interfere nem condiciona o posterior julgamento, pelo Tribunal, das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta, indireta, de qualquer dos Poderes do Estado, bem como dos que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, conforme disposto no inciso II do art. 71 da Constituição da República.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, realizada no dia 09/07/2015

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Boa-tarde!

No horário regimental, verificado o *quorum* e no cumprimento da missão institucional de exercer o controle da gestão pública de forma eficiente, eficaz e efetiva em benefício da sociedade, declaro aberta a 1ª Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno do exercício de 2015, destinada à apreciação do Balanço Geral do Estado, referente ao exercício de 2014.

O Relator é o Conselheiro Gilberto Diniz e o Revisor é o Conselheiro Mauri Torres.

Concedo a palavra ao eminente Relator.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Senhor Presidente, o processo da pauta de hoje é o de n. 951454, autuado neste Tribunal como Balanço Geral do Estado de Minas Gerais.

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, representantes do Poder Executivo estadual aqui presentes, prezados servidores, Senhoras e Senhores.

Nesta Sessão Extraordinária, o Tribunal Pleno, para cumprimento da atribuição outorgada a esta Corte no inciso I do art. 76 da Constituição Mineira de 1989, está reunido para apreciar a prestação de contas de responsabilidade dos Excelentíssimos Senhores Governadores do Estado de Minas Gerais, Antonio Augusto Junho Anastasia (período 1º/01/2014 a 03/4/2014) e Alberto Pinto Coelho Júnior (período 04/4/2014 a 31/12/2014), relativa ao exercício financeiro de 2014.

Seguindo a tradição, Senhor Presidente, inicialmente cumprimento e parabenizo todos aqueles que, de forma direta, participaram deste processo: o Revisor, Conselheiro Mauri Torres; o Procurador-Geral do Ministério Público Junto ao Tribunal, Dr. Daniel de Carvalho Guimarães; os servidores da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado e do Executivo Mineiro – CFAMGE.

Também não poderia me furtar de cumprimentar e parabenizar os servidores da minha equipe, que, mais uma vez, demonstraram bastante dedicação e profissionalismo, oferecendo-me os suportes necessários para que eu pudesse estar aqui hoje apresentando este trabalho.

I – RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas de responsabilidade dos Excelentíssimos Senhores Governadores do Estado de Minas Gerais, Antonio Augusto Junho Anastasia (período 1º/01/2014 a 03/4/2014) e Alberto Pinto Coelho Júnior (período 04/4/2014 a 31/12/2014), relativa ao exercício financeiro de 2014.

As aludidas contas foram recebidas no Tribunal, em 1º/4/2015, para emissão de parecer prévio, conforme preceituado no inciso I do art. 76 da Constituição Mineira de 1989 e no inciso I do art. 3º da Lei Complementar Estadual nº 102, de 17/01/2008, Lei Orgânica do Tribunal de Contas. Essa peça técnico-opinativa servirá de suporte ao julgamento a ser realizado pela Assembleia Legislativa, em cumprimento ao que prescreve o inciso XX do art. 62 da vigente Constituição Mineira.

Nos termos do inciso XVIII do art. 35 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008, fui designado, na última sessão ordinária do Tribunal Pleno do ano de 2013, realizada em 18/12/2013, para acompanhar a execução orçamentária e financeira do Estado de Minas Gerais de 2014 e, por conseguinte, para relatar o processo que versa sobre a prestação de contas de responsabilidade dos Governadores do Estado, no exercício financeiro de 2014.

Nessa mesma assentada, o Conselheiro Mauri Torres foi escolhido como o revisor da prestação de contas ora em apreciação.

Ressalto que o Tribunal Pleno – em Sessão de 8/10/2014, nos autos de nº 924.239, apensados aos do Processo nº 912.324, relativos ao Balanço Geral do Estado, concernente ao exercício financeiro de 2013 –, apreciou, incidentalmente, com arrimo no enunciado da Súmula nº 347 do Supremo Tribunal Federal, e reconheceu a inconstitucionalidade da norma contida no inciso V do art. 27 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008.

Dessa forma, com fundamento nessa decisão e no parágrafo único do art. 481 do Código de Processo Civil, não foi sorteado Conselheiro Substituto (Auditor) para emissão de parecer conclusivo sobre as contas dos Governadores do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2014.

O exame das contas foi realizado pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE, resultando em minucioso relatório técnico, fls. 07 a 540 do Vol. 001. As informações contidas nesse trabalho oferecem à sociedade retrato panorâmico da gestão dos recursos públicos, norteada pelos princípios fundamentais insculpidos no art. 37 da Constituição da República. Estão demonstrados, de forma analítica, os aspectos de relevância da administração orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do Estado de Minas Gerais, abrangendo as atividades dos Poderes constituídos, Executivo, Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público, como, também, a avaliação das políticas públicas efetivadas pelo Governo com vistas ao desenvolvimento econômico e social do Estado.

As informações técnicas produzidas tiveram por base o Balanço Geral do Estado – BGE, elaborado pela Superintendência Central de Contadoria Geral da Secretaria de Estado de Fazenda – SCCG/SEF; a legislação pertinente às matérias contábeis e de gestão; os demonstrativos periódicos; os dados obtidos do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI e do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN; as peças integrantes da prestação de contas e os ofícios encaminhados aos diversos órgãos e entidades para busca de esclarecimentos.

Respalhada pela documentação encaminhada a esta Corte, a CFAMGE, por meio do mencionado relatório técnico, de fls. 07 a 540, apontou a ocorrência de algumas falhas e incorreções.

Em razão disso, conforme prescrição legal e regimental, e nos termos do despacho exarado à fl. 541, concedi vista dos autos aos Excelentíssimos Senhores Governadores do Estado, Antonio Augusto Junho Anastasia e Alberto Pinto Coelho Júnior, para que apresentassem as alegações e/ou documentos que julgassem pertinentes acerca dos fatos apontados pela CFAMGE, no referido relatório.

Determinei, ainda, na oportunidade, a intimação do Senhor Roberto do Nascimento Rodrigues, Presidente da Fundação João Pinheiro, para que encaminhasse a esta Corte os dados do PIB mineiro, relativos ao 4º trimestre de 2014, porquanto, a época do exame inicial, as informações apresentadas se referiam ao 3º trimestre.

Por intermédio do documento protocolizado em 8/6/2015, sob o nº 3122011/2015, juntado às fls. 591 a 601, os Governadores enviaram esclarecimentos e ponderações concernentes aos aspectos suscitados, pela CFAMGE, em relação à execução orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal do Estado.

E, em cumprimento à diligência ordenada, foram encaminhados os documentos solicitados, relativos ao PIB mineiro, acostados às fls. 552 a 590.

A CFAMGE, considerando as alegações oferecidas pelos Chefes do Poder Executivo estadual, bem como os documentos enviados pelo Presidente da Fundação João Pinheiro, elaborou novo estudo, consubstanciado no relatório carreado às fls. 603 a 617, no qual ratifica todas as ocorrências assinaladas em seu exame técnico inicial.

Em seguida, foram os autos remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, tendo o Procurador-Geral, às fls. 619 a 654, opinado pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas prestadas pelos Governadores do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2014, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102, de 2008, com as recomendações efetuadas pela Unidade Técnica e corroboradas em seu parecer.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Antes de adentrar no mérito, entendo necessário trazer à colação a diferença básica existente entre contas de governo, a exemplo destas ora submetidas a exame do Tribunal, e contas de gestão.

É que, determinados apontamentos constantes no relatório técnico dizem respeito a atos praticados, ou que deveriam ter sido praticados, pelos respectivos administradores de recursos públicos e ordenadores das despesas deles decorrentes.

As questões relativas a esses atos, com efeito, devem ser objeto de exame nas contas de gestão dos respectivos administradores públicos, e não nestas contas de governo.

Desta feita, e para avultar a fundamentação deste parecer com relação a tais questões, valho-me, pelo didatismo, da conceituação elaborada pelo Conselheiro José de Ribamar Caldas Furtado, do TCE/MA, vazada nestes termos:

Existem dois regimes jurídicos de contas públicas: a) o que abrange as denominadas *contas de governo*, exclusivo para a gestão política do Chefe do Poder Executivo, que prevê o julgamento político levado a efeito pelo Parlamento, mediante auxílio do Tribunal de Contas, que emitirá *parecer prévio* (CF, art. 71, I, c/c art. 49, IX); b) o que alcança as intituladas *contas de gestão*, prestadas ou tomadas, dos administradores de recursos públicos, que impõe o julgamento técnico realizado em caráter definitivo pela Corte de Contas (CF, art. 71, II), consubstanciado em *acórdão*, que terá eficácia de título executivo (CF, art. 71, § 3º), quando imputar débito (reparação de dano patrimonial) ou aplicar multa (punição).

Como se depreende do trecho transcrito, *in casu*, as contas de governo ora examinadas serão julgadas pela Assembleia Legislativa, mediante parecer prévio emitido por este Tribunal, e se referem à macrogestão governamental, que consiste, em suma, no estabelecimento de diretrizes para concepção e execução das políticas públicas e programas a cargo do Estado de Minas Gerais.

Feito esse registro, adoto a parte expositiva do relatório técnico apresentado pela CFAMGE (fls. 07 a 540) por abarcar todos os aspectos da macrogestão governamental e passo a manifestar-me sobre os pontos que, a meu juízo, são relevantes, bem como a respeito daqueles passíveis de influenciar a conclusão deste parecer sobre as contas anuais de responsabilidade dos Excelentíssimos Senhores Antonio Augusto Junho Anastasia e Alberto Pinto Coelho Júnior, Governadores do Estado de Minas Gerais no exercício financeiro de 2014.

Os resultados consubstanciados nos balanços e demais demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas revelam que o ano de 2014, mais uma vez, foi pautado pela estagnação da economia, o que foi observado também no plano nacional.

O PIB estadual apresentou queda de 1,1%, ou seja, 0,6 p. p. abaixo do desempenho verificado em 2013, reflexo do recuo expressivo do setor agropecuário, de 4,1%, em decorrência, sobretudo, do longo período de estiagem ocorrida no ano, e do baixo desempenho do setor industrial que decresceu 3%, principalmente em face dos efeitos da queda do valor adicionado pela construção civil (4,9%).

Aliado a isso, o setor de serviços, cujos segmentos contribuíram com 62% do valor agregado da economia do Estado, obteve resultado positivo pouco expressivo, de apenas 0,2%.

Destaca-se, também, o resultado da balança comercial mineira que, embora superavitária e maior entre todos os estados brasileiros, apresentou queda de 13,15% em relação ao ano de 2013.

Nesse contexto, do confronto entre a Receita Prevista Atualizada e a Receita Arrecadada, apurou-se queda de arrecadação de R\$4,472 bilhões (5,75%), em decorrência do baixo

desempenho das Receitas Correntes, inferiores à previsão em 2,61% – não obstante a Receita Tributária Bruta ter superado a previsão em 2,20% –, e das Receitas de Capital, que ficaram 47,14% abaixo do previsto, influenciadas, mormente, pela baixa arrecadação das Receitas de Operações de Crédito, 89,81% aquém do estimado, dado o inexpressivo ingresso de receitas de operações de crédito internas.

Das operações de crédito internas previstas, apenas ingressaram nos cofres do Estado parte dos recursos do financiamento com o BNDES, para o Programa de Desenvolvimento Integrado e para o PROINVESTE, no montante de R\$329,171 milhões. E, de acordo com informação apresentada na defesa, o Banco do Brasil não repassou recursos contratados com lastro em autorização legislativa.

Esses recursos não liberados pelo Banco do Brasil totalizaram R\$1,079 bilhões, relativos aos programas Banco do Brasil – PDMG e Programa de Infraestrutura Rodoviária – PROIR, com valores orçados de R\$453,733 milhões e R\$625,454 milhões, respectivamente.

A arrecadação do Estado em 2014 é composta das seguintes receitas: a) 54,37% de Receitas Tributárias Líquidas; b) 19,54% de Transferências Correntes e de Capital; c) 3,58 % de Receitas de Contribuição; d) 2,94% de Receitas Patrimoniais; e) 3,19% de Outras Receitas Correntes e de Capital; f) 1,29% de Receitas Agropecuária, Industrial e de Serviços; g) 1,30% de Alienação de Bens; h) 0,62% de Amortização de Empréstimo; i) 0,46% de Receitas de Operações de Crédito; e, o restante, 12,71%, se refere a receitas correntes intraorçamentárias.

Em comparação com o exercício financeiro de 2013, as Receitas Tributárias, que constituem a mais relevante fonte de recursos financeiros estadual, variaram positivamente em 8,61%, sendo que a arrecadação do ICMS apresentou crescimento real de 0,92%, que, todavia, ficou abaixo da média do período de 2003 a 2014, de 5,57% a.a. As Receitas de Transferências Correntes e de Capital, que constituem a segunda fonte estadual de receita com maior representatividade, aumentaram 14,54%, principalmente pela entrada de recursos financeiros de convênios destinados a programas de infraestrutura.

O desempenho da receita ainda sofreu o impacto das políticas fiscais adotadas pelos governos federal e estadual.

Os benefícios fiscais heterônomos, oriundos da política fiscal nacional, totalizaram R\$5,580 bilhões (R\$2,898 bilhões da perda líquida com a Lei Kandir, R\$2,241 bilhões pelo Simples Nacional e R\$441,036 milhões de aproveitamento de crédito de ICMS relativo a produtos industrializados exportados). Esse montante representa 7,92% da receita corrente arrecadada, de R\$70,445 bilhões.

Lado outro, a renúncia tributária totalizou R\$4,626 bilhões, incluindo os benefícios preexistentes e os novos, representando 9,83% da Receita Tributária, que foi de R\$47,075 bilhões.

Outro fator que deve ser considerado na análise da receita é a arrecadação da dívida ativa. No exercício financeiro de 2014, foram recuperados R\$422,644 milhões, correspondentes a 1,13% do total dos créditos existentes no final de 2013, de R\$37,458 bilhões. Além disso, no final do exercício em tela, o montante de crédito tributário e não tributário inscrito em dívida ativa aumentou 10,18%. O crédito a receber dos onze maiores devedores inscritos em dívida ativa do ICMS monta R\$6,392 bilhões, valor que representa 13,58% da Receita Tributária Arrecadada.

Quanto à despesa, os dados evidenciam que os R\$75,513 bilhões realizados superaram 0,66% a despesa fixada no orçamento (R\$75,016 bilhões). O crédito autorizado, computados os créditos adicionais abertos no montante líquido de R\$10,029 bilhões, totalizou R\$85,046 bilhões, havendo economia de execução, porquanto a quantia total realizada foi inferior em 11,21%.

Relativamente à execução da despesa por função, destacam-se as funções sociais, tais como Previdência Social (14,63%), Educação (12,04%) e Saúde (11,42%). Nas funções típicas do Estado, destaca-se a Segurança Pública (15,31%), que representa o segundo maior volume de gasto.

Todavia, como ressaltado pela CFAMGE, a função Encargos Especiais continua em destaque no volume de dispêndios, 28,44%, não obstante o decréscimo nominal de 12,73% em relação a 2013. Nessa função são inseridas aquelas despesas para as quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, a saber: dívidas, precatórios e sentenças judiciais, transferências constitucionais a municípios, participação no aumento de capital de empresas, complementação financeira do regime próprio de previdência, ressarcimento, indenizações, representando, portanto, uma agregação neutra.

Analisando a despesa estadual, por grupo de despesa, constata-se que 43,83% dos recursos foram destinados às despesas com pessoal; 29,45% às despesas de custeio, incluindo as transferências constitucionais aos municípios; 7,53% ao pagamento da dívida (juros e amortização); 7,36% aos investimentos e inversões financeiras e o restante, 11,83%, às despesas intraorçamentárias.

Comparativamente aos valores realizados no exercício financeiro de 2013, destacam-se as despesas com pessoal e encargos, cujo aumento foi de 21,73%, as despesas com amortização da dívida, que apresentaram decréscimo de 43,15%, e os aportes em investimentos e inversões financeiras, no total de R\$5.562 bilhões, que variaram negativamente em 1,21%.

Contribuíram para o incremento das despesas com pessoal, entre outros fatores, os reajustes concedidos às carreiras de segurança pública e educação básica, reajustes e incorporações de gratificações, novos posicionamentos de servidores e reajustes decorrentes da Política Remuneratória dos Servidores Públicos.

A diminuição nas despesas com amortização de dívida deu-se, principalmente, pelo encerramento da dívida com a CEMIG, em março de 2013, cujos valores tinham forte influência sobre as finanças estaduais.

Cumprir registrar, também, que o Orçamento de Investimentos das empresas controladas, aprovado pela Lei Orçamentária Anual, Lei nº 21.148, de 15/01/2014, estimou as fontes e fixou os investimentos para 2014 em R\$6,478 bilhões. A despesa executada totalizou R\$12,063 bilhões, representando 86,21% acima dos recursos inicialmente planejados. Dos valores aplicados, a função Energia contribuiu com 72,02%.

Reflexo desse cenário, a realização e financiamento das políticas públicas, que impactam diretamente a vida dos cidadãos, continuam, de certo modo, comprometidos. Isso porque, do valor total das despesas realizadas, incluindo o Orçamento Fiscal e o de Investimento, R\$30,472 bilhões (34,79%) foram aplicados nas redes de desenvolvimento (estabelecidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI e compostas por 32 programas estruturadores e 165 associados, definidos no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG). O restante,

R\$57,104 bilhões, que equivalem a 65,21% do orçamento global, foi destinado a despesas obrigatórias, consignadas nos programas especiais. Entre essas despesas, estão aquelas destinadas à manutenção da máquina pública e ao pagamento da dívida pública.

Nada obstante, os programas estruturadores, que compõem o eixo fundamental de atuação da gestão governamental, aumentaram sua participação de 15,65% no exercício financeiro de 2013 para 16,74% em 2014. De igual modo, a participação dos programas associados, que apoiam os estruturadores, aumentou de 13,35% para 18,05%.

No que concerne aos programas especiais, conforme explicitado no relatório da CFAMGE, a intenção do Governo era reduzir para 67,10% a sua participação na execução do orçamento geral, ante os 71% verificados em 2013, terminando por realizar percentual ainda menor, de 65,21%.

Com o propósito de avaliar o êxito do planejamento governamental das ações e programas das onze redes de desenvolvimento, a equipe técnica criou o Índice de Avaliação do Planejamento – IAP, que envolve componentes da execução orçamentária, físico e financeira. Os resultados apontaram razoável grau de eficácia na Rede de Educação e Desenvolvimento Humano, na Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação e nos Programas Especiais. A Rede de Desenvolvimento Rural apresentou grau crítico e as demais redes baixo grau de adequação.

Individualmente, na Rede de Educação e Desenvolvimento Humano, por exemplo, os gastos representaram 95,80% das despesas fixadas e sua participação na execução do orçamento geral passou de 8,61% em 2013 para 9,11% em 2014.

Na Rede de Atendimento em Saúde, embora esteja entre as redes que apresentaram baixo grau de adequação, foram gastos R\$7,210 bilhões, representando 99,21% do crédito fixado. Sua participação na execução do orçamento geral passou de 5,87 % em 2013 para 8,23% em 2014.

A despeito desses resultados, o Governo Mineiro demonstrou eficiência na gestão fiscal. Senão vejamos.

O Estado obteve superávit primário correspondente a 0,02% do PIB nacional. Embora inferior à meta estipulada na Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 20.845, de 6/8/2013, que era de 0,03% do PIB nacional, comparado ao exercício de 2013, a situação foi revertida, porquanto, naquele exercício, o resultado primário foi deficitário. Em valores correntes, o superávit primário em 2014 foi de R\$1,031 bilhão, inferior em 44,56% à meta estipulada na LDO.

Além disso, comparado aos resultados apresentados por outros estados brasileiros, a situação de Minas Gerais é favorável. Em consulta que realizei nos sítios eletrônicos das Secretarias das Fazendas de São Paulo, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Mato Grosso, à exceção de São Paulo, os demais Estados mencionados apresentaram resultado primário deficitário no ano de 2014.

O resultado nominal de R\$6,144 bilhões, que foi inferior à previsão em 53,29%, demonstra que o limite para crescimento da dívida fiscal líquida ficou aquém do previsto na LDO, cujo valor era de R\$11,530 bilhões, tendo sido cumprida, assim, a meta estabelecida.

Minas Gerais também cumpriu os índices e limites constitucionais e legais, bem como as obrigações específicas de final de mandato.

Em síntese, podem ser destacados, em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, os gastos com pessoal, que, de acordo com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, corresponderam a 52,94% (45,02% se considerada a Instrução Normativa TC nº 05, de 2001, que determina a exclusão das despesas com aposentadorias e pensões).

Também foi destinado 1% da receita corrente ordinária para pesquisa e desenvolvimento na FAPEMIG.

A concessão de garantias, as operações de crédito e a dívida como proporção da RCL estão abaixo dos limites legais, 1,58%, 0,25% e 178,97%, respectivamente, e as disponibilidades de caixa superaram os Restos a Pagar em R\$2,024 bilhões.

Ademais, em relação às respectivas receitas base de cálculo, foram aplicados 12,15% em Ações e Serviços Públicos da Saúde – ASPS e 25,066% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Essas matérias, em razão da relevância, terão abordagem mais detalhada em tópicos específicos.

Quanto à gestão patrimonial, outro importante indicador da gestão fiscal, o relatório técnico evidencia que houve déficit patrimonial de R\$4,219 bilhões, visto que as variações patrimoniais aumentativas ficaram aquém das variações patrimoniais diminutivas. Apesar de superior ao déficit apurado nos exercícios de 2011 a 2013, em relação ao ano de 2010, esse déficit diminuiu 26,14%.

Além desses indicadores da gestão fiscal, da análise feita pela CFAMGE, destaquei os seguintes aspectos, sobre os quais, na sequência, farei explanação mais detalhada: Créditos Adicionais, Renúncia de Receita, Dívida Pública, Restos a Pagar, Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, Ações e Serviços Públicos de Saúde, Receita de Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, Estratégia de Desenvolvimento do Estado com ênfase na Rede de Defesa e Segurança e Avaliação do Cumprimento das Recomendações e Determinações do Tribunal no exercício anterior.

Saliento que, com relação à reincidência das falhas detectadas em pareceres prévios de exercícios financeiros anteriores e que ainda remanesceram em 2014, mantive o procedimento até então adotado pelo Tribunal de recomendar a regularização das impropriedades, mas entendi ser necessário fixar prazo para o cumprimento das recomendações e determinações que serão propostas.

A fixação de prazo, no entanto, por se tratar de medida acessória, cujo objetivo é conferir efetividade à decisão deste Tribunal, não arrosta o princípio da não surpresa, pois o procedimento principal até então adotado por esta Corte, de recomendar a adoção de medidas saneadoras das impropriedades verificadas e daquelas que remanescem de exercícios anteriores, está sendo mantido.

- Créditos Adicionais (fls. 60 a 67 e 493 a 494)

O Orçamento Fiscal do Estado para o exercício financeiro de 2014, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 20.148, de 15/01/2014, estima as receitas no montante de R\$75,016 bilhões e fixa as despesas em igual importância. Prevê, também, investimentos da ordem de R\$6,478 bilhões para o Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado.

Para o ano de 2014, a LOA, em consonância com o art. 157 da Constituição Mineira, autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares ao orçamento, no limite de 10% da despesa fixada no Orçamento Fiscal (art. 8º), e idêntico limite para o Orçamento de Investimento das Empresas Controladas (art. 10).

À Assembleia Legislativa e ao seu Fundo Habitacional, de forma concomitante, foi autorizada a abertura de créditos suplementares também em 10% para os respectivos orçamentos.

Ainda, algumas hipóteses de não oneração do limite estabelecido para os créditos adicionais ao orçamento fiscal e de investimento foram autorizadas, conforme parágrafos únicos dos artigos 8º e 10 da LOA. Por ocasião da apreciação das contas governamentais de exercícios anteriores, as desonerações autorizadas para o Orçamento Fiscal foram objeto de recomendações deste Tribunal.

Na defesa apresentada, os Chefes do Poder Executivo Estadual não se pronunciaram acerca da matéria.

Contudo, consoante relatório da Controladoria-Geral do Estado – CGE, às fls. 309 e 310 do Anexo 4, o Governo justifica que a não inclusão de algumas despesas no referido limite objetiva evitar contingências supervenientes e imprevisíveis, relacionadas a pessoal, encargos e dívida pública, entre outras injunções. Assevera que vem respeitando as normas de direito financeiro e, em especial, o princípio constitucional da limitação de crédito.

A esse respeito, o Ministério Público junto ao Tribunal, em seu parecer, fls. 627/628, considerou irregular a exclusão de despesas no cômputo do limite de autorização da suplementação, por caracterizar abertura ilimitada de créditos adicionais, em desacordo com os preceitos do inciso VII do art. 167 da Constituição da República e os princípios constitucionais.

Consignou que, enquanto não houver definição de entendimento pelo Tribunal de Contas, a fim de considerar irregular tal procedimento, é imprescindível recomendar ao Governo Estadual que, nos próximos exercícios, a proposta de lei orçamentária contemple percentual de suplementação que abarque todas as naturezas de despesas. Recomendou à Assembleia Legislativa que promova a devida contenção, caso o projeto de lei orçamentária seja apresentado nos moldes ora questionado.

A meu juízo, os dispositivos da LOA, que autorizam a não oneração do limite permitido para abertura de créditos suplementares em razão da natureza do gasto, não se compatibilizam com preceitos constitucionais e legais de caráter geral sobre Direito Financeiro e Finanças Públicas.

Sob a ótica constitucional e legal, o orçamento é fruto de processo de planejamento, tecnicamente conduzido, de modo a agregar objetivos e prioridades da coletividade. E, como instrumento de planejamento das finanças públicas em determinado período, não está incólume, durante a etapa executória, ao surgimento de fatos novos, não previstos na fase de elaboração. Havendo a ocorrência de fatos novos, certos mecanismos permitem as correções necessárias, mediante a abertura de créditos adicionais, seja de natureza suplementar, especial ou extraordinária, peculiarmente definidos na Lei nº 4.320, de 1964, cujo manejo observará a natureza da insuficiência surgida no curso do exercício financeiro e as exigências constitucionais e legais para sua utilização.

Para tanto, o próprio regramento constitucional sobre finanças públicas vedou determinadas alterações orçamentárias, objetivando evitar que a vontade popular, manifestada na lei de meios, seja descaracterizada na sua essência, impondo ao Chefe do Poder Executivo a plena observância desse regramento, permitindo-lhe, tão somente, promover modificações orçamentárias, na fase de execução, de acordo com os limites previamente estabelecidos em lei.

Logo, dispor que despesas específicas, como as de pessoal e encargos, pagamento da dívida pública, de precatórios e de sentenças judiciais, não oneram o percentual limitativo da abertura de créditos orçamentários é dizer que, para a realização de tais despesas, o gestor não teria limites para suplementar as respectivas dotações.

Dado o caráter muitas vezes volátil das despesas em comento, é fato que o gestor precisa de margem mais alargada de ação, a ser autorizada na própria lei orçamentária anual ou em lei específica, com o intuito de oferecer-lhe maior autonomia e capacidade de gerenciamento.

Assim, nada impede que sejam estabelecidos limites diferenciados para aquelas despesas, cujas naturezas, na avaliação do gestor, reclamem maior flexibilidade de administração, desde que, para tanto, apresente critérios técnicos pré-estabelecidos e/ou estimativas históricas, a exemplo do formato adotado na Lei Orçamentária Anual da União.

A partir do relatório técnico, é possível verificar que, no Orçamento Fiscal, os créditos abertos com base na determinação legal em análise, atrelados à natureza do gasto e que, portanto, não foram considerados no limite de 10%, totalizaram R\$15,509 bilhões, representando 20,67% do crédito inicial fixado.

Contudo, deve ser ponderado que, analisada a execução orçamentária, de forma global, a propósito da demonstração contida no relatório técnico à fl. 412, os recursos disponíveis no exercício, no montante de R\$77,962 bilhões, resultante da soma entre a receita arrecadada, de R\$73,347 bilhões, e do superávit financeiro do exercício anterior, cuja utilização foi legalmente autorizada, no valor de R\$4,615 bilhões, foram superiores à despesa total executada, de R\$75,513 bilhões, o que permite afirmar que não ocorreu desequilíbrio entre receitas e despesas. Além disso, verifica-se que a despesa total executada foi 11,20% inferior ao total de créditos autorizados no exercício (R\$85,046 bilhões) e superou em 0,66% a despesa fixada na LOA, de R\$75,016 bilhões.

Sob esse viés, é possível concluir, também, que a permissão contida no inciso I do parágrafo único do art. 8º da LOA, inerente às despesas com pessoal e encargos sociais, não resultou em descontrole dessa natureza de gasto, consideradas as correspondentes disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, porquanto nas prestações de contas dos dois exercícios financeiros anteriores a 2014, quais sejam, 2012 e 2013, o Estado atendeu à determinação estabelecida no art. 19 dessa Lei, uma vez que o percentual de gastos com pessoal foi de 50,12% e 51,02%, respectivamente. O mesmo ocorreu no exercício financeiro de 2014, visto que o índice foi de 52,94% (limite STN) fl. 198.

No que diz respeito ao Orçamento de Investimento, verifica-se que o crédito autorizado foi superior em 150,63% ao crédito inicialmente fixado, frente a uma autorização de 10%. Entretanto, essas suplementações utilizaram como fonte de recurso as receitas próprias das empresas que, à luz do parágrafo único do art. 10 da LOA, não oneram o limite estabelecido para

os créditos adicionais. Ademais, tais créditos foram abertos por meio de decretos do Poder Executivo.

A LOA consigna, ainda, em seu art. 16, autorização para o Poder Executivo “transpor, remanejar, transferir, excluir, criar ou utilizar, total ou parcialmente, programas, ações, metas, indicadores e dotações orçamentárias, a fim de viabilizar a compatibilização entre o planejamento e o orçamento para o exercício de 2014, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desdobramento de órgãos e entidades ou de alterações de suas competências ou atribuições autorizadas por lei que altere a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo e em virtude da Lei Complementar nº 131, de 6 de dezembro de 2013”.

É entendimento pacífico na doutrina que, em consonância com o disposto no § 8º do art. 165 e do inciso VI do art. 167 da Constituição da República, a transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação orçamentária para outra ou de um órgão para outro somente podem ser autorizados por lei específica.

Conforme relatado pela CFAMGE, com fundamento no art. 16 da LOA, foi editado o Decreto nº 39, de 24/01/2014, dispondo sobre a transposição de dotações orçamentárias no montante de R\$1 milhão. Depreende-se, porém, que tal determinação decorreu de alterações na estrutura administrativa do Estado, autorizadas pela Lei nº 21.077, de 27/12/2013, que alterou as Leis Delegadas nº 179, de 1º/01/2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e nº 180, 20/01/2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

Diante de tais considerações, concluo que, embora as disposições contidas na LOA ora em exame não se compatibilizem com as normas jurídicas regentes da matéria, não ocorreu desequilíbrio na execução orçamentária do Estado, tampouco ocorreu transposição de dotações orçamentária sem autorização contida em lei específica.

No entanto, **recomendo, ao Executivo**, que, ao elaborar Projeto de Lei Orçamentária Anual, observe os comandos do § 8º do art. 165 e dos incisos III, VI e VII do art. 167, ambos da Constituição da República; do § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000; do art. 7º da Lei nº 4.320, de 17/3/1964, e demais normas legais pertinentes à matéria. Isso se faz necessário para que não se deixe de fixar outros parâmetros que balizem, de forma clara e precisa, a autorização para a abertura de créditos adicionais, a exemplo do formato adotado na LOA da União, a fim de evitar que disposições iguais às dos parágrafos únicos dos artigos 8º e 10 da LOA, de 2014, continuem a se repetir. **Recomendo** ainda que os procedimentos prescritos no art. 16 da referida lei (remanejamentos, transposições ou transferências) sejam autorizados por lei específica que não a lei de orçamento, consoante preceitua o inciso VI do art. 167 da Constituição da República.

Outrossim, **deverá a Assembleia Legislativa**, ao votar Projeto de Lei Orçamentária Anual, atentar para as vedações constitucionais e legais acerca da autorização de créditos, sendo imprescindível, por força das sobreditas normas, que o ato de concessão de créditos adicionais, ainda que especificados por natureza da despesa, expresse o correspondente valor a ser adicionado ou o limite percentual máximo sobre a receita orçada.

Determino que tais recomendações sejam contempladas no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, tendo em vista o tempo exíguo entre a deliberação deste Tribunal sobre as contas e a data fixada constitucionalmente para encaminhamento da proposta orçamentária do exercício financeiro de 2016 ao Poder Legislativo.

- Renúncia de Receita (fls. 126 a 137 e 486 a 487)

A renúncia de receita é outro item que merece ênfase, não só por se tratar de instrumento amplamente utilizado pelos gestores públicos para fomentar o desenvolvimento de atividades econômicas, culturais e sociais, mas, sobretudo, em razão da relevância dos recursos envolvidos e do efeito que essa política produz no equilíbrio das finanças públicas estaduais.

As renúncias de receitas no exercício financeiro de 2014, incluindo os benefícios preexistentes e os novos, alcançaram o montante de R\$4,626 bilhões, 22,24% acima do valor renunciado em 2013 e correspondente a 7,57% da Receita Corrente arrecadada e a 7,96% da Despesa Corrente realizada.

Os maiores beneficiados com as renúncias de receitas, em 2014, foram os setores da indústria, comércio e serviços que, juntos, concentraram 88,41% dos benefícios concedidos, embora os setores de agropecuária e outros setores tenham superado os valores previstos na LOA, respectivamente, em 105,57% e 252,96%.

Relativamente às regiões administrativas do Estado, as regiões Central, Sul de Minas e Triângulo concentraram 74,97% dos benefícios concedidos, a despeito de as renúncias efetivadas nas regiões Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas terem superado em 53,27% e 44,96%, respectivamente, a previsão contida na LOA. Vale lembrar que o Triângulo Mineiro e o Sul de Minas são regiões que apresentam indicadores socioeconômicos comparáveis às regiões mais desenvolvidas do Brasil. Em contrapartida, as regiões do Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas caracterizam-se por baixo dinamismo econômico e baixa qualidade de vida da população.

Outro dado que merece relevo é a representatividade dos gastos efetivados com os benefícios concedidos pelo Estado, quando comparados às despesas realizadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS e com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. O total das renúncias de receitas, R\$4,626 bilhões, representou 100,06 % dos gastos com as ASPS e 48,91% dos gastos com a MDE, o que revela a importância dos valores renunciados para as políticas públicas no âmbito do Estado.

Como anotado pela equipe técnica, para o Estado de Minas Gérias, que possui regiões com índices de pobreza significativos, a renúncia de receita pode ser eficaz para propiciar a atração de empreendimentos para as regiões carentes e, ainda, para diversificar a economia mineira que tem forte dependência do extrativismo mineral.

A propósito, em atendimento à recomendação deste Tribunal, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF encaminhou base de dados que subsidiará estudo capaz de avaliar a eficácia da concessão dos benefícios fiscais para a sociedade mineira. No entanto, conforme informou a CFAMGE, a análise dos dados encaminhados ainda está sendo realizada, em face da sua complexidade.

Também em atendimento à recomendação desta Corte, a SEF encaminha regularmente à Unidade Técnica informações acerca das renúncias de receitas e a exposição de motivos para concessão dos benefícios em questão.

Por meio de tais informações, cujos correspondentes expedientes, embora não integrem os autos, compõem os papéis de trabalho da CFAMGE, verifica-se que as concessões realizadas nos 1º, 2º e 3º trimestres do exercício financeiro de 2014 tiveram como objetivo geral a proteção e o fortalecimento do mercado interno, diante da chamada “guerra fiscal”, bem como a geração de novos empregos.

Para tanto, ocorreram alterações nos regimes especiais anteriormente concedidos para empresas de vários setores da economia, tais como Indústrias Produtoras de Locomotivas, Vagões e Outros Materiais Rodantes-Reporto; Artefatos de Material Plástico para Uso Pessoal e Doméstico; Alimentos; Comércio; Eletrônicos; Laticínios; *E-commerce*; Máquinas e Equipamentos; Frigoríficos e Indústria de Carne; Fabricação de Tecidos Especiais e Artefatos Têxteis.

Foram também concedidos benefícios para os setores de Artefatos de Material Plástico; Agricultura Familiar; Comércio Distribuidor, Atacadista ou Centro de Distribuição; Preparações Farmacêuticas, Reagentes para Diagnósticos *in vitro*, Insumos para a Indústria de Medicamentos e Equipamentos Médicos, assim como foi dado tratamento tributário diferenciado, na forma do Decreto nº 46.624, de 17/10/2014, que altera o Regulamento do ICMS (RICMS), aprovado pelo Decreto nº 43.080, de 13/12/2002.

Contudo, as informações constantes no item 5.4 do relatório técnico, às fls. 126 a 137, demonstram que o efetivo acompanhamento da concessão de benefícios fiscais, dos seus resultados e de sua eficácia ficou prejudicado, em razão de o Governo Mineiro não estar cumprindo, integralmente, o disposto no inciso V do § 2º do art. 4º e no art. 14, ambos da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Informa a CFAMGE que, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, integrante do Anexo de Metas Fiscais, o qual acompanha a LDO de 2014, não estão especificadas a compensação da renúncia e a “análise dos critérios estabelecidos para as renúncias de receitas e suas respectivas compensações” que deveriam ser apresentadas nesse demonstrativo, conforme orientação da STN.

Ainda em consonância com as orientações da STN, para as novas renúncias de receitas, deveriam estar demonstradas as medidas de compensação e os critérios estabelecidos para a sua concessão, o que também não ocorreu.

Nesse contexto, por constituir tema que vem merecendo destaque em virtude do impacto fiscal que as concessões de incentivos e benefícios fiscais provocam, acorde com a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal, **recomendo** que a Administração Estadual, alinhada às orientações da STN, evidencie, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receitas e suas respectivas compensações.

Quanto aos benefícios preexistentes (Renúncia Consolidada), a equipe técnica registra a intenção do Governo – consignada no Parecer DOLT-SUTRI nº 005/2014, citado no Relatório da Controladoria-Geral do Estado –, de suprimir, na LDO, na LOA, e nas Prestações de Contas do Governo, a informação do montante desses benefícios.

Considerando, também, a representatividade dos recursos envolvidos nos benefícios e incentivos fiscais já concedidos, que geram consequências nas finanças estaduais por vários exercícios, e em homenagem ao princípio da transparência, **determino** que as informações relativas ao

montante dos benefícios preexistentes sejam mantidas nos demonstrativos da LDO e da LOA, assim como nas prestações de contas encaminhadas a este Tribunal.

Além das renúncias que concede, o Estado submete-se ainda às perdas fiscais em decorrência da política fiscal implantada pela União, denominadas de benefícios heterônomos, que somaram R\$5,580 bilhões e foram 8,54% superiores às perdas ocorridas no exercício financeiro de 2013 e 10,09% abaixo do previsto na LOA. Referidas perdas representam, também, 11,85% das Receitas Tributárias arrecadadas e 14,89% das Receitas de ICMS auferidas.

Nesse quesito, merece destaque a perda decorrente da Lei Kandir, tendo em vista a importância do comércio exterior mineiro para o país, principalmente no que diz respeito à exportação do minério de ferro.

No exercício ora analisado, a União repassou ao Estado, como forma de ressarcimento das possíveis perdas de arrecadação de ICMS sobre as exportações de produtos primários e semielaborados, o valor de R\$188,723 milhões. Lado outro, a perda líquida de arrecadação em consequência dessa isenção totalizou R\$2,898 bilhões, revelando a insuficiência de recursos transferidos na compensação das perdas de arrecadação de ICMS, em virtude da política federal implantada por meio da Lei Complementar nº 87, de 1996, Lei Kandir.

Comparativamente ao exercício de 2013, a perda líquida oriunda dessa política cresceu 19,80% e, por outro lado, as transferências da União permaneceram no mesmo patamar, ou seja, foram transferidos R\$188,723 milhões.

Aliás, comparando a variação dos repasses efetuados pela União a esse título e das perdas líquidas após o ressarcimento, verifica-se que os repasses, a preços correntes, entre os exercícios de 2008 (Processo nº 782.747) e 2014, aumentaram 22,44%, enquanto as perdas aumentaram 145,80%.

Diante desse cenário e da dificuldade financeira em que o Estado se encontra, **reitero a recomendação** deste Tribunal para que se concentrem esforços, por meio da mobilização de lideranças políticas nos âmbitos estadual e federal, objetivando a efetiva alteração da Lei Kandir ou o aumento dos repasses de recursos compensatórios pela União.

A título de informação, tramita, no Senado Federal, o Projeto de Lei nº 312, de 2013, que visa regulamentar o art. 91 do ADCT da Constituição da República e estabelecer critérios para calcular o valor dessa compensação.

Por fim, ressalta a equipe técnica que a Administração Pública estadual não observou as orientações da STN para contabilizar e evidenciar os valores referentes às renúncias de receitas.

O Governo deve dar transparência de seus atos à sociedade e, para tanto, um dos principais instrumentos utilizados é a contabilidade. O art. 83 da Lei nº 4.320, de 1964, determina que todos os atos e fatos relacionados com a Administração Pública devem estar registrados contabilmente.

Nessa esteira, a STN, mediante o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, da 5ª edição, utilizado para o exercício de 2014, às fls. 39 a 43, orienta, *in verbis*:

No entanto, para demonstrar aos usuários da informação contábil a existência e o montante dos recursos que o ente tem a competência de arrecadar, mas que não ingressam nos cofres públicos por renúncia, deve ser feito um levantamento de toda a renúncia de receita existente no ente.

Contabilmente, é utilizada a metodologia da dedução de receita para evidenciar as renúncias. Dessa forma, deve haver um registro contábil na natureza de receita orçamentária objeto da renúncia, em contrapartida com uma redução de receita (conta redutora de receita).

Desse modo, ante a relevância nas finanças públicas dos recursos aplicados a título de incentivos e benefícios concedidos e, ainda, da necessidade de disponibilizar para a sociedade todas as informações relativas aos atos praticados pela Administração Pública, **recomendo** que tais valores sejam registrados na forma preconizada nos manuais de contabilidade aplicada ao setor público.

- Dívida Pública (fls. 144 a 159)

No exame dos autos, foram priorizados aspectos relativos à dívida pública que, por representar importância vultosa do passivo estadual, tem grande repercussão no equilíbrio fiscal das contas públicas e, por conseguinte, no atendimento às demandas das áreas prioritárias da atuação estatal.

A questão do endividamento público é bastante complexa, não somente para o Estado de Minas Gerais, mas para todas as demais Unidades da Federação brasileira. Os pactos dessa natureza ainda refletem práticas adotadas no período inflacionário, vivenciado pelo país em passado recente.

Como se vê no relatório técnico às fls.144 a 159, no exercício financeiro de 2014, a dívida consolidada do Estado, incluindo a dívida consolidada previdenciária, totalizou R\$94,347 bilhões, apresentando crescimento de 5,67%, em relação ao exercício financeiro de 2013 (R\$89,285 bilhões).

A propósito, se a população mineira, formada por 20.734.097 habitantes, de acordo com estimativa do IBGE, fosse convocada para contribuir com a quitação dessa dívida, seria necessário que cada cidadão mineiro desembolsasse R\$4,5 mil.

A maior parte da dívida estadual é representada por obrigações decorrentes de contratos de empréstimos e de financiamentos, que totalizam R\$88,272 bilhões. Desse montante, R\$77,888 bilhões são relativos à dívida interna, o que representa 82,55% do valor total da dívida (R\$94,347 bilhões), e o restante, R\$10,384 bilhões, refere-se à dívida externa, que equivale a 11,01%.

Os compromissos que demandam maior atenção são aqueles celebrados com a União, oriundos da renegociação da dívida, respaldada pela Lei nº 9.496, de 11/9/1997, que estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária dos Estados e do Distrito Federal, bem como para saneamento dos bancos estaduais (Bemge, Credireal e Minascaixa) e recomposição patrimonial do BDMG, contratos esses de maior peso, que implicaram o resíduo financeiro de R\$70,323 bilhões (74,54%).

A base do acordo celebrado entre o Estado e a União limita o serviço da dívida a 13% da Receita Líquida Real – RLR, além disso, determina a incorporação do excedente ao principal e

estabelece como índice de correção o IGP-DI, de crescimento superior aos demais índices de variações de preços.

Conquanto informado pela Unidade Técnica que, à época, as condições para renegociação da dívida com a União eram mais favoráveis do que as taxas de juros nominais oferecidas no mercado, entre os anos de 1998 (data da contratação) e 2014, a dívida decorrente desse acordo cresceu, em termos reais, 26,43% a preços de dezembro de 2014.

Em virtude da trajetória de crescimento significativo, essa dívida é objeto de contínuo acompanhamento e recomendações por parte deste Tribunal, que se manifestou pela necessidade de revisão dos critérios de indexação e das elevadas taxas de juros utilizadas para tal renegociação.

Isso era extremamente necessário, não somente por questão de razoabilidade, mas, sobretudo, pelos reflexos negativos que o alto custo dessa dívida produz para o povo mineiro, por comprometer ações governamentais em áreas prioritárias, carecedoras de investimentos.

Cabe enfatizar, por oportuno, que a acurada análise técnica na Dívida Pública, realizada por ocasião da apreciação das contas governamentais relativas ao exercício financeiro de 2010, contribuiu para subsidiar as ações do Governo Mineiro e de outros governos estaduais, no intuito de conter a expansão de suas dívidas com a União. Os esforços empreendidos resultaram na Lei Complementar nº 148, de 25/11/2014, que alterou a Lei Complementar nº 101, de 2000, e dispôs sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios.

O estudo realizado pela CFAMGE demonstra que, com as novas regras trazidas pela citada lei complementar, apesar de não melhorar de imediato o fluxo de caixa do Estado, porquanto o percentual de comprometimento da receita, 13% da RLR, permanece, o saldo da dívida em 2028 (ano do término da vigência do contrato que pode ser prorrogado até 2038) passará para R\$7,677 bilhões e estará liquidada no início do exercício financeiro de 2030.

Caso não ocorresse a repactuação, o saldo da dívida no mesmo período seria de R\$63,283 bilhões e somente seria possível sua quitação em 2038, isso se for aumentado o percentual de comprometimento da receita para 16% da RLR. Dessa forma, haverá redução, em valores de 2014, de R\$55,606 bilhões.

O Governo Federal, no entanto, está dificultando a implantação do disposto na referida lei. Diante dessa situação, tramita, na Câmara dos Deputados, o Projeto de Lei Complementar nº 15, de 2015, de iniciativa do Deputado Leonardo Picciani, cujo objetivo é alterar a Lei Complementar nº 148, de 2014, para que, independentemente de sua regulamentação, no prazo de trinta dias da data da manifestação do devedor ao Ministério da Fazenda, a União promova os aditivos contratuais e, se assim não for procedido, os devedores poderão recolher, a título de pagamento à União, o montante devido, nos termos do que dispõe esse diploma legal.

A justificativa para iniciativa do referido Projeto deu-se em razão do entendimento de que a citada lei complementar é de aplicação imediata e independe de regulamentação, aliado ao fato de os entes federados estarem pleiteando judicialmente seus direitos, em face da inércia da União em dar cumprimento à mencionada lei.

Não obstante o projeto de lei complementar ainda estar em tramitação, ante o cenário de crise enfrentado pelo Estado, impõe-se **recomendar** ao Governo que adote as providências necessárias para que a aplicação da Lei Complementar nº 148, de 2014, seja imediata. A propósito, os Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo acionaram judicialmente a União, buscando o cumprimento da citada lei.

Por outro lado, apesar da expansão da dívida pública, o Estado cumpriu o limite de endividamento estabelecido legalmente, que é de duas vezes a Receita Corrente Líquida – RCL, porquanto a dívida corrente líquida correspondeu, em 31/12/2014, a 1,7896 vezes da RCL.

Por fim, destaco os efeitos provocados no orçamento fiscal, em decorrência do encerramento da dívida com a CEMIG, em março de 2013. Depois da dívida com a União, os compromissos que demandavam maior atenção eram aqueles com a CEMIG, os quais também foram objeto de contínuo acompanhamento por parte desta Corte de Contas, o que, por conseguinte, deu ensejo a recomendações ao Governo Mineiro.

Com efeito, o impacto da quitação da dívida com a CEMIG, nas contas governamentais, pode ser verificado no comportamento da despesa a esse título, no exercício financeiro de 2014. Nesse exercício, as despesas realizadas com serviço da dívida representaram 7,60% da despesa fiscal, enquanto, em 2012 e 2013, essa representatividade foi de 10,06% e 10,69%, respectivamente.

- Restos a Pagar (fl.166 a 177, 231 a 250, 489 a 492)

Pressuposto básico da responsabilidade fiscal, os restos a pagar mereceram especial atenção na Lei Complementar nº 101, de 2000, que estabeleceu regras e limites para apropriação de despesas que impliquem o reconhecimento de obrigações a pagar pelo Poder Público.

O inciso II do art. 59 da aludida lei atribui ao Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, assim como ao controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento dos limites e condições para inscrição em restos a pagar.

Nessa esteira, a CFAMGE realizou a análise dos restos a pagar no item 5.11 do relatório técnico, do qual se extrai que o saldo de Restos a Pagar no final do exercício financeiro de 2014 é de R\$5,130 bilhões, equivalentes a 89,19% do Passivo Circulante. Desse montante, R\$4,632 bilhões (90,30%) foram inscritos em 2014 e R\$497,345 milhões (9,70%) nos exercícios financeiros de 1997 a 2013.

Comparado ao saldo verificado no exercício financeiro de 2013, houve decréscimo de 9,64%, mormente em razão dos pagamentos de restos a pagar de exercícios anteriores, R\$4,592 bilhões, que superaram em 36,08% os pagamentos realizados naquele exercício. Todavia, a equipe técnica registra que, apesar de ter sido reduzido tal passivo, a manutenção de restos a pagar de exercícios anteriores contraria os dispositivos da Lei nº 4.320, de 1964, que preveem a permanência de registros dessa natureza por período de até um ano, o que, se não observado, descaracteriza o próprio conceito de dívida fluante.

No que tange à composição dos restos a pagar por natureza de despesas, a CFAMGE assinalou que a conta contábil Obrigações Liquidadas a Pagar – OLP, que demonstra os Restos a Pagar Processados, foi apresentada em consonância com a exigência contida no inciso V do art. 50 da LRF. No entanto, a conta Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores, que retrata os Restos a Pagar Não Processados, ainda não evidencia tal detalhamento, não obstante as recomendações

deste Tribunal em exercícios anteriores. Nesse particular, a CFAMGE ressalta que a implantação desse procedimento é preconizada no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

Na análise das Obrigações Liquidadas a Pagar, a CFAMGE verificou que o grupo de despesa que apresenta saldo mais relevante é o de Pessoal e Encargos Sociais, R\$1,716 bilhões. Também ficou evidenciado que, no final do exercício financeiro de 2014, o Estado apresentou suficiência financeira de R\$2,024 bilhões, mesmo depois das inscrições de Restos a Pagar Não Processados.

Da leitura das informações contidas no relatório técnico, é possível concluir que a gestão financeira do Estado foi responsável, haja vista a existência de disponibilidade financeira para acobertar as inscrições em restos a pagar, cumprindo-se, assim, o disposto no art. 42 da LRF.

Por outro lado, cabe salientar que o registro dos Restos a Pagar não Processados sem detalhamento da natureza da despesa, em desacordo com o inciso V do art. 50 da LRF, mereceu recomendação deste Tribunal, por ocasião da apreciação das contas governamentais de exercícios anteriores. No entanto, tendo em vista a informação de fl. 411 de que os procedimentos contábeis definidos no MCASP estão sendo implantados no Estado de forma gradual, deixo de reiterar essa recomendação, no aguardo de que, para o exercício de 2015, os Restos a Pagar não Processados estejam detalhados, no mínimo, por natureza da despesa.

A despeito de a CFAMGE não ter apontado ocorrências relativas ao disposto nas alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 55 da LRF, em consulta à página eletrônica oficial da Secretaria de Estado de Fazenda, verifiquei, nos demonstrativos de Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar, Anexos 4 e 6 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, que o Estado demonstrou, por Poder e Órgão, de forma individualizada e consolidada, o cumprimento das normas fiscais. Tais informações, porém, não estão segregadas por recursos vinculados, conforme determina o inciso I do art. 50 da LRF.

Em que pese a Secretaria de Estado de Fazenda alegar que os registros contábeis relacionados aos Restos a Pagar e aos respectivos direitos a receber pelos órgãos e entidades do Tesouro Estadual estão demonstrados simultaneamente no ativo e no passivo, fl. 310 do Relatório da CGE (Anexo 4), entendo que a evidenciação por recursos vinculados nos demonstrativos exigidos nas alíneas “a” e “b” do inciso III do art. 55 da LRF contribuiria sobremaneira para a transparência da gestão fiscal.

A recomendação desta Corte para correção dessa deficiência, formulada nos pareceres prévios dos exercícios financeiros anteriores, ainda não foi atendida.

Assim, reitero a **recomendação** ao Poder Executivo para que sejam instituídos mecanismos contábeis, com vistas a dar a devida transparência da informação, de modo que os demonstrativos evidenciem, de forma clara, as disponibilidades de caixa para cada fonte de recurso, assim como as respectivas inscrições de Restos a Pagar. A recomendação deve ser atendida para os demonstrativos referentes ao exercício financeiro de 2016.

A CFAMGE informa que, com a implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, os restos a pagar não processados dos exercícios financeiros de 1997 a 2013 passaram a figurar nas contas de controle, não influenciando, assim, as exigibilidades do Estado. E, com a

adoção desse procedimento, a recomendação do Tribunal para que as obrigações financeiras sejam registradas de acordo com o grau de exigibilidade foi atendida.

Todavia, chama atenção o registro, em restos a pagar, de obrigações liquidadas desde o exercício financeiro de 1997 (R\$331,879 milhões), por serem, em tese, despesas cuja prestação de serviço, entrega da obra ou material já foi reconhecida pela Administração.

Embora esse montante não seja representativo em relação ao saldo de restos a pagar no final do exercício financeiro de 2014, tal procedimento não se coaduna com as normas de Direito Financeiro sobre a matéria.

A propósito, na apreciação das contas governamentais do exercício financeiro de 2011, Processo nº 872.207, foi **recomendado** aos Chefes do Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público que promovessem a adequação desses procedimentos às normas pertinentes.

Reitero a **recomendação** formulada naquela ocasião, até porque a manutenção de tais valores reflete, negativamente, no patrimônio estadual.

A CFAMGE assinalou, ainda, que a Controladoria-Geral do Estado consignou, em seu parecer, terem sido realizados cancelamentos de empenhos liquidados que somam R\$1,140 bilhão.

A defesa não se manifestou sobre o assunto.

O Controlador-Geral, entretanto, à fl. 249-v do Anexo 4, acerca dessa matéria, assim manifestou-se:

Tendo em vista que as análises se basearam, exclusivamente, nos saldos contábeis e de execução orçamentária e financeira armazenados no Sistema de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais (SIAFI/MG), não se avaliou se as anulações das liquidações foram acompanhadas dos cancelamentos das respectivas obrigações junto aos credores, conforme prevê o art. 63 da Lei nº 4.320/64.

Logo, não existem documentos ou informações suficientes nos autos para avaliar a regularidade desse procedimento.

Sobre essa questão, cabe lembrar que o art. 9º da LRF, mormente em seu *caput* e parágrafos 1º e 2º, ao tratar de limitação de empenho e movimentação financeira, com vistas ao atingimento dos resultados primário e nominal, cria para o ente a obrigação de realizar avaliação periódica da subsistência dos empenhos realizados. No âmbito do Estado de Minas Gerais, os critérios para limitação de empenho e movimentação financeira foram fixados nos artigos 41 a 43 da LDO.

Demais disso, para o encerramento do exercício financeiro de 2014, foi editado o Decreto nº 46.638, de 29/10/2014, cujos artigos 5º e 6º abordam os procedimentos a serem adotados para inscrição dos restos a pagar. Das disposições ali contidas, destaca-se o estabelecido no § 3º do art. 5º que, objetivando o equilíbrio das contas governamentais, atribui à Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF competência para propor cancelamentos, após avaliação da subsistência dos saldos de empenho e de Restos a Pagar inscritos.

Quanto à questão da subsistência dos saldos de empenho e de restos a pagar inscritos, a orientação da STN é de que os empenhos de despesas já liquidadas não poderão ser cancelados, salvo se cancelada também a obrigação correspondente junto ao credor, ou seja, se não houver mais a dívida por devolução de materiais ou outros motivos semelhantes.

Compete à Junta de Programação Orçamentária e Financeira, então, fazer a avaliação da subsistência dos saldos de empenho e de restos a pagar inscritos para justificar cancelamentos realizados a esse título, sendo que a verificação da regularidade dos procedimentos adotados, *in casu*, somente pode ser aferida mediante exame da documentação pertinente.

Assim, não existem documentos suficientes nos autos para avaliar a regularidade de tal procedimento, até porque essa matéria caracteriza típico ato de gestão que refoge ao escopo da análise empreendida nas contas de governo, consoante a sistemática adotada pelo Tribunal, o que pode ser verificado, sobretudo, nas contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais.

Ainda sobre o tema tratado neste item, merecem destaque os Restos a Pagar de recursos destinados à Educação e à Saúde, examinados nos tópicos 6.1 e 6.2 do relatório técnico.

Nas análises das prestações de contas de exercícios anteriores, assim como no exercício em exame, fls. 232, 233, 242 e 243, a equipe técnica ressaltou que, embora o Estado tenha apresentado disponibilidade de caixa, não existe sistema de informações que registre, de forma isolada, a existência de recursos suficientes para acobertar as inscrições relativas aos restos a pagar não processados, das despesas da Educação, não vinculados ao FUNDEB, bem como das despesas da Saúde, que são computados para cumprimento das normas constitucionais.

A esse respeito, o Tribunal, na apreciação das contas atinentes ao exercício financeiro de 2012, Processo nº 886.510, acatou a inclusão desses valores no cômputo das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e com Ações e Serviços Públicos de Saúde, porquanto o Estado demonstrou a existência de disponibilidade financeira e, consoante alegações apresentadas pelo Governador à época, os restos a pagar desses setores estavam acobertados pela disponibilidade financeira existente no Caixa Único do Estado.

Vale lembrar que o Caixa Único foi instituído em obediência ao princípio da unidade de tesouraria ou da unidade de caixa, previsto no art. 56 da Lei nº 4.320, de 1964.

No Estado, o Decreto nº 39.874, de 3/9/1998, que regulamenta as atividades de administração financeira, determina, no art. 1º, que a execução financeira das receitas e das despesas observará o princípio da unidade de tesouraria e, no art. 3º, apresenta o rol, por classificação orçamentária, das receitas que devem ser recolhidas à conta única, quais sejam: receita tributária; dividendos e demais receitas patrimoniais; outras receitas orçamentárias, outras transferências da União, salvo disposição em contrário de legislação federal, e as receitas decorrentes de convênios, ajustes, acordos ou contratos, independentemente de sua prévia inclusão no orçamento fiscal.

Entretanto, o entendimento adotado não é pacífico.

Conforme citado no relatório técnico, o Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, por ocasião da apreciação das contas governamentais de 2012, asseverou que a manutenção de conta específica para movimentar recursos vinculados à saúde não infringe o princípio da unidade de tesouraria, uma vez que o Caixa Único visa, primordialmente, assegurar que a arrecadação da receita ocorra de forma centralizada.

Ainda com relação aos recursos destinados à saúde, extrai-se do pronunciamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da Bahia, por ocasião da emissão do parecer prévio relativo às contas do Governador daquele Estado, relativas ao exercício de 2013, o entendimento de que: “(...) a unidade de caixa (em que pese encontrar guarida no art. 56 da Lei Federal nº 4.320/64)

não pode ser adotada como modelo absoluto, a (sic) revelia, inclusive, de outros dispositivos constitucionais/legais que impõem expressamente a necessidade de utilização (sic) conta específica para a gestão de determinados recursos, notadamente aqueles relacionados às necessidades públicas essenciais”.

Para os recursos destinados à educação, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no Manual Básico – Aplicação no Ensino e as Novas Regras, editado em dezembro de 2012, determinou ao órgão responsável por essa pasta que mantivesse ao menos três contas bancárias, sendo uma para o FUNDEB, uma para movimentar as receitas da Educação não vinculadas ao FUNDEB e outra para movimentar os recursos do Salário-Educação.

Acerca da matéria, entendo que o Tribunal de Contas, na qualidade de órgão de controle externo e em razão de suas competências legais e constitucionais, para editar normas regulamentadoras necessárias ao exercício de suas atribuições, entre as quais se encontra a fiscalização da adequada utilização dos recursos públicos, estabeleceu a obrigatoriedade da abertura de conta bancária específica para movimentação dos recursos afetos à educação e à saúde, conforme determinado nas respectivas Instruções Normativas nº 13, de 3/12/2008, e nº 19, de 17/12/2008. Isso com o intuito de dar transparência à gestão de recursos constitucionalmente vinculados e, conseqüentemente, proporcionar melhor controle na aplicação dos recursos destinados àqueles segmentos.

A propósito, a movimentação financeira realizada em conta específica ou subcontas, mormente se considerarmos o volume de recursos envolvidos, permite ao responsável pelo controle inferir, com maior precisão, se a totalidade dos recursos correlatos foram efetivamente destinados para a finalidade almejada.

Por isso, compete ao jurisdicionado atender às regras de aprimoramento do controle emanadas pela legislação de regência e por este Tribunal, com vistas a possibilitar a fiscalização dos recursos públicos aplicados pela Administração nessas áreas prioritárias da atuação estatal.

Nada obstante, dada à magnitude da estrutura administrativa estadual e o volume de recursos financeiros movimentados, entendo que essas receitas podem, até, ser mantidas na conta única do Estado, desde que registradas em subcontas, cujos saldos, em respeito ao princípio da transparência, devem ser evidenciados contabilmente.

Nesse contexto, **recomendo** ao Poder Executivo que crie codificações específicas, no Caixa Único, para as receitas destinadas às Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não vinculadas ao FUNDEB. Esse procedimento deve ser implantado **até o exercício de 2016**. Ressalto que, não sendo possível a criação de sistemática contábil para evidenciar tais informações, o gestor deve criar outros mecanismos para demonstrá-las.

- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (fls. 231 a 233)

A educação é considerada pela Constituição da República como direito de alta relevância pública, como demonstram os dispositivos indicados a seguir.

De acordo com o art. 6º, são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

O art. 205 dispõe que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

O art. 227, por sua vez, determina que constitui dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

Dúvidas não há, portanto, acerca do extremo relevo que assume o segmento da educação no direito constitucional brasileiro.

Ocorre que a efetividade de tal direito demanda recursos financeiros já que se trata de direito prestacional. Segundo o constitucionalista Luís Roberto Barroso, “direitos sociais são comumente identificados como aqueles que envolvem prestações positivas por parte do Estado, razão pela qual demandariam investimentos em recursos, nem sempre disponíveis”. Nesse particular, vale, mais uma vez, lembrar a lição, tais direitos, “também referidos como prestacionais, se materializam com a entrega de determinadas utilidades concretas, como educação e saúde”.

O mesmo jurista, ao discorrer sobre a concretização do direito constitucional, lembra que “**a efetividade foi o rito de passagem do velho para o novo direito constitucional, fazendo com que a Constituição deixasse de ser uma miragem, com as honras de uma falsa supremacia, que não se traduzia em proveito para a cidadania**” (BARROSO, Luís Roberto. *Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial*. In: Interesse Público, ano 9, n. 46, nov./dez. 2007. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 34 e 34). (Destaquei)

Evitando delongar-me acerca das questões pragmáticas que envolvem a inefetividade do direito à educação – porque sobejamente conhecidas de todos – cumpro-me apenas destacar a importância, na atividade de controle das contas públicas, de se voltar os olhos para a realidade circundante, para o cotidiano da maioria da população brasileira, com vistas a contribuir para que a Constituição deixe de ser miragem e se concretize em ações e serviços públicos de qualidade para o cidadão.

Em suma, entendo que, além dos mandamentos constitucionais referidos, componentes da realidade – como o da sociedade repleta de seres humanos que dependem da efetivação dos direitos sociais e o da escassez de meios em função da qual o gestor público se vê, muitas vezes, na contingência de praticar difíceis escolhas em termos de alocação de recursos – necessitam ser considerados no exercício da atividade de controle das contas públicas.

Certamente sensibilizado com a realidade circundante e com a conseqüente necessidade de garantir a efetivação do direito social em tela, o Constituinte cuidou de assegurar os meios de fazer valer esse direito. Assim é que, no art. 212 da Constituição de 1988, determinou que a União aplicará, anualmente, **nunca menos** de dezoito, e **os Estados**, o Distrito Federal e **os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Vê-se, portanto, que a Constituição estabeleceu direitos sociais, mas cuidou, também, de garanti-los, ao vincular os entes federados à aplicação de percentagens mínimas de recursos de impostos (próprios e transferidos) na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

No âmbito dos Estados, as fontes de financiamento da manutenção e desenvolvimento o ensino correspondem a, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) da cota-parte do Estado na arrecadação de impostos, como IPVA, ITCD, ICMS (incluindo multas e dívida ativa), do IRRF (sobre rendimentos pagos pelo Estado, suas autarquias e fundações), acrescida das quotas-partes do Fundo de Participação dos Estados – FPE, da Transferência Financeira – Lei Complementar nº 87, de 1996 (Lei Kandir), e demais transferências constitucionais, desconsideradas aquelas feitas aos municípios.

Com vistas à aplicação dos recursos no ensino, em cumprimento ao comando fixado no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da Constituição, foi instituído, inicialmente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, que vigorou de 1997 a 2006. Posteriormente, por força da Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que deu nova redação ao referido art. 60, o FUNDEF foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, com vigência até 2020, cuja regulamentação ocorreu por meio da Lei Federal nº 11.494, de 2007.

Nos termos do art. 60 do ADCT, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que alude o art. 212 da Constituição para formação do FUNDEB, que é constituído por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do art. 155; o inciso II do caput do art. 157; os incisos II, III e IV do caput do art. 158; e as alíneas “a” e “b” do inciso I e o inciso II do *caput* do art. 159, todos da Constituição da República.

Na sistemática adotada, tais recursos são transferidos para o FUNDEB, no âmbito estadual, em conta específica aberta no Banco do Brasil, o qual procede à distribuição desses recursos, de forma automática e periódica, mediante crédito em favor do próprio Estado e dos respectivos municípios, que devem, de igual modo, instituir contas únicas e específicas para gerir aqueles recursos. A administração e a movimentação dessas contas são de responsabilidade de cada um dos entes, que definirá, de acordo com o respectivo cronograma financeiro, o momento oportuno para pagamento das despesas e para aplicação em operações financeiras, na forma prevista no art. 20 da Lei Federal nº 11.494, de 2007.

A distribuição dos recursos do FUNDEB é orientada pelo número de alunos matriculados na educação básica pública, de acordo com dados do último censo escolar, levando-se em consideração os respectivos âmbitos de atuação prioritária. No caso dos Estados, é considerado o número de alunos matriculados no ensino fundamental e médio e, no caso dos Municípios, o número de alunos da educação infantil e do ensino fundamental, a teor do inciso II do art. 60 do ADCT, c/c §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição da República.

Em que pese a criação dos Fundos, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não estão isentos da obrigatoriedade da aplicação no ensino de pelo menos 5% do montante dos impostos e transferências que compõem a cesta de recursos do FUNDEB, nos termos do art. 3º da Lei Federal nº 11.494, de 2007, e de, no mínimo, 25% dos demais impostos e transferências.

Feitas essas considerações introdutórias, passo ao exame dos apontamentos da Unidade Técnica e das razões da defesa.

Com base nas receitas resultantes de impostos e transferências, incluindo parcela das receitas destinadas ao Fundo Estadual de Erradicação da Miséria – FEM, arrecadadas no exercício financeiro de 2014, da ordem de R\$38.055.931.524,27, o mínimo constitucional exigido, de 25%, a ser aplicado pelo Estado de Minas, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, representa R\$9.513.982.881,07.

De acordo com o Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, elaborado em consonância com as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, anexo ao meu relatório, foram destinados à MDE R\$9.459.051.870,32, equivalentes a 24,86% da receita base de cálculo.

Do confronto entre os valores indicados, apura-se diferença de R\$54.931.010,75, que representa 0,57% do mínimo constitucional e 0,14% da receita base de cálculo.

Da análise do mencionado Anexo e das informações constantes na prestação de contas, relativamente à apuração do percentual de aplicação de recursos na MDE, a CFAMGE, às fls. 231 a 234, consignou, no relatório técnico inicial, terem sido computadas indevidamente as despesas realizadas com os programas Poupança Jovem e PlugMinas, os quais são financiados com recursos do FEM, no montante de R\$57.888.621,46.

Depois de decotar tais despesas, concluiu a CFAMGE que a aplicação de recursos na MDE, no exercício financeiro de 2014, foi de 24,70%, assim detalhado:

Receita Base de Cálculo	R\$ 38.055.931.524,27
Despesa com MDE realizadas pelo Estado	R\$ 8.778.598.721,43
(-) Despesa com os Programas Poupança Jovem e PlugMinas (FEM)	R\$ 57.888.621,46
(+) Perda com o FUNDEB	R\$ 782.599.681,53
(-) Rendimento de Aplicação Financeira de recursos do FUNDEB	R\$ 80.350.587,06
(-) Cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores	R\$ 21.795.945,58
Total Apurado	R\$ 9.401.163.248,86
Percentual Aplicado	24,70%

Nas razões de defesa, às fls. 591 a 601, os Chefes do Poder Executivo Estadual alegam que a execução das despesas constitucionalmente vinculadas à educação alcançou, no exercício financeiro de 2014, o índice de 25,12%, o qual reflete a composição dos gastos do Estado com MDE, definida no inciso III do art. 8º da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e nos artigos 4º e 5º da Lei Orçamentária Anual – LOA, consonante, também, com o art. 212 da Constituição da República, cujo comando determina aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios aplicação anual mínima de 25% da receita resultante de impostos, compreendida aquelas oriundas de transferências governamentais.

Aduzem que as despesas realizadas com os programas Poupança Jovem e PlugMinas constituem gastos com o desenvolvimento da educação, tanto que foram reconhecidos e premiados por diversas entidades, até internacionais, de apoio ao ensino e à pesquisa. Além disso, sustentam que os gastos com esses programas foram financiados com receitas oriundas do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, as quais, conforme orientação da STN, compõem a receita base de cálculo, por serem decorrentes da arrecadação de ICMS, e, por isso, tais gastos devem ser também computados como manutenção e desenvolvimento do ensino, pois, se assim não fosse, restaria violado o Princípio do Equilíbrio Orçamentário.

Afirmam os defendentes não ser admissível que as orientações da STN, cujo propósito é de dar publicidade ao fluxo financeiro dos valores disponíveis às políticas da educação, possam suplantar os mandamentos da Lei Maior. Dessa forma, argumentam, ainda, que o produto do rendimento de aplicação financeira de recursos destinados ao FUNDEB, por ser originário da arrecadação de impostos e transferências, integrantes da base de cálculo, deve compor o índice, pois a única possibilidade legal de despender esses recursos é com a própria educação.

Questionam, ademais, a dedução referente ao cancelamento de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores, ao argumento de que estes não poderiam ser excluídos, porquanto representam “excedente de despesa” no exercício de origem, devendo tal excedente ser considerado no exercício em que os restos a pagar forem cancelados, fazendo, ainda, alusão ao tratamento dado aos restos a pagar concernentes às ações e serviços públicos de saúde pela CFAMGE.

Por fim, enfatizam não terem sido computadas na apuração do índice da educação as despesas relativas ao pagamento de proventos aos servidores inativos, atendendo, assim, as recomendações do Tribunal de Contas.

Depois de proceder ao exame da defesa, a CFAMGE, no relatório de fls. 607 a 617, manteve suas considerações iniciais concernentes à apuração dos gastos em MDE, ratificando a aplicação de 24,70% da receita base de cálculo.

Verifico, de início, depois de examinar os relatórios atinentes à apuração da aplicação de recursos na MDE, que o índice de 25,12%, consignado na defesa, também foi registrado no Relatório da Superintendência Central de Contadoria Geral do Estado – SCCG e no Relatório da Controladoria Geral do Estado – CGE, à fl. 57-v do Anexo 2 e fl. 257-v do Anexo 4, respectivamente.

Essa informação torna-se relevante, porquanto, na perspectiva dos defendentes, esse é o índice que traduz efetivamente a aplicação de recursos na MDE, no exercício financeiro de 2014, na conformidade do que determina o art. 212 da Constituição da República. Tal fato, no entanto, não foi mencionado no exame técnico inicial da CFAMGE.

Infere-se, das informações trazidas pela defesa, que as diferenças entre os demonstrativos que compõem os relatórios da SCCG e da CGE e o demonstrativo constante no Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, preenchido conforme orientação da STN, decorrem da dedução, neste último, do cancelamento de restos a pagar inscritos em exercícios anteriores, com disponibilidade financeira, e das receitas auferidas com aplicações financeiras dos recursos recebidos do FUNDEB. Além dessas diferenças, a CFAMGE desconsiderou as despesas realizadas com recursos provenientes do FEM.

Por meio da Emenda Constitucional nº 31, de 2000, alterada pela de nº 42, de 2003, foi instituído, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, com vistas à arrecadação de recursos financeiros para viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, especialmente no desenvolvimento de ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para a melhoria da qualidade de vida.

Segundo o *caput* e o § 1º do art. 82 do ADCT da Constituição da República, os Estados **devem** instituir fundos de combate à pobreza e, para tanto, **pode** ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS incidente sobre produtos e serviços supérfluos. Eis o texto do citado dispositivo:

Art. 82. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem instituir Fundos de Combate à Pobreza, com os recursos de que trata este artigo e outros que vierem a destinar, devendo os referidos Fundos ser geridos por entidades que contem com a participação da sociedade civil. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 31, de 2000)

§ 1º Para o financiamento dos Fundos Estaduais e Distrital, poderá ser criado adicional de até dois pontos percentuais na alíquota do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços - ICMS, sobre os produtos e serviços supérfluos e nas condições definidas na lei complementar de que trata o art. 155, § 2º, XII, da Constituição, não se aplicando, sobre este percentual, o disposto no art. 158, IV, da Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003).

Nessa esteira, no âmbito do Estado de Minas Gerais, foi criado o Fundo de Erradicação da Miséria – FEM, pela Lei Estadual nº 19.990, de 29/12/2011, o qual tem por objetivo custear programas e ações sociais de erradicação da pobreza e da extrema pobreza, a ser financiado com recursos provenientes de concursos prognósticos; dotações consignadas no orçamento do Estado e créditos adicionais; transferências orçamentárias provenientes de entidades públicas; doações de qualquer natureza; receitas resultantes da aplicação do disposto no § 1º do art. 82 do ADCT da Constituição da República, entre outras.

In casu, a Lei Estadual nº 19.978, de 28/12/2011, regulamentada pelo Decreto nº 45.934, de 22/3/2012, criou o adicional de dois pontos percentuais nas alíquotas previstas para as operações internas com cervejas sem álcool, com bebidas alcoólicas, exceto aguardente de cana ou de melão, com cigarros, excluídos os embalados em maço, com produtos de tabacaria e com armas, até quando estabelecidas no regulamento do imposto, com vigência até 31/12/2015.

No exercício financeiro de 2014, o total da receita decorrente do adicional do ICMS destinado ao FEM foi de R\$205.995.751,29, tendo tal montante sido incluído na receita base de cálculo para aferição do índice de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

É que, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, para apuração do percentual de aplicação na MDE, não poderá ser deduzida da receita base de cálculo qualquer parcela de receita vinculada a esse fundo, ou qualquer outra parcela de receita vinculada a fundo ou despesa.

Assim, de acordo com o referido Manual, a STN entende, à luz das disposições contidas no *caput* e § 1º do art. 82 do ADCT, bem como no art. 212 da Constituição da República, que a receita proveniente do adicional do ICMS destinada aos fundos de combate à pobreza deve ser incluída na receita base de cálculo do percentual mínimo a ser alocado na MDE.

É necessário salientar que, no exame da defesa, às fls. 607 a 616, a CFAMGE consignou que, para apurar o percentual constitucional com MDE, somente são consideradas as receitas da fonte 10 – Recursos Ordinários e da fonte 23 – FUNDEB, que são as provenientes de arrecadação dos impostos. E acrescentou que a fonte 71 – Fundo de Erradicação da Miséria é extra, como são outras fontes da educação (Salário Educação, Convênios, etc.).

Nos termos do parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, as despesas financiadas com recursos oriundos do FEM, a teor do inciso VII do art. 4º da Lei Estadual nº 19.990, de 2011, devem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme consignado a seguir:

(...) os recursos desse fundo, nos termos do inciso VII do artigo 4º da norma, devem também ser aplicados em atividades cuja finalidade possui direta relação com programas educacionais, para promover a formação profissional de jovens e cidadãos que sejam mais necessitados.

Daí a aplicação desses recursos nos programas “Poupança Jovem” e “Plugminas”, que se encontram diretamente voltados a atividades ligadas à educação de jovens profissionais.

Criado em meados de 2007, o Poupança Jovem tem como objetivo oferecer aos estudantes do ensino médio das escolas participantes (194 escolas, dos 9 municípios participantes do Estado de Minas Gerais), a oportunidade do desenvolvimento humano e social, contribuir para a redução do abandono/evasão escolar e aumentar as taxas de conclusão do ensino médio.

Por sua vez, inaugurado em junho de 2009, o Plugminas tem como objetivo principal a participação de jovens entre 14 e 24 anos que estudam em alguma escola pública de Belo Horizonte ou Região Metropolitana, ou então se formaram na rede pública de ensino do Estado de Minas Gerais e moram em BH ou Região Metropolitana, em atividades nas áreas de cultura digital, arte, empreendedorismo e idiomas. A ideia é ajudar o jovem a construir o seu caminho colocando em prática o seu direito à educação e à participação.

Ora, embora os recursos aplicados nesses programas sejam oriundos de fontes não vinculadas à educação, é evidente que o intuito final dessas atividades possui relação direta com a manutenção e desenvolvimento do ensino no Estado de Minas Gerais.

Deixar de computar esses recursos no índice constitucional de ensino por meras razões contábeis, a meu ver, constitui rigor excessivo e desnecessário por parte do Tribunal de Contas na análise das contas governamentais.

Dessa forma, tendo em vista que a finalidade desses programas encontra-se diretamente relacionada às atividades educacionais do Estado, entendo razoável o cômputo dos valores aplicados no índice constitucional da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Entendo que assiste razão ao Ministério Público junto ao Tribunal, relativamente à inclusão das despesas realizadas com estes dois programas: “PlugMinas” e “Poupança Jovem”, como sendo da MDE.

É que, a meu juízo, a análise desses gastos como próprios da MDE deve ser feita à luz das normas constitucionais pertinentes, bem assim daquelas trazidas a lume pela Lei Federal nº 9.394, de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, cujas regras devem ser interpretadas em conformidade com a Constituição da República, e não ao contrário.

Nesse particular, o princípio da verdade material se sobreleva a interpretações restritivas e formalistas, em homenagem à ampla competência investigativa dos órgãos de controle, sobretudo dos Tribunais de Contas.

A propósito, assim já decidi esta Corte de Contas, v.g., na apreciação dos Processos nº 701.762 e 679.550, em Sessões da Segunda Câmara de 8/11/2012 e 26/9/2013, respectivamente.

Extrai-se, da decisão proferida no Processo nº 701.762, o seguinte excerto, que trata da aplicabilidade do princípio da verdade material, no âmbito do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas:

[...] o papel do julgador nos Tribunais de Contas é buscar conhecer a gestão pública por meio de fiscalização efetiva e que traduza a realidade, pois sua finalidade última é a proteção do interesse público, não devendo, portanto, se contentar com a verdade trazida aos autos, mas estender sua atividade investigatória para elementos além da verdade processual, desde que necessário à solução do caso concreto e que atente para a justa aplicação da norma.

São essas, pois, as premissas que nortearam o meu convencimento sobre o cômputo das despesas realizadas com os programas PlugMinas e Poupança Jovem como gastos próprios da MDE, conforme passo a demonstrar neste breve trecho.

Segundo se extrai do Documento-Referência da Conferência Nacional da Educação – CONAE, de 2010, disponível no sítio eletrônico do MEC, a educação pública vem sendo produzida historicamente nos embates político-sociais, a partir da luta em prol da ampliação, da laicidade, da gratuidade, da obrigatoriedade, da universalização do acesso, da gestão democrática, da ampliação da jornada escolar, da educação de tempo integral, da garantia de padrão de qualidade.

No Brasil, a luta pela democratização da educação tem sido bandeira dos movimentos sociais, de longa data, por meio dos quais se exige a ampliação do atendimento educacional a parcelas cada vez mais amplas da sociedade.

E mais: a democratização da educação não se limita ao acesso à instituição educativa, que é, certamente, a porta para a democratização. É necessário, também, garantir que todos os que ingressam na escola tenham condições de nela permanecer, com sucesso.

Assim, a democratização da educação faz-se com acesso e permanência de todos no processo educativo, sendo que o sucesso escolar é reflexo da qualidade.

E, com efeito, a democratização da educação, cingindo-me ao trinômio consubstanciado no acesso, permanência e sucesso (qualidade), está prescrita de forma expressa na Constituição da República, no art. 205 e nos incisos I e VII do art. 206, que assim dispõem, *in verbis*:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada 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. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

[...]

VII - garantia de padrão de qualidade.

Como se depreende dos dispositivos constitucionais transcritos, a educação tem por objetivo garantir o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, mediante ensino ministrado com base, entre outros, nos princípios da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e da garantia de padrão de qualidade.

Aliás, como não poderia ser de outra forma, pois a Constituição está no ápice do ordenamento jurídico (Princípio da Supremacia Constitucional), esses princípios básicos da educação foram repetidos na LDB, a teor das disposições contidas nos artigos 2º e 3º do referido diploma legal.

É incontestável, portanto, que a democratização da educação constitui mandamento constitucional e legal e se insere nas ações próprias da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Isso porque, em se tratando da expressão manutenção e desenvolvimento do Ensino, o termo *manutenção* tem significado estático e constitui a preservação de serviços anteriormente criados pelo Estado, ao passo que o termo *desenvolvimento* abarca as ações realizadas para agregar melhoria qualitativa à educação básica.

Dentro dessa contextualização, vejamos os objetivos almejados pelo Estado de Minas Gerais, ao instituir os dois programas em destaque.

Em linhas gerais, no programa PlugMinas – Centro de Formação e Experimentação Digital, são desenvolvidas atividades de formação, produção e experimentação, voltadas para as novas tecnologias, cultura digital, empreendedorismo, arte e idiomas, destinadas aos jovens com idade entre 14 e 24 anos, que estudam na rede pública de ensino fundamental e médio de Belo Horizonte e Região Metropolitana, ou que se formaram na rede pública de ensino do Estado e moram nessas regiões.

O programa é executado em espaço interinstitucional instalado no bairro Horto, em Belo Horizonte, e, de acordo com a Secretaria do Tesouro Estadual, o espaço é utilizado para a realização de atividades de “contra turno”, fortalecendo o Programa da Educação de Tempo Integral.

A meu juízo, portanto, não há a menor dúvida de que as despesas com o PlugMinas não só podem, mas devem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, mormente porque as atividades desenvolvidas nesse programa visam ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino, enquadrando-se como ações próprias da democratização da educação.

É dizer, o PlugMinas agrega qualidade à educação em Minas Gerais, na medida em que, além de contribuir para preparar os estudantes mineiros para o exercício da cidadania, os qualifica para o mercado de trabalho, uma vez que as ações desse programa são voltadas, entre outras, para as novas tecnologias, cultura digital, empreendedorismo e idiomas, atendendo, assim, os princípios insculpidos no art. 205 e nos incisos I e VII do art. 206 da Constituição da República.

O programa Poupança Jovem, por sua vez, oferece atividades de formação complementar para atender, exclusivamente, estudantes do ensino médio da rede pública estadual que residem em municípios com alto índice de evasão escolar e vulnerabilidade social.

Dessa forma, o principal objetivo do programa é contribuir para diminuir o abandono e a evasão escolar, e, por conseguinte, aumentar a conclusão do ensino médio. Para tanto, é oferecido cardápio de atividades individuais e coletivas, que são pontuadas, ao longo do período letivo. Então, depois de concluir o ensino médio e se obtiver a pontuação mínima anual exigida nas atividades complementares, o jovem formando recebe a Bolsa Poupança Jovem.

De igual modo, entendo que as despesas realizadas com esse programa também constituem gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, sobretudo em face do caráter ou finalidade educacional do benefício concedido.

Isso porque o mencionado programa, instituído no âmbito estadual, consubstancia-se na concessão de uma bolsa de estudo com expectativa futura, o que favorece a formação educacional do aluno, estimula-o a melhorar seu desempenho escolar e, sobretudo, incentiva-o a permanecer na escola.

Essa política pública do Governo de Minas Gerais é, também, típica da democratização da educação, pois visa incentivar a permanência do aluno na escola, contribuindo, ainda, para a qualidade (sucesso) da educação, em consonância com o princípio insculpido no inciso I do art. 206 da Constituição da República.

Nessa ordem de ideias, cogitar que a inclusão das despesas realizadas com os programas PlugMinas e Poupança Jovem na MDE não encontra respaldo na LDB, a meu ver, é interpretar a Constituição e esse diploma legal de forma restritiva e formalista, sem levar em consideração, sobretudo, o mencionado princípio da verdade material e a realidade circundante.

Além disso, é desconhecer que o art. 70 da LDB não apresenta rol de despesas exaustivo, taxativo ou *numerus clausus*.

Com efeito, da simples leitura do *caput* do art. 70 da LDB, o intérprete mais atento percebe que as disposições nele contidas são *numerus apertus*, ou não exaustivas. Confirma-se a redação desse dispositivo legal: “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:”.

Vale dizer, as despesas que poderão ser consideradas como próprias da MDE estão definidas no *caput* do art. 70 da LDB, quais sejam: as despesas realizadas para consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, e não nos incisos I a VIII do dispositivo legal em exame.

Em verdade, nos indicados incisos, o dispositivo legal em causa simplesmente arrola alguns gastos que podem ser considerados a esse título, até porque, evidentemente, há despesas que não foram, nem poderiam ser estabelecidas, de antemão, pelo legislador, sobretudo em razão das peculiaridades e das realidades sociais, econômicas e culturais díspares das unidades federadas brasileiras.

O Estudo Técnico nº 15/2014 elaborado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – COFF da Câmara dos Deputados, disponível no endereço eletrônico www.camara.gov.br/internet/orcament/principal, além de concluir que as despesas classificadas como de MDE independem da fonte de financiamento, consigna que tais despesas estão definidas no *caput* do art. 70 da LDB e que os incisos desse dispositivo legal encerram enumeração meramente exemplificativa, consoante se extrai deste trecho:

Portanto, as despesas classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino independem da fonte de financiamento e foram definidas no *caput* do art. 70 da LDB, que exemplifica ainda aquelas que podem ser consideradas como de MDE:

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.

Assim como no art. 71, aquelas que não se enquadram na classificação, também de forma não exaustiva:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Aliás, no parecer prévio emitido pela Segunda Câmara deste Tribunal sobre as contas anuais do então prefeito do Município de Uberaba examinadas no mencionado Processo nº 679.550, essa questão ficou bastante clara.

Colhe-se, dessa deliberação, aprovada à unanimidade pela Segunda Câmara deste Tribunal, o seguinte trecho:

[...] o *caput* do art. 70 possibilita a inserção de outras naturezas de despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino além das relacionadas em seus incisos, que não é um rol exaustivo, desde que sejam realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos da educação.

Dessa forma, uma vez que as ações desenvolvidas com o PlugMinas e o Poupança Jovem visam à consecução dos objetivos básicos da educação, como sobejamente demonstrado, não há razão para exclusão dos gastos realizados com esses dois programas da MDE.

Como não bastassem os argumentos até aqui expendidos, o princípio do equilíbrio orçamentário também constitui fundamento para amparar o cômputo das despesas realizadas com esses programas na MDE.

É que, se a receita destinada ao FEM compõe a base de cálculo para apuração do percentual mínimo de aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme orientação da STN, por corolário lógico jurídico, as despesas afetas ao PlugMinas e à Poupança Jovem, pelo fato de serem custeadas com recursos do FEM e em razão das finalidades educacionais desses programas, também devem ser computadas como gastos com a MDE.

Relativamente aos recursos financeiros movimentados à conta do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, a CFAMGE, no relatório de fl. 610, consignou que o Estado transferiu R\$7.013.633.157,27 (linha 15) para o FUNDEB e recebeu R\$6.311.384.062,80 (linha 16), o que gerou perda de R\$702.249.094,47, que deve ser registrada como despesa em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, porque esse valor representa transferência de recursos ao FUNDEB, os quais serão aplicados na educação por outro ente.

No entanto, é necessário tecer algumas considerações acerca desses dados, com vistas à apuração do índice de aplicação de recursos provenientes de impostos (próprios e transferidos), pelo Estado, na MDE.

Do relatório do reexame promovido pela CFAMGE e da análise do Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, no campo denominado “Deduções Consideradas para fins de Limite Constitucional de Aplicação em MDE”, extrai-se que o valor auferido com rendimentos de aplicações financeiras dos recursos recebidos do FUNDEB, de R\$80.350.587,06, foi utilizado para compensar a perda de recursos sofrida pelo Estado de Minas com o FUNDEB.

É dizer que, em vez de considerar, como despesas na MDE, o montante da perda efetiva que o Estado teve com o FUNDEB, no valor de R\$782.599.681,53, resultante da diferença apurada entre o total de recursos destinados ao Fundo (R\$7.013.633.157,27 – linha 15 do RREO) e a quantia recebida (R\$6.231.033.475,74 – linha 16.1 do RREO), no relatório da CFAMGE, foi reconhecida perda de R\$702.249.094,47.

Com efeito, esse procedimento influencia significativamente na apuração dos gastos com a MDE, em 2014. É que o montante da perda suportada pelo Estado com o FUNDEB deve, em verdade, ser computado como despesas efetivamente realizadas com a educação, para cálculo do percentual mínimo dos recursos provenientes de impostos e de transferências de impostos exigido pela Constituição da República. Esse o cerne da questão a ser tratada, para verificação da real alocação de recursos financeiros nesse segmento da atuação estatal.

Na sistemática adotada pela Lei Federal nº 11.494, de 2007, a distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado, será processada entre o governo estadual e os respectivos municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública.

Assim, com vistas ao controle da apuração dos recursos a serem transferidos ao FUNDEB e dos valores recebidos pelos entes federados do FUNDEB, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio do Manual de Demonstrativos Fiscais, 5ª edição, válido para 2014, fl. 269, traz a seguinte orientação:

Acréscimo ou Decréscimo nas Transferências do FUNDEB

Representa a diferença entre a parcela das transferências para o FUNDEB e o valor efetivamente recebido do FUNDEB, exceto a complementação da União. Essa diferença é consequência da distribuição dos recursos do FUNDEB, na proporção do número de alunos matriculados, anualmente, nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino fundamental.

A sistemática de acréscimo e decréscimo do FUNDEB é necessária porque o decréscimo, causado quando um município recebe menos do que suas transferências para o FUNDEB, será aplicado no ensino básico em outro município que obteve acréscimo (recebeu mais do que suas transferências para o FUNDEB). **Portanto, o valor do decréscimo deve ser**

somado para fins de limite, pois são recursos do município que estão sendo aplicados no ensino básico, mesmo que em outro município. Entretanto, o acréscimo, se efetivamente aplicado, deve ser desconsiderado (subtraído) para fins de limite, como despesa no ensino básico do Município que foi beneficiado, pois são recursos de outros municípios ou do Estado que estão sendo aplicados no município beneficiado.

Caso o valor da Parcela da Receita Destinada à Formação do FUNDEB **seja menor** que o valor das Transferências de Recursos do FUNDEB, haverá acréscimo nas transferências do FUNDEB, isto é, o ente recebeu recursos acima do que contribuiu para a formação do fundo. As despesas liquidadas vinculadas ao acréscimo do FUNDEB não poderão ser computadas como do ente beneficiado, para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento).

Caso o valor da Parcela da Receita Destinada à Formação do FUNDEB seja maior que o valor das Transferências de Recursos do FUNDEB, haverá decréscimo nas transferências do FUNDEB, isto é, o ente recebeu menos recursos do que contribuiu para a formação do FUNDEB. Esse valor poderá ser considerado, para fins de comprovação no limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), pois são valores que pertenciam ao ente, mas estão sendo aplicados em outros entes. (grifei)

In casu, a situação vivenciada pelo Estado de Minas Gerais enquadra-se exatamente na hipótese tratada no trecho transcrito do Manual da STN. Isso porque, em 2014, o Estado transferiu R\$7.013.633.157,27 ao FUNDEB (linha 15 do RREO) e recebeu R\$6.231.033.475,74 do FUNDEB (linha 16.1 do RREO), o que gerou perda ou decréscimo efetivo de R\$782.599.681,53 (linha 17 do RREO). De forma inconteste, esse valor foi destinado ao FUNDEB e, por isso, deve ser reconhecido e considerado como despesa efetivamente realizada para aferição do percentual mínimo constitucional de aplicação de impostos na MDE pelo Estado.

Conforme parecer do Ministério Público de Contas, “o saldo negativo do FUNDEB representa valores que foram transferidos pelo Estado ao Fundo e que não retornaram a ele após o cálculo do repasse. Ou seja, são valores destinados ao Fundo e que foram utilizados por outras entidades da federação”, fl. 648.

Nessa senda, o valor da perda ou decréscimo, no montante de R\$782.599.681,53, foi aplicado na MDE, mas não diretamente pelo Estado, e sim pelos Municípios que receberam o acréscimo, ou que, por assim dizer, na distribuição dos recursos movimentados pelo FUNDEB, receberam mais dinheiro do que transferiram ao Fundo. Em decorrência, apesar de terem aplicado o acréscimo recebido do FUNDEB em MDE, os Municípios beneficiados não podem considerar as despesas alocadas a esse título para aferição do próprio limite constitucional mínimo exigido nesse segmento, porquanto esse valor é considerado como despesa do Estado na MDE.

A orientação da STN é clara e respalda a situação ocorrida em Minas, ao dispor que, no caso de o Estado ter recebido menor valor em relação à sua contribuição para o FUNDEB, poderá ele considerar a perda para efeito de comprovação do limite mínimo constitucional alocado na MDE, embora aplicada por outro ente federado.

Ocorre que, no Demonstrativo do RREO, no campo referente às “Receitas do FUNDEB”, apesar de consignar que o “Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB” (linha 17) foi de R\$782.599.681,53, no tópico relativo às “Deduções Consideradas para fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE”, foi deduzido, do resultado líquido, o valor decorrente dos rendimentos de aplicações financeiras dos recursos recebidos do FUNDEB pelo Estado, no montante de R\$80.350.587,06 (linha 37 do RREO).

Decerto, a dedução desses rendimentos faz com que a perda do Estado com o FUNDEB seja retratada de forma irreal, porquanto consigna a esse título R\$702.249.094,47, em vez dos efetivos R\$782.599.681,53, o que ocasiona distorção no cálculo das despesas e do percentual mínimo constitucional com MDE.

Ora, as aplicações financeiras dos recursos recebidos do FUNDEB foram realizadas pelo Estado para cumprir a determinação contida no art. 20 da Lei Federal nº 11.494, de 2007, que assim dispõe, *in verbis*:

Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar seu poder de compra.

Parágrafo único. Os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no *caput* deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo. (grifei)

Pelo que resai do transcrito dispositivo legal, os recursos recebidos do FUNDEB devem ser aplicados em operações financeiras, para preservar seu poder de compra, e os ganhos auferidos devem ser utilizados na mesma finalidade estabelecida para o valor principal. Porém, não há determinação legal para que os rendimentos das aplicações financeiras dos recursos recebidos FUNDEB sejam deduzidos do valor da perda ou decréscimo efetivamente suportado pelo ente federado, na forma como demonstrado no RREO.

Por hipótese, se o Estado não tivesse aplicado os recursos recebidos do FUNDEB no mercado financeiro, não haveria qualquer abatimento na perda efetivamente sofrida que foi de R\$782.599.681,53, valor que deve ser considerado, na totalidade, como despesa com a MDE, para apuração do percentual mínimo previsto no art. 212 da Constituição da República.

Consoante se infere da informação da CFAMGE, à fl. 610, a dedução do valor dos rendimentos auferidos com a aplicação financeira dos recursos recebidos do FUNDEB é forma de compensar a perda sofrida pelo ente federado, que repassou mais recursos do que recebeu do FUNDEB.

Na minha concepção, entretanto, essa argumentação não pode prosperar, por não espelhar a realidade. Primeiro, porque não se coaduna com a lei de regência. Segundo, porquanto o montante da perda ou decréscimo sofrido pelo Estado, nesse caso, é representado por grandeza matemática líquida e certa, pois se trata de despesa efetivamente realizada com a transferência de recursos para formação do FUNDEB, parcela que é retida diretamente na fonte. Terceiro, porque tal procedimento, em vez de representar compensação, inflige ao Estado nova perda não prevista em lei, considerando que o decréscimo efetivo com o FUNDEB não será computado, na integralidade, para aferição do percentual constitucional mínimo de recursos que deve ser aplicado, anualmente, na MDE.

O tratamento dado aos rendimentos auferidos com as aplicações financeiras dos recursos recebidos do FUNDEB, portanto, não pode ser aquele refletido no Demonstrativo do RREO, por falta de amparo legal.

Em realidade, o art. 20 da Lei Federal nº 11.494, de 2007, criou fonte de financiamento da MDE diferente da prevista no *caput* do art. 212 da Constituição, ao determinar que os ganhos auferidos com aplicações financeiras dos recursos recebidos do FUNDEB “deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo”.

Isso porque, no âmbito do Direito Financeiro e da Contabilidade Pública, as receitas de impostos (próprios e transferidos) e as receitas de aplicações financeiras têm natureza e classificação diferentes.

Confira-se, a esse respeito, o que dispõe o Manual de Procedimentos da Receita Pública, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, o qual é aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, quanto à classificação da receita pública, segundo a categoria econômica:

Receita Tributária - São os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. Dessa forma, é uma receita privativa das entidades investidas do poder de tributar: União, Estados, Distrito Federal e os Municípios. Algumas peculiaridades do poder de tributar devem ser consideradas nesta classificação. Destacam-se as seguintes:

- a) O poder de tributar pertence a um ente, mas a arrecadação e aplicação pertencem a outro ente – a classificação como receita tributária deve ocorrer no ente arrecadador e aplicador e não deverá haver registro no ente tributante;
- b) O poder de tributar, arrecadar e distribuir pertence a um ente, mas a aplicação dos recursos correspondentes pertence a outro ente – a classificação como receita tributária deverá ocorrer no ente tributante, porém, observando os seguintes aspectos:
 - b.1) No ente tributante, a transferência de recursos arrecadados deverá ser registrada como dedução de receita ou como despesa orçamentária, de acordo com a legislação em vigor;
 - b.2) No ente beneficiário ou aplicador deverá ser registrado o recebimento dos recursos como receita tributária ou de transferência, de acordo com a legislação em vigor;
 - b.3) No caso de recursos compartilhados entre entes da federação, quando um é beneficiado pelo tributo de outro, é necessário a compatibilidade entre os registros dos respectivos entes;
 - b.4) Qualquer que seja a forma de recebimento da receita, quando for anteriormente reconhecido um direito, mesmo com valor estimado, deverá haver registro do crédito a receber precedido do recebimento. No momento do recebimento deverá haver registros simultâneos de baixa dos créditos a receber e do respectivo recebimento.

Receita Patrimonial - É o ingresso proveniente de rendimentos sobre investimentos do ativo permanente, de aplicações de disponibilidades em operações de mercado e outros rendimentos oriundos de renda de ativos permanentes.

Transferência Corrente - É o ingresso proveniente de outros entes ou entidades, referentes a recursos pertencentes ao ente ou entidade recebedora ou ao ente ou entidade transferidora, efetivados mediante condições preestabelecidas ou mesmo sem qualquer exigência, desde que o objetivo seja a aplicação em despesas correntes.

Também calha colacionar, por serem pertinentes à espécie, os apontamentos de Lino Martins da Silva, autor citado por Francisco Glauber Lima Mota, no livro *Contabilidade Aplicada ao Setor Público*, 1ª edição, p. 76:

Há diversos critérios utilizados para a classificação da receita orçamentária. Entre eles, pode-se destacar, inicialmente, o critério da afetação patrimonial e o da coercitividade, também denominado de clássico.

(...)

O critério da coercitividade distingue as receitas orçamentárias em **originárias** ou de economia privada (prestação de serviços, aluguel, juros etc) e **derivadas** ou de economia pública (impostos, taxas e contribuições etc).

(...)

Receitas originárias decorrem da utilização ou exploração do patrimônio público, através da prestação de serviços a terceiros e outras rendas arrecadadas de modo espontâneo.

Receitas derivadas são recursos financeiros provenientes do poder que o Estado tem de exigir uma prestação pecuniária sobre o patrimônio, renda e lucro dos particulares.

Como se vê, a arrecadação proveniente de impostos é classificada como receita tributária ou derivada, uma vez que é oriunda do poder que o Estado tem de tributar. A transferência de impostos recebida de outro ente federado é classificada como transferência corrente. Por sua vez, o rendimento de aplicação financeira é classificado como receita patrimonial ou originária, pois decorre de rendas ou exploração do patrimônio público.

Desse modo, para verificação do cumprimento das disposições contidas no art. 212 da Constituição da República, a receita oriunda da aplicação financeira dos recursos recebidos do FUNDEB deve ser apartada do somatório das receitas de impostos e de transferência de impostos que compõe a base de cálculo para aferição do percentual constitucional mínimo de despesas com a MDE, e, conseqüentemente, os gastos realizados com tais rendimentos de aplicações financeiras devem ser devidamente individualizados, para exame de forma separada.

Digo isso porque a base de cálculo para apuração do percentual mínimo de despesas alocadas na MDE é clara e definida de forma precisa pela Constituição.

É dizer, o art. 212 da Constituição da República prescreve a obrigação de o Estado aplicar anualmente na MDE, no mínimo, **vinte e cinco por cento** da receita de impostos, incluídas as transferências de impostos recebidas da União, o que não inclui a receita eventualmente obtida com a aplicação financeira dos recursos recebidos do FUNDEB, que é classificada como receita patrimonial.

Assim, por coerência ao que a Constituição determina, não há possibilidade de receita patrimonial compensar a perda ou decréscimo suportado pelo Estado em sua receita de impostos. Isso não significa dizer, entretanto, que essa receita patrimonial não deve ser destinada ao ensino, mas apenas que não deve ser considerada para se apurar o percentual mínimo de aplicação de recursos de impostos (próprios e transferidos) na MDE.

Repita-se, pela orientação advinda da própria STN, o Estado de Minas tem o direito de considerar toda a diferença negativa (perda), que se apura do confronto entre o valor transferido ao FUNDEB e o valor recebido desse mesmo Fundo, como despesa efetivamente aplicada em MDE, no valor de R\$782.599.681,53. Caso contrário, estará sendo extrapolado o mandamento constitucional.

É que a perda efetiva sofrida pelo Estado para o FUNDEB, em 2014, correspondente a recursos que deverão ser aplicados por outros entes federados, no valor de R\$782.599.681,53, representa 2,06% da receita de impostos que constitui a base de cálculo para aferição das despesas alocadas em MDE (R\$38.055.931.524,27), sendo que o montante dessa perda, caso seja deduzida a quantia auferida a título de rendimentos de aplicação financeira dos recursos recebidos do

FUNDEB, passa a ser de R\$702.249.094,47, que correspondem a 1,84% da referida base de cálculo.

Se assim fosse, o Estado estaria sendo compelido a aplicar 23,16%, além dos 2,06% transferidos ao FUNDEB, o que significaria exigir aplicação de 25,22% da receita base de cálculo, e não de 25%, nos termos determinados pela Constituição.

Ora, o fato de o Estado ter auferido receita patrimonial com os recursos recebidos do FUNDEB não autoriza anular a perda decorrente das retenções para formação do Fundo, as quais são oriundas de receita tributária. A perda existiu efetivamente e deve ser computada, na íntegra, nas despesas a serem consideradas para aferição dos 25% da receita base de cálculo destinados à MDE.

Na verdade, o que deve ser subtraído para apuração do percentual mínimo constitucional são, certamente, as despesas realizadas com os rendimentos decorrentes das aplicações financeiras dos recursos recebidos do FUNDEB.

A sistemática contábil atualmente adotada pelo Estado, contudo, não permite a identificação diferenciada entre as fontes de recursos utilizadas para pagamento dessas despesas, ou seja, independentemente de o recurso ser oriundo do FUNDEB, ou dos rendimentos da aplicação financeira das transferências dele advindas, os empenhos consignam a mesma fonte, qual seja, 23 – FUNDEB.

Por tudo exposto, a aferição do cumprimento do percentual mínimo em MDE, resultante da receita de impostos (próprios e transferidos), não pode se dar seguindo a metodologia de cálculo utilizada no RREO para apuração do valor da perda sofrida pelo Estado com o FUNDEB, pois o que se busca, no caso, é a verdade material dos fatos.

Como bem lembra Benjamin Zymler, “ao contrário dos processos jurisdicionais, em que o princípio da verdade dos autos predomina, o processo administrativo deve ser informado pelo princípio da verdade material, pelo simples fato de que os direitos em jogo são sempre de ordem pública”. (Direito administrativo e controle. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 243).

Na atual quadra, em que a atuação da Administração Pública se quer mais legítima porque arrimada na procedimentalização como mecanismo para afastar arbitrariedades veladas, ofuscadas pelo aparente apreço à letra da lei, a verdade material é tributária de outro princípio da Ciência do Direito, que vem tratado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto por princípio da realidade. Assim explica o autor sua incidência sobre o direito público:

O Direito Público, ramo voltado à disciplina da satisfação dos interesses públicos, tem na inveracidade e na impossibilidade, rigorosos limites à discricionariedade. Com efeito, um ato do Poder Público que esteja lastreado no inexistente, no falso, no equivocado, no impreciso e no duvidoso não está, por certo, seguramente voltado à satisfação de um interesse público; da mesma forma, o ato do Poder Público que se destine à realização de um resultado fático inalcançável não visa a satisfazer a um interesse público. (Legitimidade e discricionariedade. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1991, p. 37).

O FUNDEB veicula política pública cujo objetivo é a melhoria do serviço prestado na área da educação, como é próprio dos modelos de Estado social e pós-social em que o Brasil está inserido. Nesse sentido, o não reconhecimento dos fatos nada mais é que patente e insofismável

demasia, que, se cancelada, nada mais faz que lesar a racionalidade que deve permear, de modo geral, o direito e, de modo especial, a aplicação dos recursos públicos pelo Estado.

Assim, a perda efetiva do Estado de Minas Gerais com o FUNDEB, no exercício financeiro em exame, deve ser considerada, na íntegra, ou seja, pelo seu valor total de R\$782.599.681,53, como gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Determino, no entanto, à Administração Estadual que, a partir do exercício financeiro de 2016, **adote** medidas que permitam identificar contabilmente as despesas realizadas com recursos oriundos de aplicação financeira do FUNDEB, e ainda **demonstre** os gastos realizados com essa fonte, de forma isolada dos demais gastos que compõem as despesas com MDE.

Com relação aos cancelamentos de Restos a Pagar de Exercícios Anteriores, a CFAMGE, no relatório do reexame, destaca que a Instrução Normativa nº 05, de 2012, dispõe ser possível o cômputo dos restos a pagar no índice do ensino, e, na hipótese de serem cancelados, deverão ser efetivamente aplicados até o término do exercício seguinte, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente. Observa, contudo, que a referência feita pela Instrução Normativa deste Tribunal é aos recursos oriundos da disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar, vinculação essa inexistente no Estado, contrariando o disposto no mencionado ato normativo.

Afirma, ainda, que o Estado adota as orientações do manual de demonstrativos fiscais da STN, segundo o qual os restos a pagar com disponibilidade financeira podem ser incluídos no cômputo do índice da educação e, na hipótese de serem cancelados, sejam deduzidos dos valores que compõem o índice do exercício em que ocorrer o cancelamento, objetivando sua compensação.

O Ministério Público junto ao Tribunal, às fls. 644.v e 645, opinou pela exclusão dos restos a pagar cancelados por entender que tais valores foram computados, anteriormente, como despesas da educação no exercício em que foram inscritos, destacando, para tanto, o entendimento da STN:

41- CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO = (51 g)

Nessa linha, registrar o total de restos a pagar cancelados no exercício, que foram inscritos com disponibilidade financeira. Seu valor deverá ser o mesmo apurado no item 51, coluna "g" desse anexo. Esse valor não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido. O objetivo é compensar, no exercício, os Restos a Pagar cancelados provenientes de exercícios anteriores que se destinavam à manutenção e desenvolvimento do ensino.

De fato, nos termos da orientação da STN, os restos a pagar cancelados de exercícios anteriores, para os quais existia disponibilidade financeira, e que já foram considerados como despesas no exercício de origem devem ser deduzidos com o objetivo de compensar o valor considerado como efetivamente aplicado, mas cancelado no exercício subsequente.

A esse respeito, manifesto-me de acordo com o entendimento da CFAMGE e do Ministério Público junto ao Tribunal que está em conformidade com a orientação da STN de que tais despesas devem ser deduzidas, visto que já integraram as despesas com ensino de exercícios anteriores sem, contudo, terem sido concretizadas.

Por fim, entendo que o percentual da receita de impostos (próprios e transferidos) aplicado pelo Estado na manutenção e desenvolvimento do ensino foi de 25,066%, conforme sinteticamente demonstrado a seguir:

Receita Base de Cálculo	R\$ 38.055.931.524,27
Despesa com MDE realizadas pelo Estado (incluídas as despesas do FEM)	R\$ 8.778.598.721,43
(+) Perda com o FUNDEB	R\$ 782.599.681,53
(-) Cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores	R\$ 21.795.945,58
Total Apurado	R\$ 9.539.402.457,38
Percentual Aplicado	25,066%

Importante salientar que, no exercício financeiro sob exame, o Governo do Estado de Minas não incluiu, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, despesas com pagamento de servidores inativos da educação, tendo sido cumprido, pois, o comando do inciso I do art. 70 da LDB e observadas as disposições da Instrução Normativa nº 09, de 2011, deste Tribunal.

Os gastos com inativos da educação, no montante de (R\$1.617.079.387,54), representariam 4,24% da receita base de cálculo (R\$ 38.055.931.524,27).

- Plano Nacional da Educação

Ainda sobre a Educação, necessário fazer menção ao Plano Nacional de Educação – PNE, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25/4/2014, para vigorar pelo prazo de dez anos, a contar da data de sua publicação.

De acordo com o art. 8º desse diploma legal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de um ano, elaborar seus correspondentes planos de educação ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE.

E, segundo o art. 2º dessa lei, são diretrizes do PNE:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;
- III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;
- IV - melhoria da qualidade da educação;
- V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;
- VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
- VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

Em Minas Gerais, o Plano Decenal de Educação do Estado – PDEMG já havia sido instituído pela Lei nº 19.481, de 12/01/2011, contendo as diretrizes, ações estratégicas e metas da educação para o período de 2011 a 2020, das áreas de competência dos sistemas de ensino estadual e municipal.

Os objetivos gerais do PDEMG estão em consonância com o art. 204 da Constituição Mineira, quais sejam: erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade do ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica.

Nessa esteira, a referida Lei mineira definiu ações estratégicas e metas para a Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Superior, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Tecnológica e Formação Profissional, Educação Indígena, do Campo e Quilombola, Educação nos Sistemas Prisional e Socioeducativo, Formação e Valorização dos Profissionais de Educação Básica, Financiamento e Gestão e, por fim, Diálogo entre as Redes de Ensino e sua Interação.

A Lei mineira prevê, ainda, que o plano será avaliado a cada dois anos pelo Poder Executivo, em articulação com a Assembleia Legislativa, os municípios e a sociedade civil.

Contudo, extrai-se de notícia veiculada no endereço eletrônico do Jornal Estado de Minas, de 25/5/2015, que, ainda, está em fase de discussão novo Plano de Educação do Estado para os próximos dez anos.

Isso posto, **recomendo** ao atual chefe Poder Executivo a adoção das medidas governamentais necessárias para que as diretrizes, metas e estratégias do Plano de Educação do Estado de Minas estejam em consonância com o Plano Nacional de Educação, no qual são definidas vinte metas, que vão desde a universalização da educação infantil, ensino fundamental e médio, aumento da taxa de alfabetização e diminuição do analfabetismo, melhoria da qualidade da educação básica de modo a aumentar as médias nacionais do IDEB, aumentar a taxa de matrícula e a qualidade do ensino superior, elevar o número de matrículas da pós-graduação, passando pela valorização dos profissionais do magistério em nível de remuneração e formação profissional, até a ampliação do investimento público em educação pública, objetivando atingir 7% e 10% do PIB do país, respectivamente, ao final do 5º e 10º ano de vigência da lei.

Determino à CFAMGE que passe a **adotar**, como parâmetro de avaliação da política educacional implantada no Estado, as metas fixadas no Plano de Educação Estadual.

- Ações e Serviços Públicos de Saúde (fls. 238 a 251)

A CFAMGE apurou aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS da ordem de R\$4,624 bilhões, correspondente a 12,15% da Receita Base de Cálculo, de R\$38,056 bilhões, cumprindo-se, pois, as determinações contidas no inciso II do art. 77 do ADCT da Constituição da República.

Relativamente a esse segmento, a CFAMGE anotou que, a partir de abril de 2014, as despesas estão concentradas no Fundo Estadual de Saúde – FES, em consonância com o disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 141, de 2012.

As receitas vinculáveis, porém, continuam sendo movimentadas no Caixa Único do Estado. Sobre essa questão, reitero minha manifestação contida no tópico relativo aos Restos a Pagar.

Ainda sobre os mandamentos constitucionais concernentes à saúde, verifiquei que os gastos com programas desse setor foram superiores em 5,13 vezes às despesas realizadas com investimentos em transporte e sistema viário, evidenciando o cumprimento da determinação contida no § 1º do art. 158 da Constituição Mineira.

Destaco, também, o assunto relacionado à judicialização da saúde. Tal matéria ensejou recomendação no exercício financeiro de 2013, para que fosse mantida na agenda de discussão, com vistas à adoção de mecanismos que possibilitem a interface e viabilizem o diálogo entre todos: Poder Público, usuários dos serviços e demais envolvidos.

Em resposta consignada no Relatório da CGE, o Poder Executivo informou, em síntese, que a Secretaria de Estado de Saúde – SES tem buscado a adoção de medidas para minimizar os efeitos da judicialização, a exemplo da criação de um núcleo para aperfeiçoar as questões relativas às sentenças judiciais.

Diante das justificativas apresentadas, a CFAMGE entendeu que a recomendação foi atendida.

Nada obstante, no relatório técnico, às fls. 322 e 323, consta a informação de que, no exercício financeiro de 2014, foram gastos R\$221,934 milhões para atendimento às ações judiciais relativas a fornecimento de medicamentos e insumos. Embora 23,92% inferiores aos dispêndios realizados em 2013, essas despesas tiveram variação nominal, entre os exercícios financeiros de 2010 a 2014, de 260,57%, enquanto a Receita Corrente Líquida Estadual aumentou 43,60%, no mesmo período.

Dessa forma, **reitero a recomendação** feita por este Tribunal ao **Governo Estadual** para que a judicialização da saúde seja mantida na agenda de discussão e busque mecanismos que possibilitem o diálogo entre todos os envolvidos nessa questão.

- Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM (fls. 259 a 264 e 488 a 490)

A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, estabelecida no § 1º do art. 20 da Constituição da República, e que é devida pela União aos Estados e aos Municípios em contraprestação à utilização econômica dos recursos minerais existentes em seus respectivos territórios, foi outro tema que mereceu recomendações deste Tribunal, por ocasião da apreciação das contas governamentais de exercícios anteriores.

No âmbito federal, a matéria é tratada pela Lei nº 7.990, de 28/12/1989, que regulamenta, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, a 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, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva. Por sua vez, o pagamento da compensação financeira é disciplinado pelo Decreto nº 1, de 11/01/1991.

Em apertada síntese, a legislação de regência define os percentuais de distribuição dos recursos da CFEM; proíbe a aplicação dessa compensação em pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal, excetuando o pagamento de dívidas com a União e suas entidades e o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino; permite, ainda, a utilização desses recursos na capitalização dos fundos de previdência, e determina o repasse mensal dessas compensações para conta específica, aberta pelos beneficiários no Banco do Brasil.

Como se vê, a legislação federal, embora estabeleça vedações para a aplicação dos recursos da CFEM, não dispõe, de forma restrita, sobre a destinação desses recursos, os quais se reverteram ao Caixa Único do Estado.

Lado outro, nos termos dos artigos 252 e 253 da Constituição Mineira, os recursos financeiros oriundos da CFEM serão aplicados, prioritariamente, na assistência aos municípios mineradores, com vistas à diversificação de suas economias e à garantia de manutenção de seu desenvolvimento socioeconômico, sem prejuízo da aplicação de recursos na proteção do meio ambiente, assegurada no § 3º do art. 214.

E, conforme disposto no § 3º do mencionado art. 253, será criado Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, formado por recursos oriundos do Estado e dos Municípios interessados, cuja gestão dará prioridade à diversificação de atividades econômicas nesses Municípios, na forma de lei complementar.

A CFAMGE registrou que, no exercício financeiro de 2014, os recursos da CFEM, ao contrário do que ocorreu no ano anterior, não foram utilizados para efetuar pagamentos à concessionária Minas Arena, responsável pela execução das obras de reforma e modernização do Mineirão, por meio de contrato de parceria público-privada (PPP) celebrado com o Estado de Minas e gerenciado pela Secretaria Extraordinária da Copa do Mundo – Secopa.

O pagamento à Minas Arena, consoante constou no relatório técnico das contas relativas ao exercício financeiro de 2013, caracterizou pagamento de dívida, o que é vedado pelas disposições do Decreto nº 1, de 1990.

Conforme consignado pela CFAMGE, permaneceu, em 2014, destinação de recursos a programas não específicos para os municípios mineradores e até em programas cujos objetivos são contrários ou incoerentes com os propósitos constitucionais dessa fonte de recursos, como, por exemplo, o programa Copa do Mundo, que teve como objetivo a organização e infraestrutura daquele evento e concentrou 48,34% das despesas realizadas com recursos da CFEM.

Além disso, a equipe técnica constatou baixo índice de aplicação dos recursos da CFEM, porquanto, para uma arrecadação de R\$190,656 milhões, que é pouco representativa, se comparada à arrecadação total do Estado (0,26%), foram aplicados R\$47,549 milhões, correspondentes a 24,94% da receita arrecadada a esse título. Destacou, ainda, que as receitas da CFEM continuam sendo transferidas para o Caixa Único, o qual não contempla conta contábil de movimentação interna que permita o controle, de forma destacada, de tais recursos.

A defesa foi silente sobre os apontamentos da CFAMGE acerca da matéria.

O Ministério Público junto ao Tribunal, à fl. 652, ratificou o posicionamento da Unidade Técnica, por entender que as recomendações já expedidas ao Governo do Estado devem ser mantidas. Destacou, ainda, que, em atendimento à recomendação do Tribunal, cessaram-se, a

partir de 2013, os pagamentos da contraprestação à concessionária Minas Arena com recursos da CFEM, que passaram a ser suportados pela Empresa Mineira de Parceira S.A., subsidiária da MGI.

Como visto, excetuado o cumprimento da sobredita recomendação, não obstante as justificativas apresentadas pela Administração Estadual no relatório da CGE, as demais recomendações deste Tribunal, em exercícios anteriores, não foram atendidas.

Diante da necessidade de mitigar os graves impactos sociais e ambientais causados pela extração mineral, tais como alteração de lençol de água subterrânea, poluição da água e do solo, assoreamento de rios, deve ser revista a forma de utilização desses recursos pelo Estado, como manifestou o Tribunal de Contas em pareceres prévios anteriores.

Assim, reitero a **recomendação** para que seja maximizada a utilização desses recursos, bem como, doravante, as ações financiadas com eles estejam alinhadas às finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição Mineira, até porque o objetivo da CFEM não é somente a geração de receita, mas, sobretudo, compensar os impactos socioambientais decorrentes da exploração mineral.

Determino que a Administração Estadual, a partir de 2015, crie mecanismos para evidenciar, de forma destacada, os fluxos financeiros dos recursos da CFEM, mormente em razão de ter sido aberta conta bancária específica no Banco do Brasil, para o seu recebimento.

Determino à CFAMGE que continue realizando o acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos da CFEM.

Com relação ao Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira, **recomendo** ao Governo Estadual que envide esforços para criação do fundo, visando assegurar que os recursos sejam destinados à diversificação econômica das regiões mineradoras e utilizados para minimizar os impactos socioambientais causados por essa atividade.

Por oportuno, informo que tramita perante a Câmara dos Deputados Projeto de Lei nº 5807, de 2013, que dispõe sobre a atividade de mineração e cria o Conselho de Política Mineral e a Agência Nacional de Mineração – ANM. Entre as principais alterações previstas nesse projeto de lei, verificam-se a criação de um novo marco regulatório para a mineração e a alteração das alíquotas da CFEM, de acordo com a natureza do mineral.

Atualmente, a alíquota da CFEM é de até 3% sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido depois da última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação. E, a teor do art. 36 do referido projeto de lei, a alíquota será de até 4% sobre a receita bruta de venda, deduzidos os tributos efetivamente pagos incidentes sobre a sua comercialização, nos termos do regulamento. E mais, segundo o art. 38 do citado projeto de lei, não haverá alteração nos percentuais na repartição do montante recolhido a título de CFEM. O Distrito Federal e os Estados continuarão recebendo 23% do montante recolhido, no caso de a produção ocorrer em seus territórios.

Observa-se, portanto, que a questão minerária tem grande repercussão no cenário nacional. A propósito, dada à relevância do tema e em razão de Minas Gerais ser um dos mais importantes Estados mineradores do Brasil, a Associação dos Magistrados Mineiros – AMAGIS realizou

recentemente nesta Capital, mais precisamente nos dias 24 a 26 de junho, o I Congresso Mineiro sobre Exploração Minerária, ocasião em que foram discutidas as polêmicas que envolvem o marco regulatório da mineração.

- Estratégia de Desenvolvimento do Estado (fls. 266 a 409)

Mesmo diante da limitação e escassez de recursos para atender as demandas da sociedade mineira, o Governo conseguiu obter resultados positivos nas políticas públicas implantadas por meio das redes de desenvolvimento integrado.

Na análise dos indicadores da Rede de Educação e Desenvolvimento Humano, verifica-se que a escolaridade média da população adulta, que tem meta prevista no PMDI para o exercício de 2015 de oito anos de estudo, já em 2012, tinha atingido sete vírgula três anos; 90% ou mais dos alunos do ensino fundamental estão em nível recomendável de leitura, em todas as regiões do Estado; a taxa de frequência líquida em 2012 atingiu 59,7%, sendo a meta para 2015 de 60,50%, e a renda média do trabalho na RMBH e a produtividade do trabalho, ainda em 2013 e 2011, respectivamente, ultrapassaram as metas previstas para 2015.

Na Rede de Atendimento em Saúde, verifica-se que a capacidade de as macrorregiões de saúde realizar internações de média e alta complexidade atingiu, em 2013, 89,9%, índice superior à meta prevista para 2015, de 89,3%; entre os exercícios de 2012 e 2013, houve queda na taxa de mortalidade por doenças do aparelho circulatório; a taxa de mortalidade infantil reduziu em torno de 28% entre os exercícios de 2004 e 2013 e a esperança de vida ao nascer passou de setenta e três anos, em 2003, para setenta e seis vírgula treze anos em 2012.

Porém, não somente na educação e na saúde, que são direitos de todos os cidadãos, insculpidos na Constituição da República, mas em todas as ações desenvolvidas pelo Estado em diversos setores ainda existem grandes desafios a serem superados para alcançar indicadores que repercutam positivamente na qualidade de vida e no desenvolvimento da população mineira.

Um desses setores que necessita com urgência de política pública mais eficiente, eficaz e efetiva é a segurança pública, área da atuação estatal, que por ser prioritária e sensível, passo a tecer as considerações seguintes.

- Segurança Pública (fls. 326 a 345)

O constituinte empregou, ao longo do texto da Constituição da República, vinte e sete vezes a palavra segurança. Partindo-se do pressuposto de que o texto constitucional representa, no Estado Constitucional de Direito, o ponto de imbricação entre os sistemas político e jurídico e que, nesse contexto, o papel do legislador é identificar na sociedade os valores prevalentes, em dado momento histórico, é de meridiana clareza a relevância do tema para o cidadão, que abre mão de parcela de sua liberdade, na expectativa de que, em contrapartida, o Estado proverá sua segurança.

É digno de nota o fato de que, mesmo no preâmbulo, que não possui força normativa, configurando apenas diretriz hermenêutica, a Constituição da República já consagra a segurança como um dos valores mais notáveis da sociedade brasileira a merecer a especial proteção e promoção por parte do Estado. Repete-se a menção à segurança no *caput* do art. 5º e no art. 6º, o que permite concluir que o direito à segurança deve ser garantido pelo Estado, tanto individual quanto coletivamente.

Nos dispositivos em que são apresentados ao intérprete da Constituição de 1988 os contornos do pacto federativo, não há menção à segurança, salvo para estatuir, no inciso XII do art. 23, que o estabelecimento e a implantação de política de educação para a segurança do trânsito são matérias da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Não se trata de omissão infundada. Pelo contrário. A relevância do tema é tamanha que se optou por destinar, no Título V, que trata da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas, capítulo específico para a Segurança Pública, no qual se lê, claramente, que a segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos. Conquanto não eleja um ente político ao qual incumba, prioritariamente, a segurança pública, a exposição da matéria, ao longo do art. 144, demonstra a precedência da União, também quanto à segurança pública.

Embora se tenha entendido, ao longo da história republicana, que a segurança pública é deferida precipuamente aos Estados-membros, aqui também se revela, nitidamente, as feições centralizadoras da Federação brasileira.

Na lição clássica de Georg Jellinek, a federação é “uma união de direito público entre Estados, os quais estabelecem uma soberania sobre os que se unem, cujos participantes são os Estados mesmos, de sorte que em conjunto são soberanos, ou melhor có-soberanos, embora tomados particularmente, ao contrário, estão submetidos a determinadas obrigações” (JELLINEK, Georg. *Teoria general del Estado*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 662).

Dentro da federação, contrapõem-se e equilibram-se, mutuamente, duas “leis” que, segundo George Scelle, são a chave do sistema federativo: a lei da participação e a lei da autonomia. Pela lei da participação, os Estados-membros tomam parte do processo de elaboração da vontade política válida para toda a organização federal. Pela lei da autonomia, manifesta-se o caráter estatal das unidades federadas. (SCELLE, George. *Manuel de Droit International Public*, p. 261. *Vide*, também, a crítica de Carl Schmitt ao pensamento de Scelle em *The turno to the discriminating concept of war*, presente em: SCHMITT, Carl. *Writings on war*. Cambridge: Polity Press, 2011, pp. 37-53).

Paulo Bonavides, em seu livro *Ciência Política*, edição de 2006, pp. 202-205, identifica três fases históricas do federalismo. Segundo o autor, na primeira dessas três fases, prevaleceu a lei da autonomia sobre a lei da participação, o que permitiu aos Estados-membros o desempenho de papel de destaque dentro desta sobreposição de ordens políticas que é a federação.

No Brasil, vem desse momento histórico a formação das chamadas “forças públicas” estaduais e sua consagração como segurança pública, cumprindo o relevante papel que, hoje, é realizado pelas polícias civis e militares.

Na segunda fase, verifica-se o equilíbrio entre a União e os estados federados, ao passo que, na terceira e última fase, com a prevalência da lei da participação sobre a lei da autonomia, marcada por “quadro de esmagadora superioridade econômica e financeira do Estado federal sobre as unidades federadas e se observa a dependência efetiva a que estas ficam sujeitas”.

A repercussão desse processo histórico se verifica, também, nas contas anuais do Chefe do Poder Executivo de Minas Gerais, no exercício de 2014.

A defesa e a segurança foram eleitas, conjuntamente, no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, como uma das principais ações de governo, que passou a se pautar, como

política pública, pelos seguintes objetivos: 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.

Para alcançar esses objetivos, o PMDI estabeleceu as seguintes estratégias a serem observadas pela Administração Pública estadual:

1. Consolidar a integração das ações das Polícias Militar e Civil, Defensoria Pública, Sistema Prisional e Socioeducativo e Corpo de Bombeiros Militar, compartilhando formação e qualificação continuada, bancos de dados, métodos de gestão, informações e conhecimentos;
2. Modernizar as técnicas de gestão e aumentar a integração dos sistemas socioeducativo e prisional, de forma a romper com ciclo vicioso da criminalidade juvenil e garantir saúde, educação e trabalho ao preso, tendo em vista a sua reintegração social;
3. Consolidar e disseminar projetos focados na prevenção da violência e dos sinistros no meio urbano, particularmente nas áreas de maior risco e vulnerabilidade social;
4. Aumentar a efetividade das políticas sobre drogas, com ênfase na intervenção dos espaços urbanos propícios ao tráfico e ao consumo; e
5. Promover atividades de educação, conscientização, fiscalização e prevenção de acidentes no trânsito. Estratégias.

Além dessas, quatro outras estratégias devem ser “objeto de atenção especial” por parte do Estado, no trato das questões de segurança:

Expandir a atuação preventiva dos órgãos do sistema de defesa social, intensificando a implantação de programas de proteção nas áreas rurais, com a participação ativa das Polícias Militar, Civil e Corpo de Bombeiros Militar.

Investir em inteligência de segurança pública, centralizando os sistemas de informação e comunicação e ampliando o quadro técnico de profissionais das áreas de estatística e de análise criminal.

Modernizar a Polícia Civil para ampliar a sua capacidade de identificação e esclarecimento de crimes. Adotar a perspectiva de mediação de conflitos na investigação criminal.

Ampliar a articulação com a esfera pública federal, em especial nos temas relacionados ao crime organizado. Fortalecer as ações das Corregedorias e das Ouvidorias de polícia e criar núcleos de avaliação e controle da qualidade das instituições do sistema de defesa.

Merecem registro os objetivos e estratégias do PMDI, pois – embora esteja consignado nesse documento que, para atingimento dos objetivos, “o Governo e a Sociedade deverão concentrar os seus melhores esforços e recursos” – o Plano não deixa claro qual deverá ser a participação da sociedade. As estratégias descritas evidenciam que a política pública de segurança que o Estado se dispôs a implantar depende, e muito, das ações desenvolvidas pela Administração Pública.

E, nesse particular, se a questão da violência é algo que flutua em torno da imbricação entre Estado e Sociedade, a melhor linha de ação para combater a violência não seria por meio de iniciativas pedagógicas, de prevenção e conscientização da sociedade civil?

Faço essa indagação porque, a meu perceber, forma eficaz para se quebrar essa espiral ou esse torvelinho de fomento ao desrespeito à lei e à ordem se reduz a esta palavra: confiança.

Confiança que, na afirmação de Niklas Luhmann, “é antecipar o futuro. É comportar-se como se o futuro seja certo”. Confiança como valor social capaz de reduzir a complexidade da vida moderna e das relações entre o indivíduo e o Estado. Trata-se da confiança sistêmica, que não pode ser criada por uma lei do Estado. Afinal, como salientou Francis Fukuyama, “uma estrutura familiar forte e estável não pode ser criada por lei tal qual um banco central ou um exército. Uma sociedade civil próspera depende dos hábitos, costumes e ética de um povo – atributos que somente podem ser moldados indiretamente, por meio de ações políticas conscientes e que devem, de outro lado, ser cultivados por meio da crescente percepção e do respeito pela cultura”.

Assim como a confiança pode ser o motor das relações entre sociedade civil e Estado, seu equivalente funcional, como afirma Luhmann é a desconfiança. Ainda somos uma sociedade que, resabiada, mira o Estado, que, diga-se de passagem, também a observa, desconfiado.

A meu sentir, é tendo como pano de fundo esse contexto complexo e preocupante que devem ser analisados os esforços empreendidos pelo Poder Executivo, em 2014, no segmento da segurança pública.

Por um lado, embora a sociedade se tenha acostumado a perceber a Administração estadual como responsável pela segurança pública, a realidade da Federação é de evidente dependência dos Estados-membros para com a União. De outro, apesar de as ações descritas na política pública eleita para a segurança devam ser praticadas pela Administração, vale dizer, pelos órgãos e agentes do Estado, a origem social da violência não é bem compreendida ou prontamente atacada. Por fim, as relações entre Sociedade e Estado, marcadas pela recíproca desconfiança, influem de forma negativa nas ações de combate à violência.

De acordo com o relatório da CFAMGE, fl. 89, constata-se incremento de 72,50% dos gastos com a função segurança pública (R\$ 11,559 bilhões), se comparado com o dispêndio de 2013 (R\$ 6,701 bilhões), e de 103,95% frente a 2012 (R\$ 5,668 bilhões). É preciso registrar, todavia, conforme informação de fl. 90¹, que “até 2011 as despesas com Proventos de Inativos Militares eram registradas, pelo Estado de Minas Gerais, na Função Segurança Pública, Subfunção Previdência do Regime Estatutário (272). Já nos exercícios financeiros de 2012 e 2013 essas despesas deixaram de ser registradas nessa subfunção e, em 2014, voltaram a ser alocadas na Previdência do Regime Estatutário”, dentro, novamente, da função segurança pública.

A Unidade Técnica noticia, à fl. 90, que os gastos com o policiamento, em 2014, foram de R\$ 237,346 milhões, demonstrando redução frente aos R\$ 386,757 milhões despendidos em 2013. Redução, portanto, de 38,63%.

Quanto à Defesa Civil, o relatório registra, à fl. 90, que “ao longo dos últimos três anos o Estado vem reduzindo os dispêndios nessa subfunção, haja vista que em 2012 foram executados R\$ 73,748 milhões; em 2013, R\$ 49,169 milhões e, em 2014, R\$ 27,316 milhões”. Em 2014, as

¹ A explicação para essas alterações é, conforme o Relatório, que “foi informado pela Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária da Seplag que, nos exercícios de 2012 e 2013, houve entendimento do Estado de Minas Gerais no sentido de que tais despesas deveriam ser alocadas na Função Previdência Social (9), no entanto, em 2014, esse entendimento foi refutado, pelo fato de não haver previdência para os militares nos mesmos moldes previstos para os servidores civis. Assim, nesse ano, optou-se por alocar essas despesas na Função Segurança Pública (6)”.

despesas realizadas com essa subfunção foram inferiores às de 2013 em 44,44%, e, se comparadas às de 2012, apresentam redução ainda maior, da ordem de 62,96%.

Ambas as reduções, a meu juízo, são preocupantes.

Se a meta síntese do PMDI para a segurança é “Minas com alta sensação de segurança, menos violência e criminalidade”, a redução das despesas com o policiamento, em que pesem as graves dificuldades econômicas e financeiras pelas quais passam o país e o Estado de Minas, perceptíveis em 2014, não milita em prol do seu atingimento. A taxa anual de crimes violentos² em Minas Gerais, indicador abordado às fls. 327-8 do relatório da CFAMGE, decrescente entre 2003 a 2010, volta a subir, a partir de 2011. A taxa média mensal em 2014 foi de 42,14 registros de crimes violentos por 100 mil habitantes, ante 35,96 em 2013.

No entanto, se no ano de 2013 os registros de crimes violentos em Minas Gerais atingiram 89.243 mil, em 2014 o total passou para 105.285 mil, aumento de 16.042 mil registros, ou 17,98%, o que permite afirmar que a sociedade tem cumprido seu papel no trato das questões de segurança, ou seja, notificando mais as autoridades do que no ano anterior.

A redução dos gastos com a defesa civil é decisão discricionária que deve ser tomada e motivada com sobriedade e responsabilidade pelo Gestor. Mesmo que sejam fatores alheios à sua vontade e poder de decisão, a ocupação desordenada do solo e a intensificação dos fenômenos climáticos devem ser levadas em consideração quando se opera a delicada equação entre o que se pode gastar e o que se deve fazer para preservar o interesse público primário.

Quando se contrastam as despesas correntes e de capital relativas à função segurança pública, as despesas de Pessoal e Encargos Sociais são as mais expressivas das duas categorias, tendo atingido, em 2014, percentual de 86,97% do total realizado, conforme apontado pela CFAMGE, à fl. 91. Na visão da Unidade Técnica, fl. 91, “as despesas com Investimentos em Segurança Pública têm sido inexpressivas, se comparadas às Correntes, como pode ser observado ao longo do período em análise. Chama atenção a redução da ordem de 58% dos gastos com Investimentos em 2014, frente a 2013”.

Constam, no Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG, para o exercício financeiro de 2014, dezessete programas visando atingir os objetivos estratégicos mencionados, para a Rede de Defesa e Segurança. Desses, quatro são estruturadores e treze associados, operacionalizados, conforme informação da CFAMGE, à fl. 335, “por meio de 67 ações, sendo 41 processos e 26 atividades, executadas por meio do Orçamento Fiscal”. São os seguintes os programas de defesa e segurança desenvolvidos pelos órgãos do Estado:

Programas Estruturadores:

020 Infraestrutura de Defesa Social – Seds;

021 Gestão Integrada de Defesa Social – Seds;

034 Minas Mais Segura – Seds;

052 Aliança pela Vida – SEEJ;

² Homicídio consumado, tentativa de homicídio, estupro consumado, todos os tipos de roubo, e, a partir de 2011, tentativa de estupro, extorsão mediante sequestro consumado, sequestro e cárcere privado.

Programas Associados:

- 139 Programa de Apoio à Ampliação e à Melhoria dos Sistemas Prisional e Socioeducativo – FPE;
- 141 Polícia Ostensiva – PMMG;
- 152 Fomento à Gestão Local de Políticas sobre Drogas – SEEJ;
- 183 Administração de Trânsito – Detran;
- 184 Formação e Capacitação de Policiais Civis – PCMG;
- 189 Preservação da Ordem Pública, Exercício da Polícia Judiciária e Investigação Criminal – PCMG;
- 214 Avaliação e Qualidade da Atuação dos Órgãos de Defesa Social – Seds;
- 219 Recolhimento e Guarda de Detentos do Estado – PCMG;
- 227 Educação Profissional de Segurança Pública – PMMG;
- 251 Assistência à Saúde do Policial Civil – PCMG;
- 294 Promoção de Defesa Civil – CBMMG;
- 296 Atendimento do Servidor do Sistema de Defesa Social – Seds;
- 297 Ensino e Treinamento dos Profissionais do Sistema de Defesa Social – Seds.

Desses programas, a CFAMGE selecionou, para análise, o programa estruturante “Infraestrutura de Defesa Social”. São as seguintes as razões apresentadas pela Unidade Técnica para a escolha:

Destaca-se, dentre os programas executados na Rede de Defesa e Segurança, o estruturador Infraestrutura de Defesa Social (020), cujas realizações de despesas atingiram o montante de R\$ 1,501 bilhão, o equivalente a 69,75% dos gastos totais, no exercício, razão pela qual esse programa foi eleito para análise, neste relatório, e ainda, devido a alta relevância social, visto que, por meio dessa política pública são executadas, dentre outras, ações voltadas ao atendimento de adolescentes em conflito com a lei, que visam a educação e ressocialização dos mesmos, mediante o cumprimento de medidas socioeducativas. Infere-se, portanto, que o êxito na ressocialização desses adolescentes possa contribuir para a redução da criminalidade e, por conseguinte, propiciar sensação de segurança aos cidadãos mineiros.

Buscar a eficácia das políticas públicas de segurança, por meio da expansão da infraestrutura predial do sistema prisional e socioeducativo, com vistas à melhoria da qualidade no atendimento prestado ao adolescente autor de ato infracional, ao preso e ao recuperando, assim como a renovação periódica e a distribuição, no espaço territorial, da frota das polícias Civil e Militar, a partir da aquisição de viaturas adequadas ao trabalho operacional, para garantir eficiente manutenção da frota, traduz o objetivo proposto para o referido programa, conforme registrado no PPAG 2012-2015.

Nos termos do relatório técnico, foram consignados, no PPAG 2012-2015, dois indicadores para esse programa: (i) Percentual de Ocupação de Vagas no Sistema Prisional e (ii) Adolescente/Preso Custodiado em Condições Adequadas à Ressocialização (número absoluto).

Constatou-se que, no primeiro indicador, ao final de 2014, existiam 1,64 presos por vaga ocupada para uma previsão de 1,50. Por meio do segundo indicador, apuraram-se 15.827 adolescentes/presos custodiados em condições adequadas à ressocialização, frente a uma previsão de 13.300.

Relativamente ao segundo indicador, a CFAMGE salientou que este não foi apurado conforme orienta o Manual de Elaboração do PPAG 2012-2015 – Exercício de 2014, porquanto tal indicador foi apresentado em número absoluto, resultado de aferição direta, e não como uma relação entre grandezas que permita a compreensão do comportamento da situação-problema.

Nesse contexto, concluiu a CFAMGE que a validade dos indicadores propostos ficou prejudicada, pois não foram suficientes para demonstrar a efetividade do programa como um todo, no alcance do objetivo proposto, também por ter ficado pendente de mensuração, por meio de indicador, a renovação periódica de viaturas e sua distribuição no espaço territorial das polícias Civil e Militar.

Cumpra salientar que, em 2015, a III Conferência de Controle Externo, realizada por este Tribunal, no Expominas, elegeu a segurança pública como um dos eixos dos debates, que devem passar pela avaliação da qualidade das políticas de segurança pública do Estado.

Em linhas gerais, a condução da política pública de segurança do Estado de Minas Gerais não evidencia vício que possa contaminar as contas em exame. Ainda assim, é forçoso concluir que, a despeito dos louváveis esforços do Governo e da Administração Pública, não foi revertida a tendência, já evidenciada na análise das contas anuais do exercício de 2013, de aumento da violência no Estado.

Do relatório de Controle Interno da Controladoria Geral do Estado, consta a informação, reportada pela CFAMGE, fl. 344, que “foi identificada a necessidade de um novo conjunto de esforços e investimentos para fazer frente aos desafios de criminalidade. Nesse sentido, para orientar melhor o estabelecimento de prioridades e investimentos foi contratado apoio externo do Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP) da Fundação João Pinheiro para dar suporte técnico na elaboração do Plano Estadual de Defesa Social 2014/2015”.

Embora meritória, a medida, que promoveu a discussão do tema entre os gestores da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros Militar, como antecedente lógico à eleição de prioridades e estratégias, não foi capaz de reverter o quadro preocupante de aumento da violência e da insegurança³ em Minas Gerais.

Do mesmo relatório de Controle Interno da Controladoria Geral do Estado consta o reconhecimento de que “a tendência de crescimento da violência decorre de um fenômeno complexo”, mas que estão sendo realizados investimentos que, espera a Controladoria, produzirão resultado a médio e longo prazo. Esses investimentos ocorreriam no Sistema de Defesa Social, “a fim de aumentar as vagas nos sistemas prisional e socioeducativo, estruturar as polícias militar e civil e ampliar os programas de prevenção social à criminalidade e combate ao uso e abuso de drogas”.

³ Conforme informação da Unidade Técnica, às fls. 344, a Taxa de Crimes Violentos em Minas Gerais, por 100 mil habitantes, continua em ascensão, passando de 431,57, em 2013, para 505,66, em 2014, aumento de 17,17%, sendo que a de 2014 apresenta-se superior em 77,52% à apurada em 2010 (284,85) – menor taxa da série histórica 2003-2014. E ainda, houve um aumento da ordem de 20,40% na taxa de Crimes Violentos Contra o Patrimônio, por 100 mil habitantes, no comparativo entre 2014 (446,63) e 2013 (370,96); e de 116,60%, entre 2014 e 2010 (206,2)

O Tribunal de Contas não tem competência e legitimidade para substituir o Exmo. Sr. Governador do Estado e seus auxiliares e estabelecer as políticas públicas que o Governo, democraticamente eleito, opta por trilhar, mas, nos contornos do que cabe a esta Corte de Contas verificar, pode-se concluir que a análise jurídica e contábil evidencia que a condução da política de segurança pública estadual foi realizada de forma responsável.

Não posso, todavia, deixar de registrar, como poderiam fazê-lo milhões de outros cidadãos, preocupados com os destinos da segurança pública, que a situação exige dos governantes mais do que responsabilidade. Premido, por um lado, pela realidade da Federação brasileira, que confere à União mais do que a supremacia jurídico-positiva, inerente a qualquer federação, também a supremacia econômica e política, e, por outro, pela sociedade que anseia por mudanças, cabe ao Governo Mineiro reconhecer que a questão da segurança não pode ser resolvida sem a melhoria da saúde, renda e, sobretudo, educação.

- Análise das Demonstrações Contábeis (fls. 409 a 472)

A Contabilidade Pública no Brasil, nos últimos anos, vem passando por transformações relevantes, em observância às determinações de consolidação das contas públicas estabelecidas no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000, e à convergência aos padrões internacionais.

Nessa esteira, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN editou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, a ser adotado por todos os entes da federação.

Nos termos da Portaria STN nº 634, de 19/11/2013, o PCASP e as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP deverão ser adotados até o término do exercício financeiro de 2014. A referida Portaria dispõe, também, que os Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PCP, definidos no MCASP, terão prazos finais de implantação estabelecidos de forma gradual por meio de ato normativo da STN, ainda não definidos.

Decerto, a implantação do PCP, em âmbito nacional, tem sido feita de forma gradual, em razão da quebra de paradigmas, mudanças de procedimentos e de conceitos trazidos por essa nova sistemática. Aliado a isso, as alterações são significativas, com reflexos em toda a Administração Pública, tanto sob o ponto de vista dos recursos humanos quanto tecnológicos.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, conforme consignado no relatório da Controladoria Geral do Estado, Anexo 1 dos autos, no exercício financeiro de 2014, foram mantidas paralelamente duas estruturas para escrituração contábil, quais sejam, o PCASP e o Plano de Contas Único – PCU, este elaborado de acordo com a Lei nº 4.320, de 1964. Tudo isso com vistas a preservar a segurança da informação até que a nova metodologia de escrituração contábil esteja em pleno funcionamento.

Nesse contexto, a CFAMGE pautou o exame das demonstrações contábeis nas normas da Lei nº 4.320, de 1964, e no Plano de Contas Único – PCU. A expectativa, para os próximos exercícios é de que os demonstrativos contábeis sejam apresentados nos moldes da nova estrutura contábil definida pela Secretaria do Tesouro Nacional.

- Recomendações ou determinações do Tribunal de Contas contidas no parecer prévio emitido sobre as contas do exercício financeiro de 2013 (fls. 474 a 494)

No parecer prévio referente às contas anuais do Governador do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2013 (Processo nº 912.324), o Tribunal fez quarenta e seis recomendações sobre aspectos que deveriam ser aprimorados pelos órgãos ou entidades estaduais competentes.

Com o propósito de subsidiar esta Corte de Contas, e tendo em vista a competência do controle interno insculpida no inciso IV do art. 74 da Constituição da República, qual seja: “apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional”, foi recomendado à Controladoria-Geral do Estado – CGE, que acompanhasse e cobrasse a efetivação das medidas recomendadas ou, no caso do não cumprimento, que fossem apresentadas justificativas.

A CGE apresentou em seu relatório, Anexo 4 dos autos, consolidação das ações implantadas pelos órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como as considerações e justificativas para cada uma das deliberações deste Tribunal.

Objetivando demonstrar o grau de atendimento daquilo que foi recomendado ao Poder Executivo estadual, a CFAMGE destacou, no Capítulo 9 do seu relatório, as ocorrências atendidas, as parcialmente cumpridas e aquelas não atendidas, assim como as justificativas ofertadas para cada uma delas.

Analisando as informações da Unidade Técnica, verifico que 15,22% das recomendações foram consideradas atendidas, 43,48% atendidas parcialmente e 41,30% não atendidas.

Reputo necessário sopesar as recomendações carecedoras de cumprimento e aquelas parcialmente cumpridas.

Por fim, ressalto que as recomendações não atendidas ou atendidas parcialmente, relativas aos Créditos Adicionais, Restos a Pagar, Renúncia de Receita, Serviços Públicos de Saúde e Compensação Financeira de Recursos Minerais – CFEM foram analisadas nos tópicos anteriormente destacados.

Análise Econômica

1- Realizar estudo aprofundado acerca dos fatores que impactaram negativamente o crescimento do PIB e os resultados orçamentário e primário deficitários, apresentados no exercício financeiro de 2013, visando preservar o equilíbrio das contas públicas e diminuir o nível de endividamento do Estado.

A CFAMGE entendeu que foram apresentadas as ações e os esforços envidados pela SEPLAG e pela SEF, para o controle dos gastos e melhoria da arrecadação durante o ano de 2013; porém, sem o aprofundamento dos fatores que impactaram negativamente o crescimento do PIB e os resultados orçamentário e primário deficitários.

Todavia, cabe notar que, no exercício financeiro de 2014, o resultado primário, embora abaixo da meta prevista, foi superavitário e, para o resultado orçamentário deficitário, havia superávit financeiro do exercício financeiro anterior para acobertá-lo. Além disso, os fatores que refletiram negativamente o crescimento do PIB foram encaminhados posteriormente, em cumprimento à diligência por mim determinada.

Dessa forma, entendo que a recomendação foi atendida.

Sobre as justificativas apresentadas, registro a seguinte informação da SEPLAG, constante do Relatório de Controle Interno nº 1520.0606.15, Anexo 4 dos autos: “(...) Esse esforço

empreendido pelo Estado foi confirmado pela manutenção da nota positiva obtida junto a Agência Standard & Poor's nas escalas global - BBB - e nacional - BrAAA. Conforme já destacado pela Mensagem do Governador à Assembleia Legislativa em 2014, esse 'resultado contribuiu para que o Estado continuasse a ser bem avaliado pelos investidores nacionais e internacionais, denotando a sua credibilidade econômica, financeira e orçamentária nos últimos cinco anos, além de atestar que o Estado possui sólidas receitas próprias e gerenciamento adequado'."

Exploração e Comercialização do Nióbio

- 2 - Promover acordo jurídico com a CBMM que lhe garanta direitos sobre a exploração dos rejeitos, já estocados ou não, obtidos com a exploração das jazidas de minério de pirocloro;
- 3 - Elaborar estudo de viabilidade econômica da exploração e comercialização de produtos de terras raras;
- 4 - Desenvolver, juntamente com a CODEMIG, estudos para avaliar se o tipo de auditoria independente atualmente contratado é o mais adequado para resguardar os interesses do Estado na referida Sociedade em Conta de Participação.

Para as questões tratadas nos itens 2 e 3, as alegações apresentadas pela CODEMIG demonstram que as ações já estão em andamento. Assim, **recomendo à CGE** que acompanhe a promoção dessas ações, e, uma vez concretizadas, deverão ser comunicadas a este Tribunal.

Para o item 4, a CODEMIG informou que a realização de trabalho de Asseguração Razoável não só implicaria duplicidade de inúmeras ações já realizadas pelos auditores independentes na CBMM, como também acarretaria custos extremamente elevados para a CODEMIG, se comparados com os necessários para a realização da Asseguração Limitada.

Não obstante as alegações apresentadas, reitero a recomendação, para que seja avaliado se o tipo de auditoria independente, atualmente contratada para avaliar os resultados da Sociedade em Conta de Participação – SCP, estabelecida entre a CBMM (sócio ostensivo) e a CODEMIG (sócio participante), é o mais adequado para resguardar os interesses do Estado, acionista majoritário da CODEMIG, na referida Sociedade em Conta de Participação.

Instrumentos de Planejamento e Execução Orçamentária

- 5- Concentrar esforços para superar as dificuldades apresentadas pela Controladoria - Geral do Estado, na execução das ações decorrentes da participação popular, visando ao cumprimento do § 5º do art. 157 da Constituição Mineira;
- 6- Persistir no aprimoramento do planejamento governamental e de sua execução, assim como na transparência das ações, garantindo maior consistência e equilíbrio dos resultados e controle da gestão.

Execução Orçamentária da Despesa, por Região Administrativa do Estado de Minas Gerais

- 7- Promover os estudos necessários, visando ao aprimoramento da sua forma de atuação no combate às disparidades regionais e sociais.

Relativamente aos itens 5 (não atendida), 6 e 7 (atendidas parcialmente), deixo de reiterar as recomendações, tendo em vista a intenção do atual Governo, consignada na mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa e apresentada na reunião inaugural da primeira Sessão Legislativa ordinária do exercício financeiro de 2015, da qual extraio os excertos a seguir transcritos:

O desenvolvimento do Estado deve ser pensado de forma integral e a formulação das políticas públicas estaduais precisa levar em conta as desigualdades regionais. Atender esses dois requisitos requer mudanças significativas, por meio da adoção de políticas públicas que sejam capazes de coordenar um novo reordenamento territorial de Minas Gerais e também de ampliar os processos de participação da sociedade. Para tanto, é essencial a mobilização e envolvimento dos seus principais atores, representantes das diversas regiões de Minas, servidores públicos e agentes econômicos situados nos diversos polos regionais do Estado para a construção de uma nova visão de administração, na qual não se governará exclusivamente do comando central em Belo Horizonte, mas de forma regionalizada, mais próxima dos anseios de cada região.

É com esse espírito que devemos preparar o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e o *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado*, que deverá organizar os territórios de desenvolvimento em todo o Estado de Minas Gerais.

(...)

A concepção de governo implementada em Minas – na qual a gestão comanda o planejamento, e não o contrário, como conceitualmente recomenda o instrumento de planejamento econômico – também merece ser revista. É fundamental redirecionar a reforma do Estado mineiro do Estado Gestor para o Estado Planejador. Esta mudança irá estabelecer a primazia do planejamento sobre a gestão, que continua uma condição fundamental para o desenvolvimento de longo prazo. O planejamento, no entanto, deve determinar metas e resultados esperados. Além disto, a participação popular e democrática deve se fazer presente para que este planejamento reflita os anseios da sociedade como um todo. Esse é o nosso compromisso com mineiros e mineiras.

Responsabilidade Social do Estado

- 8 - Se posicionar conclusivamente quanto ao reiterado tema concernente à disponibilização de informações necessárias ao controle da eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento social dos municípios com pior desempenho no IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social;
- 9 - Adotar efetiva solução quanto ao cumprimento ou alteração da determinação prevista no § 1º do art. 8º da Lei nº 15.011/04, que estabelece: “caso não tenham sido atingidas as metas dos Anexos Sociais, o Poder Executivo proporá, no Balanço Social do Estado, medidas corretivas a serem incorporadas à LDO”.

De acordo com a informação da Unidade Técnica, está em fase de tramitação na Assembleia Legislativa proposta de alteração da legislação que trata sobre esses assuntos, Projeto de Lei nº 891, de 2015, a qual, se aprovada, retira a obrigação de o Estado apresentar, anualmente, o programa emergencial para o desenvolvimento dos municípios com pior desempenho no IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social, bem como revoga a obrigação contida no § 1º do art. 8º da Lei nº 15.011, de 2004, que dispõe sobre a responsabilidade social na gestão pública estadual.

Em consulta à página oficial da Assembleia Legislativa, verifico que o referido Projeto de Lei, pretende alterar a Lei nº 14.172, de 2002, que cria o IMRS, e a Lei nº 15.011, de 2004. A justificativa para apresentação do projeto é de “adequar a legislação a respeito da responsabilidade social na gestão pública de forma a torná-la mais transparente e condizente com os atuais instrumentos de planejamento e gestão do Estado, **consoante recomendações proferidas pelo Tribunal de Contas do Estado, quando da análise prévia das contas do governador do Estado**”. (grifei)

Todavia, até que o aludido Projeto de Lei seja aprovado, **deve** a Administração Estadual **cumprir** as deliberações do Tribunal sobre o tema.

Estratégia de Desenvolvimento do Estado

- 10- Promover, na Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz, o aprimoramento e a adequação do planejamento de seus programas e de sua execução, a implantação de um ambiente ocupacional e de convivência favorável à integração e à efetividade da gestão pública por meio da coordenação e operação da Cidade Administrativa, com foco na utilização eficiente dos recursos e, ainda, persistir no monitoramento dos seus indicadores, utilizando os dados desfavoráveis como alerta e base para análises prospectivas;
- 11- Intensificar, reavaliar e monitorar, constantemente, na Rede de Educação e Desenvolvimento Humano, as ações relativas ao Ensino Médio, corrigindo os desvios e aprimorando seus propósitos para permitir a contínua evolução do processo educacional mineiro; e, ainda, promover o aperfeiçoamento dos Programas e Ações Educacionais, implementando medidas para fomentar a evolução dos indicadores de desempenho do Estado, efetuando maiores investimentos destinados às regiões mais desfavorecidas socioeconomicamente, com o escopo de reduzir as desigualdades regionais;
- 12- Intensificar, na Rede de Atendimento em Saúde, as políticas públicas de combate às disparidades regionais na área da saúde pública, adotando medidas para aumentar o gasto per capita nas regiões menos favorecidas socioeconomicamente e com os piores índices de desenvolvimento humano, com o intuito de promover a redução das históricas desigualdades regionais em nosso Estado. E, ainda, promover a correta classificação, na função “Saneamento”, das despesas realizadas na Ação 1079 – Vida no Vale, em função da sua tipicidade;
- 13- Aprimorar, na Rede de Defesa e Segurança, as ações voltadas à redução da violência, de forma contínua e eficiente, a fim de reverter a trajetória ascendente da violência e da criminalidade no Estado, sinalizada pelos resultados dos indicadores de efetividade, citados no corpo do relatório técnico;
- 14- Envidar esforços para aperfeiçoar o planejamento e a gestão dos Programas da Rede de Cidades;
- 15- Promover, na Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável, o aumento da Despesa Orçada e Executada nos Programas genuinamente pertencentes à economia e à esfera ambiental, essenciais à promoção do desenvolvimento econômico sustentável em Minas Gerais, e condição básica para o incremento da receita fiscal; e, ainda, aperfeiçoar a execução e a regionalização do programa estruturador 046 – Qualidade Ambiental, e

promover a disponibilização dos indicadores de resultados atualizados, em especial os “Indicadores Ambientais”, sob responsabilidade da FEAM;

- 16- Rever, na Rede de Desenvolvimento Social e Proteção, o desempenho dos Programas Estruturadores 036 – Travessia e 050 – Desenvolvimento Social dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas, e os associados 290 – Convivência com a Seca e 180 – Operacionalização de Jogos, considerados insatisfatórios; e, instituir, quando da revisão do PPAG 2014, indicadores dos programas 011 – Assistência Social e Direitos Humanos; 050 – Desenvolvimento Social dos Vales do Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas; 151 – Gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS; 162 – Desenvolvimento das Políticas de Direitos Humanos; 290 – Convivência com a Seca; e 298 – Apoio às Políticas de Desenvolvimento Social, em observância às regras estabelecidas no manual de elaboração daquele instrumento de planejamento;
- 17- Buscar, na Rede de Identidade Mineira, um aprimoramento da política de planejamento de suas ações para que se torne compatível com seu desempenho físico-financeiro;
- 18- Adotar, em todas as Redes, indicadores regionais, objetivando reduzir as disparidades socioeconômicas regionais, aumentando o dinamismo das regiões menos avançadas;
- 19- Implementar maior empenho na produção e na manutenção de seus indicadores de gestão, conferindo transparência e eficiência na condução de suas políticas públicas;
- 20- Rever o financiamento dos Programas relativos às Redes de Desenvolvimento Econômico Sustentável e de Cidades, também com recursos da CFEM.

Da mesma forma que me manifestei com relação às deliberações sobre os Instrumentos de Planejamento e Execução Orçamentária (item 5 e 6) e à Execução Orçamentária da Despesa, por Região Administrativa do Estado de Minas Gerais (item 7), deixo de reiterar as recomendações relativas à Estratégia de Desenvolvimento do Estado, itens 10 a 20, tendo em vista a intenção do atual Governo, consignada na mensagem encaminhada à Assembleia Legislativa e apresentada na reunião inaugural da primeira Sessão Legislativa ordinária do exercício financeiro de 2015, de promover mudanças significativas no planejamento estadual, por meio da adoção de políticas públicas que sejam capazes de coordenar um novo reordenamento territorial de Minas Gerais e também de ampliar os processos de participação da sociedade.

Todavia, recomendo à atual Administração Estadual que ao formular as políticas públicas utilize dessas recomendações para subsidiar suas decisões, bem como das demais recomendações expostas no relatório técnico, sobre as redes desenvolvimento integrado.

Registro, ainda, com intuito de oferecer subsídios à Administração Pública Estadual na tomada de decisões que conduzam ao atendimento dos objetivos estratégicos de forma eficiente e eficaz, que este Tribunal, por ocasião da análise das contas de governo, relativas ao exercício financeiro de 2010, desenvolveu, por meio de pesquisas em literatura especializada e de consultas a fontes oficiais, novos indicadores de desempenho, a serem agregados aos indicadores até então adotados pelo governo, instituindo o “guia de avaliação de indicadores e de resultados das políticas públicas”. Dessa forma, recomendo à atual Administração que observe também os referidos indicadores, a fim de avaliar e monitorar as políticas públicas que serão implementadas.

Ante a questão da crise hídrica pela qual passa Minas Gerais, como também outros estados brasileiros, endosso a recomendação da Unidade Técnica para que sejam aprimorados o planejamento e a execução de política pública para aumentar a qualidade e a quantidade das águas das bacias hidrográficas estaduais, bem como para que seja criado indicador para mensurar a quantidade de água.

Endosso, também, as sugestões da Unidade Técnica para: 1- considerando as competências de cada ente da federação nas ações administrativas relativas à proteção do meio ambiente, dispostas na Lei Complementar nº 140, de 2011, e considerando o caráter supraestadual das bacias hidrográficas, examinar a possibilidade e conveniência de atuação coordenada com o Tribunal de Contas da União e com outros Tribunais de Contas Estaduais, na auditoria operacional em recursos hídricos, assim como na sua interface com a auditoria operacional do Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA, relativa ao setor de mineração; e 2- considerando as disposições constitucionais acerca do controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa e que é exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, examinar a possibilidade de uma integração entre os trabalhos da Comissão Extraordinária das Águas, criada por aquela Casa para discutir causas e soluções para a crise hídrica que atinge Minas Gerais, e os trabalhos, na mesma matéria, a cargo das áreas competentes desta Corte.

Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

- 21- Detalhar na LDO, à luz do princípio da transparência, todos os procedimentos adotados pela SEPLAG para a previsão de cada código de receita;
- 22- Justificar, no respectivo Anexo de Metas Fiscais da LDO, as alterações promovidas nas Metas Futuras de Arrecadação;
- 23- Reiterar ao Governador, à SEPLAG e à SEF a recomendação expedida na apreciação das contas de 2011 (“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.”); bem como, corroborando a recomendação do Ministério Público de Contas, adote o modelo metodológico elaborado pelo Tribunal de Contas até que a SEPLAG desenvolva modelo próprio.

Conforme informado pela Unidade Técnica, a SEPLAG comprometeu-se a disponibilizar, no Anexo de Metas Fiscais, as informações recebidas dos órgãos e entidades, relativas à metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Diante da informação da SEPLAG, deixo de reiterar as recomendações dos itens 21 a 23. Contudo, **determino** à CFAMGE que, tão logo seja publicada a LDO para o exercício financeiro de 2016, verifique se o Anexo de Metas Fiscais foi apresentado com as informações exigidas no inciso II do § 2º do art. 4º c/c o art. 12, ambos da LRF. Caso contrário, que o relator das contas de 2016 seja imediatamente comunicado.

Orçamento de Investimento

24- Atuar conjuntamente com as entidades integrantes do Orçamento de Investimento de Empresas Controladas pelo Estado, para que, em exercícios futuros, adequem a execução orçamentária de suas despesas ao efetivamente planejado.

Reitero tal recomendação, tendo em vista que a falha ainda permanece, pois a CFAMGE constatou que o BDMG e a MGI realizaram despesas além dos créditos autorizados.

Dívida Ativa

25- Tomar as devidas providências para a regularização da contabilização referente à contrapartida da receita proveniente de Crédito Tributário, extinto por pagamento em 2013, na respectiva conta de Mutações Passivas, e para evitar novas ocorrências que comprometam a fidedignidade das informações prestadas.

Extraí-se do relatório técnico que a recomendação sobre a contabilização da dívida ativa não foi devidamente interpretada pela Administração Estadual.

Isso porque, conforme assinalado pela CFAMGE, o apontamento referente ao valor do pagamento registrado no Demonstrativo de Extinções/Exclusões do Crédito Tributário não teve como objetivo obter esclarecimento a respeito do saldo, pois este já está em conformidade com o registrado contabilmente, mas, sim, quanto à classificação da receita arrecadada por ocasião do pagamento. Em verdade, a baixa do estoque da dívida ativa está sendo registrada, porém, não se verifica a classificação da receita em contas específicas de receita de dívida ativa, tampouco a variação patrimonial, específica para esse tipo de receita, qual seja, a conta Mutações Passivas, 5.1.3.02.01 – Dívida ativa.

Assim, uma vez elucidado o objeto dessa recomendação, **determino** que, até o exercício financeiro de 2016, sejam efetuados os devidos procedimentos de adequação propostos pelo Tribunal.

Além disso, em razão de os defendentes não terem se manifestado sobre as considerações feitas pela CFAMGE acerca da Dívida Ativa, às fls. 189 e 190, **determino** que a Administração Estadual faça o reconhecimento prévio de todos os direitos a receber a ela inerentes. E, ante a constatação da existência de saldos de créditos de 2008 a 2012, que observe as determinações contidas no *caput* e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual nº 44.747, de 2008, que regulamenta o processo e os procedimentos tributários administrativos no âmbito estadual, *in verbis*:

Art. 104. O crédito tributário, cujo pagamento não for realizado no respectivo vencimento, sujeita-se à cobrança administrativa, disciplinada em resolução do Secretário de Estado de Fazenda.

§ 1º A cobrança administrativa não ultrapassará 30 (trinta) dias contados do vencimento do prazo para impugnação ou para pagamento com redução de multas ou da decisão irrecorrível na esfera administrativa, findos os quais deverá o PTA não liquidado ou que não tenha sido objeto de parcelamento ser encaminhado à Advocacia-Geral do Estado para inscrição em dívida ativa e execução judicial.

Despesa Fiscal

- 26- Proceder, nos próximos exercícios, à correta classificação das Despesas relativas à Rádio Inconfidência, referentes a “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, inadequadamente processadas na “Função Encargos Especiais”, contrariando a Portaria n. 42/99, do Ministério de Orçamento e Gestão – MOG;
- 27- Atentar, nos próximos exercícios, para as alterações promovidas pela STN no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e no manual de Demonstrativos Fiscais, especificamente no que tange à classificação dos Gastos realizados com Serviços de Terceiros relativos à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal.

Por se tratar de falhas na classificação orçamentária, e considerando que a publicação do parecer prévio, relativo ao exercício financeiro de 2013, ocorreu em 17/9/2014, ocasião em que o orçamento de 2014 já estava em curso, e que naquela data a proposta orçamentária para o exercício de 2015 já havia sido encaminhada para a Assembleia Legislativa, conforme informado no relatório da CGE, não foi possível, portanto, alterar tais classificações. Dessa forma, **recomendo** o saneamento dessas impropriedades na proposta orçamentária de 2016.

Publicidade

- 28- Adotar padronização para as Publicações Governamentais, atentando, principalmente, para o art. 7º da Lei Estadual nº 13.768, de 1º/12/00, objetivando conferir maior transparência aos seus respectivos gastos.

Não obstante as justificativas apresentadas, de que as publicações relativas à despesa com publicidade cumprem plenamente os requisitos da Lei nº 13.768, de 2000, que dispõe sobre a propaganda e a publicidade promovidas por órgão público ou entidade sob controle direto ou indireto do Estado, a CFAMGE ratificou sua informação inicial, uma vez que as publicações da referida despesa, realizadas pelos diversos órgãos estaduais, não seguiram uma padronização no exercício em análise.

De fato, analisando as publicações, que compõem os papéis de trabalho arquivados na Unidade Técnica, verifiquei que elas não são padronizadas, além de não conterem todas as informações requeridas na citada lei.

Assim, **recomendo** que, para o exercício de 2016, todos os demonstrativos publicados pela Administração Direta e Indireta, incluindo as empresas, contenham, no mínimo, as informações exigidas no art. 7º da Lei nº 13.768, de 2000, quais sejam: órgão executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculação, assegurando, assim, maior transparência nos referidos gastos.

Previdência Social

- 29- Proceder à adequação da sistemática de utilização dos aportes para cobertura do déficit atuarial do RPPS, viabilizando a sua capitalização e o cumprimento de sua finalidade, qual seja, o pagamento de benefícios futuros do RPPS;
- 30- Observar a Portaria MPS nº 746/2011, de modo que os recursos efetivamente repassados a título de Constituição de Reserva Matemática ou de Cobertura de Déficit Atuarial sejam mantidos em aplicações financeiras pelo período mínimo de 5 anos.

De acordo com as informações prestadas pela SEF, constantes do Relatório da CGE, à fl. 304 (Anexo 4 da Prestação de Contas do Governador – Exercício 2014), o procedimento adotado no exercício de 2014 foi o mesmo para o exercício anterior, porquanto mantidos os termos da Nota Técnica STE/SEF 14/14, de 13/5/2014, já apresentada a este Tribunal, por ocasião da abertura de vista das contas do Governador, referentes a 2013.

Consoante os argumentos apresentados na citada nota técnica, anexada às fls. 2422 a 2424 do Processo nº 912.324, os procedimentos adotados pelo Estado para movimentação e evidenciação das receitas e despesas previdenciárias se alinham aos ditames da Portaria nº 746, de 2011, do Ministério da Previdência Social – MPS e da Portaria Conjunta STN/SOF nº 02, de 2010. E, conforme asseverou o Subsecretário do Tesouro Estadual à época, tais procedimentos ilustram fielmente a intenção de garantir a sustentabilidade do RPPS mineiro.

Não obstante os argumentos ofertados, ressalto que, em virtude da extinção do FUNPEMG, novo cenário se configurou para o regime previdenciário estadual. Em razão disso, e considerando, também, que as normas gerais e a estrutura do Fundo Previdenciário de Minas Gerais – FUNPREV, criado por meio da Lei Complementar nº 131, de 6/12/2013, ainda não foram estabelecidas, e que a revisão do plano de custeio do Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP, prevista no art. 9º da citada lei complementar, ainda não foi concretizada, deixo de reiterar as recomendações até que sejam regulamentadas as normas de operacionalização e a própria sistemática do RPPS mineiro, à luz dos novos diplomas legais de regência (Leis Complementares nº 131 e nº 132, de 2013).

Diante do cenário de reestruturação do RPPS mineiro, entendo prudente que a CFAMGE promova o acompanhamento dos procedimentos que serão adotados, de modo a subsidiar a posterior análise acerca desse tema.

Resultado Primário e Nominal

- 31- Promover uma ação mais efetiva no sentido de alcançar as metas traçadas no Anexo de Metas Fiscais, em face da relevância como instrumento de planejamento, transparência e controle fiscal.

Embora no exercício financeiro ora analisado o resultado primário tenha sido superavitário, ainda foi inferior em 44,56% à meta estipulada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, no Anexo de Metas Fiscais.

Dessa forma, **reitero a recomendação**, no que tange ao atingimento das metas de resultado primário.

Com relação ao resultado nominal, como bem registrou o Conselheiro José Alves Viana, relator das contas de governo do exercício financeiro de 2013, “a meta de resultado nominal tem caráter meramente indicativo, visto que não pode ser controlada apenas pela atuação do Poder Executivo”.

Determinações a unidades internas do Tribunal

Na Sessão extraordinária do Tribunal Pleno de 2/7/2014, em que foram apreciadas as contas anuais do Governador, relativas ao exercício financeiro de 2013, além das recomendações feitas ao Poder Executivo, foram também determinadas algumas ações que o Tribunal deveria realizar em 2014. Todas as ações que estão consignadas no parecer prévio publicado em 17/9/2014 foram cumpridas.

Destaco a determinação para adoção, como parâmetro para avaliação das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado, dos dados e informações divulgados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

De acordo com a CFAMGE, da forma em que a base de dados da OCDE está disponibilizada, somente é possível encontrar informações consolidadas do Brasil, pois essas não são discriminadas por estados da federação.

Ainda assim, foi possível, mediante as informações da base de dados Índice para uma Vida Melhor da OCDE, fazer comparativo com os indicadores levantados no Caderno de Indicadores 2014 de Minas Gerais e no Relatório Nacional PISA 2012, especificamente no que diz respeito ao indicador de educação (desempenho dos alunos – nota média do PISA), ao indicador de saúde (expectativa de vida, por anos) e ao indicador de segurança (taxa de homicídio, por 100.000 habitantes).

Na análise de tais indicadores, a Unidade Técnica constatou que o Estado, embora tenha apresentado indicadores superiores àqueles registrados pelo Brasil, ainda se encontra distante da média dos países analisados pela OCDE.

Quanto ao desempenho dos alunos, Minas Gerais teve nota média de 417 no PISA, já o Brasil obteve 402 e a média da OCDE foi de 497. Na saúde, a expectativa de vida no Estado foi de 76 anos, no Brasil, 73 anos, e a média da OCDE foi de 80 anos. Com relação à taxa de homicídio por 100.000 habitantes, Minas Gerais registrou 20,1 homicídios, o Brasil 25,5 e a média da OCDE foi de 4,1.

III – CONCLUSÃO

Examinadas, pois, as contas anuais prestadas pelos Governadores do Estado de Minas Gerais, relativas ao exercício financeiro de 2014, as quais foram apresentadas no prazo fixado no inciso XII do art. 90 da Constituição Mineira, e apoiado nas normas constitucionais e legais que disciplinam a matéria, nos princípios fundamentais de contabilidade e nos procedimentos de auditoria e normas de finanças públicas, bem assim no relatório e nas conclusões da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE, com fulcro no disposto no inciso V do art. 27 da Lei Complementar Estadual nº 102, de 2008, e, ainda,

considerando a análise da Controladoria-Geral do Estado – CGE, consubstanciada em parecer conclusivo sobre as contas, com foco nos instrumentos legais de planejamento e execução orçamentária, nos dispositivos legais, na aplicação de indicadores de auditoria contábil e no cumprimento dos limites constitucionais;

considerando que a prestação de contas anual em exame, constituída pelos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, pelos Demonstrativos das Variações Patrimoniais e demonstrativos dos orçamentos fiscal e de investimento das empresas nas quais o Estado, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, está fundada em escrituração realizada em conformidade com preceitos de contabilidade pública e retrata os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, a qual consolida a movimentação ocorrida no âmbito dos Poderes Legislativo e Judiciário, bem assim dos órgãos constitucionais autônomos, Ministério Público e Tribunal de Contas;

considerando o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, cuja conclusão é pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas, com as recomendações sugeridas pela Unidade Técnica;

considerando que a análise sobre as contas, consubstanciada no parecer prévio desta Corte, não interfere nem condiciona o posterior julgamento, pelo Tribunal, das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da Administração Pública direta, indireta, de qualquer dos Poderes do Estado, bem como dos que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, conforme disposto no inciso II do art. 71 da Constituição da República;

voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade dos Excelentíssimos Senhores Governadores do Estado de Minas Gerais, Antonio Augusto Junho Anastasia (período 1º/01/14 a 3/4/14) e Alberto Pinto Coelho Júnior (período 4/4/14 a 31/12/14), relativas ao exercício financeiro de 2014, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Orgânica deste Tribunal, com as seguintes recomendações e determinações:

Ao Poder Executivo

Créditos Adicionais

- 1- Ao elaborar Projeto de Lei Orçamentária Anual, observe os comandos do § 8º do art. 165 e dos incisos III, VI e VII do art. 167, ambos da Constituição da República; do § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº 101, de 4/5/2000; do art. 7º da Lei nº 4.320, de 17/3/1964, e demais normas legais pertinentes à matéria, fixando, também, no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, outros parâmetros que balizem, de forma clara e precisa, a autorização para a abertura de créditos adicionais, a exemplo do formato adotado na LOA da União, a fim de evitar que disposições iguais às dos parágrafos únicos dos artigos 8º e 10 da LOA, de 2014, continuem a se repetir.
- 2- Não incluir, no Projeto de Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2017, autorizações para os procedimentos de remanejamento, transposição ou transferência, que, conforme preceitua o inciso VI do art. 167 da Constituição da República, devem ser autorizados por meio de lei específica que não a lei orçamentária anual.

Renúncia de Receita

- 3- Evidenciar, nos demonstrativos previstos na LRF, os critérios estabelecidos para a renúncia de receitas e suas respectivas compensações, de acordo com as orientações da STN.
- 4- Manter, nos demonstrativos da LDO e da LOA, assim como nas prestações de contas encaminhadas a este Tribunal, as informações relativas ao montante dos benefícios preexistentes.
- 5- Concentrar esforços, por meio da mobilização de lideranças políticas nos âmbitos estadual e federal, objetivando a efetiva alteração da Lei Kandir ou o aumento dos repasses de recursos compensatórios pela União.
- 6- Contabilizar e evidenciar os valores referentes às renúncias de receitas, na forma preconizada nos manuais de contabilidade aplicada ao setor público.

Dívida Pública

- 7- Adotar as providências necessárias para que a aplicação da Lei Complementar nº 148, de 2014, que dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, seja imediata.

Restos a Pagar

- 8- Instituir mecanismos contábeis, com vistas a dar a devida transparência da informação, para que os demonstrativos de Disponibilidade de Caixa e de Restos a Pagar, respectivamente, Anexos 4 e 6 do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, evidenciem, de forma clara, as disponibilidades de caixa para cada fonte de recurso, assim como as respectivas inscrições de Restos a Pagar. A recomendação deve ser atendida para os demonstrativos referentes ao exercício financeiro de 2016.
- 9- Promover a adequação dos registros em restos a pagar, de obrigações liquidadas desde o exercício financeiro de 1997, por serem, em tese, despesas cuja prestação de serviço, entrega da obra ou material já foi reconhecida pela Administração.
- 10- Criar codificações específicas, no Caixa Único, para as receitas destinadas às Ações e Serviços Públicos de Saúde e à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não vinculadas ao FUNDEB. Na hipótese de não ser possível a criação de sistemática contábil para evidenciar tais informações, instituir outros mecanismos para demonstrá-las. Esse procedimento deve ser implantado até o exercício financeiro de 2016.

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

- 11- Adotar, a partir do exercício financeiro de 2016, medidas que permitam identificar contabilmente as despesas realizadas com recursos oriundos de aplicação financeira do FUNDEB.
- 12- Demonstrar os gastos realizados com recursos oriundos de aplicação financeira do FUNDEB, de forma isolada dos demais gastos que compõem as despesas com MDE.

Plano Nacional da Educação

- 13- Adotar medidas governamentais necessárias para que as diretrizes, metas e estratégias do Plano de Educação do Estado de Minas estejam em consonância com o Plano Nacional de Educação, no qual são definidas vinte metas, que vão desde a universalização da educação infantil, ensino fundamental e médio, aumento da taxa de alfabetização e diminuição do analfabetismo, melhoria da qualidade da educação básica de modo a aumentar as médias nacionais do IDEB, aumentar a taxa de matrícula e a qualidade do ensino superior, elevar o número de matrículas da pós-graduação, passando pela valorização dos profissionais do magistério em nível de remuneração e formação profissional, até a ampliação do investimento público em educação pública, objetivando atingir 7% e 10% do PIB do país, respectivamente, ao final do 5º e 10º ano de vigência da lei.

Ações e Serviços Públicos de Saúde

- 14- Manter a judicialização da saúde na agenda de discussão e buscar mecanismos que possibilitem o diálogo entre todos os envolvidos nessa questão.

Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais – CEFEM

- 15- Maximizar a utilização dos recursos da CFEM e alinhar as ações por eles financiadas às finalidades prioritárias estabelecidas na Constituição Mineira.
- 16- Criar, a partir de 2015, mecanismos para evidenciar, de forma destacada, os fluxos financeiros dos recursos da CFEM, mormente em razão de ter sido aberta conta bancária específica no Banco do Brasil para receber tais recursos.
- 17- Envidar esforços para criar o Fundo de Exaustão e Assistência aos Municípios Mineradores, previsto no § 3º do art. 253 da Constituição Mineira.

Outras Recomendações

- 18- Acompanhar as ações realizadas pela CODEMIG relativas ao acordo jurídico com a CBMM que lhe garanta direitos sobre a exploração dos rejeitos, já estocados ou não, obtidos com a exploração das jazidas de minério de pirocloro e à elaboração de estudo de viabilidade econômica da exploração e comercialização de produtos de terras raras, que, quando concretizadas, deverão ser comunicadas a este Tribunal.
- 19- Avaliar se o tipo de auditoria independente, atualmente contratada para avaliar os resultados da Sociedade em Conta de Participação – SCP, estabelecida entre a CBMM (sócio ostensivo) e a CODEMIG (sócio participante), é o mais adequado para resguardar os interesses do Estado, acionista majoritário da CODEMIG, na referida Sociedade em Conta de Participação.
- 20- Cumprir as deliberações do Tribunal, até que o Projeto de Lei nº 891, de 2015, seja aprovado, sobre o tema: i) Se posicionar conclusivamente quanto ao reiterado tema concernente à disponibilização de informações necessárias ao controle da eficácia das ações voltadas para o desenvolvimento social dos municípios com pior desempenho no IMRS – Índice Mineiro de Responsabilidade Social; ii) cumprir a determinação prevista no § 1º do art. 8º da Lei nº 15.011, de 2004, que estabelece: “caso não tenham sido atingidas as metas

dos Anexos Sociais, o Poder Executivo proporá, no Balanço Social do Estado, medidas corretivas a serem incorporadas à LDO”.

- 21- Utilizar, para subsidiar a formulação das políticas públicas que serão adotadas no atual Governo Estadual, as recomendações consignadas no parecer prévio referente às contas anuais do Governador do Estado no exercício de 2013, bem como das demais recomendações expostas no relatório técnico deste parecer prévio, sobre as redes de desenvolvimento integrado.
- 22- Aprimorar o planejamento e a execução de política pública para aumentar a qualidade e quantidade das águas das bacias hidrográficas estaduais, bem como criar indicador para mensurar a quantidade de água.
- 23- Atuar conjuntamente com as entidades integrantes do Orçamento de Investimento de Empresas Controladas pelo Estado, para que, em exercícios futuros, ocorra a devida e necessária adequação da execução orçamentária de suas despesas ao que for efetivamente planejado.
- 24- Efetuar, até o exercício financeiro de 2016, a classificação da receita proveniente de crédito tributário extinto por pagamento em contas específicas de receita de dívida ativa, bem como registrar a variação patrimonial, específica para esse tipo de receita na conta Mutações Passivas, 5.1.3.02.01 – Dívida Ativa.
- 25- Fazer o reconhecimento prévio de todos os direitos a receber relativos à Dívida Ativa. E, ante a constatação da existência de saldos de créditos cujos anos de origem sejam 2008 a 2012, observar as determinações contidas no *caput* e § 1º do art. 104 do Decreto Estadual nº 44.747, de 2008, que regulamenta o processo e os procedimentos tributários administrativos no âmbito estadual.
- 26- Proceder, na proposta orçamentária para o exercício de 2016, à correta classificação das despesas da Rádio Inconfidência, referentes a “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica”, inadequadamente processadas na “Função Encargos Especiais”, contrariando a Portaria nº 42, de 1999, do Ministério de Orçamento e Gestão – MOG.
- 27- Atentar, na proposta orçamentária para o exercício de 2016, para as alterações promovidas pela STN em seu Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, e em seu manual de Demonstrativos Fiscais, especificamente no que tange à classificação dos Gastos realizados com Serviços de Terceiros relativos à mão de obra, constantes dos contratos de terceirização empregada em atividade-fim da instituição ou inerente a categorias funcionais abrangidas pelo respectivo Plano de Cargos e Salários do Quadro de Pessoal.
- 28- Padronizar, para o exercício de 2016, todos os demonstrativos referentes à despesa com publicidade da Administração Direta e Indireta, incluindo as empresas, que devem conter, no mínimo, as informações exigidas no art. 7º da Lei nº 13.768, de 2000, quais sejam: órgão executante ou empresa contratante, objeto da publicidade, empresa publicitária, valores totais e mensais do contrato e período de veiculação.
- 29- Promover ação mais efetiva para alcançar as metas de resultado primário traçada no Anexo de Metas Fiscais da lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Ao Poder Legislativo

- 1- Ao votar Projeto de Lei Orçamentária Anual, atentar para as vedações constitucionais e legais acerca da autorização de créditos, sendo imprescindível, por força das normas explicitadas nos itens 1 e 2 das recomendações feitas ao Poder Executivo, que o ato de concessão de créditos adicionais, ainda que especificados por natureza da despesa, expresse o correspondente valor a ser adicionado ou o limite percentual máximo sobre a receita orçada.

Determinações a unidades internas do Tribunal

- 1- Continuar realizando o acompanhamento sistemático da aplicação dos recursos da CFEM.
- 2- Adotar, como parâmetro de avaliação da política educacional implantada no Estado, as metas fixadas no Plano de Educação Estadual.
- 3- Examinar a possibilidade e conveniência de atuação coordenada com o Tribunal de Contas da União e com outros Tribunais de Contas Estaduais, na auditoria operacional em recursos hídricos, assim como na sua interface com a auditoria operacional do Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA, relativa ao setor de mineração.
- 4- Examinar a possibilidade de integração entre os trabalhos da Comissão Extraordinária das Águas, criada pela Assembleia Legislativa, para discutir causas e soluções para a crise hídrica que atinge Minas Gerais, e os trabalhos, na mesma matéria, a cargo das áreas competentes desta Corte.
- 5- Verificar se o Anexo de Metas Fiscais para o exercício de 2016 foi apresentado com as informações exigidas no inciso II do § 2º do art. 4º c/c o art. 12, ambos da LRF. Caso contrário, que o relator das contas de 2016 seja imediatamente comunicado.
- 6- Acompanhar os procedimentos que serão adotados diante do cenário de reestruturação do RPPS.

Ressalto, contudo, que se as recomendações feitas não forem efetivadas nos prazos fixados, sem causa devidamente justificada, medidas mais severas poderão ser adotadas por este Tribunal de Contas.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Excelência, agradecemos a elaboração de tão cuidadoso voto.

Esta Presidência suspende os trabalhos por cinco minutos e, depois, ouviremos o voto do Conselheiro Revisor.

.....

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Está reaberta a Sessão. Antes de conceder a palavra ao Conselheiro Revisor Mauri Torres, esta Presidência quer destacar a presença do Controlador-Geral do Estado, Dr. Mário Spinelli.

Seja muito bem-vindo a esta Casa para acompanhar a nossa jornada.

Conselheiro Mauri Torres, com a palavra para o seu voto revisor.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, eu gostaria de registrar meus cumprimentos a todos os servidores que contribuíram para o exame da prestação de contas de responsabilidade dos governadores do Estado, no exercício de 2014, ressaltando, mais uma vez, o notável trabalho desenvolvido pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado, o esclarecedor parecer, elaborado pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal e o bem fundamentado voto proferido pelo Conselheiro Relator Gilberto Diniz.

I – RELATÓRIO

Tratam os autos das contas anuais do Governo do Estado de Minas Gerais, referentes ao exercício de 2014, de responsabilidade dos Governadores à época, Srs. Antonio Augusto Junho Anastasia e Alberto Pinto Coelho Júnior, prestadas em atendimento ao disposto no inciso I do art. 76 e no inciso XII do art. 90, ambos da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 – CE/89, e no § 1º do art. 229 do Regimento Interno desta Corte, Resolução n. 12/2008.

Os autos foram encaminhados à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CFAMGE, que elaborou o relatório técnico acostado às fls. 7/539.

A fim de complementar a instrução dos autos, o Relator solicitou da Fundação João Pinheiro – FJP – o encaminhamento dos dados relativos ao Produto Interno Bruto – PIB – de Minas Gerais do 4º trimestre de 2014, tendo em vista que só constava dos autos informações até o 3º trimestre. Em atendimento, foi encaminhada a documentação acostada às fls. 552/590, que foi examinada pela CFAMGE às fls. 603/605, relatório que aborda os dados completos do PIB mineiro em 2014.

Diante dos apontamentos constantes do relatório técnico e considerando os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, foi determinada a citação dos Excelentíssimos Senhores Governadores do Estado de Minas Gerais, Antonio Augusto Junho Anastasia e Alberto Pinto Coelho Júnior, para que apresentassem os documentos e alegações que entendessem pertinentes acerca dos apontamentos constantes do relatório técnico, nos termos do despacho de fl. 541.

Em atendimento, foi encaminhada a defesa conjunta acostada às fls. 591/601 dos presentes autos, a qual foi prontamente submetida ao reexame da CFAMGE, consoante relatório carreado às fls. 606/617.

Em seguida, o processo foi submetido ao exame do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Daniel de Carvalho Guimarães, que emitiu o parecer de fls. 619/654 opinando pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas, bem como pela emissão das recomendações constantes do relatório técnico e corroboradas pelo *Parquet*.

Após, os autos foram encaminhados ao Conselheiro Relator Gilberto Diniz, que emitiu o voto acostado às fls. 661/768, posicionando-se pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas governamentais em apreço, com fundamento no inciso I do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008, com as determinações e recomendações elencadas em seu voto.

Ao final, o feito foi remetido a este Conselheiro Revisor, conforme estabelece o § 5º do art. 233 do Regimento Interno.

É o relatório, no essencial.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Tomando como base a minuciosa análise técnica elaborada nos presentes autos pela CFAMGE, o criterioso parecer elaborado pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal e considerando o percuciente e bem fundamentado voto do Conselheiro Relator, passo a examinar sinteticamente os pontos centrais que subsidiarão a emissão de meu voto, com enfoque no cumprimento das principais normas constitucionais e legais que balizam a macrogestão do governo estadual.

Antes de avançar no exame dos presentes autos, contudo, considero relevante pontuar que no ano de 2014 o cenário macroeconômico do estado de Minas Gerais foi adverso, refletindo as dificuldades verificadas no país como um todo, já que o PIB nacional registrou alta de apenas 0,1%. Nesse sentido, verifica-se que a atividade econômica em Minas Gerais apresentou retração, com queda de 1,1% do PIB mineiro em 2014, segundo dados da Fundação João Pinheiro.

Em que pese o valor total exportado por Minas Gerais ter se reduzido em 12,31%, comparando 2014 com 2013, cabe salientar que a balança comercial mineira apresentou superávit de US\$18,32 bilhões. Assim, Minas manteve seu papel de destaque na Federação, sendo o estado que mais contribuiu para a balança comercial nacional, que, apesar do resultado mineiro, apresentou déficit de US\$3,96 bilhões em 2014.

Mesmo diante dessa queda no desempenho econômico em Minas Gerais, a CFAMGE destacou, à fl. 42, que o Balanço Social do Estado, apresentado como anexo da prestação de contas sob exame, evidenciou um crescimento nominal de 17,01%, de 2013 para 2014, dos recursos orçamentários executados no âmbito das políticas sociais pertinentes à assistência social, educação, saúde, trabalho, agricultura, direitos da cidadania, segurança pública, habitação, saneamento, transporte e desporto e lazer. Também merece destaque o aumento de 25% do gasto social *per capita* no Estado em 2014, quando comparado com o exercício anterior.

Ademais, a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – realizada em 2014 configura outro ponto que evidencia o comprometimento do Governo estadual daquele exercício com o aprimoramento das políticas sociais e, conseqüentemente, com a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos mineiros. Isso porque foram incluídos no PPAG 8 programas, listados no relatório técnico, à fl. 38, todos focados em políticas sociais, com proeminência dos programas no âmbito da saúde pública, área que repercute diretamente no bem-estar de toda a população.

Esse panorama é importante para permitir uma análise mais completa da macrogestão do Estado de Minas Gerais e para evidenciar os esforços que o Governo Estadual teve que empreender para manter os investimentos nas políticas públicas prioritárias, de modo a concretizar uma gestão pública responsável sob as perspectivas fiscal e social no exercício em tela.

Feitas essas ponderações e já antecipando meu alinhamento ao posicionamento apresentado no parecer ministerial e no voto do Relator, destaco que, em linhas gerais, o Governo do Estado de Minas Gerais cumpriu em 2014 os índices e limites constitucionais e legais aplicáveis à macrogestão do Governo Estadual, conforme se afere da Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 – verificação do cumprimento dos índices e limites constitucionais e legais

Área/setor	Índice/limite exigido	Apurado	
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Mínimo de 25% da receita de impostos e transferências (art. 212 da CR/88)	25,06% (cf. apurado no parecer ministerial e no voto do Relator)	
	Mínimo de 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério na educação básica (art. 22 da Lei n. 11.494/2007)	80,35% (fl. 237)	
Ações e Serviços Públicos da Saúde	Mínimo de 12% da receita dos impostos e transferências (§ 2º do art. 198 da CR/88)	12,15% (fl. 250)	
	Relação entre investimentos em saúde e em transporte e sistema viário de no mínimo 2,80 (§ 1º do art. 158 da CE/89)	Cumprido – (Relação Saúde /transporte = 5,13) (fl. 251)	
Despesa Total com Pessoal (arts. 19, 20 e 22 da LRF)	Máximo de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) e limite prudencial de 57% (fls. 198/208)	INTC 01/2001 e 05/2001	Portaria STN 637/2012
		45,0175%	52,9379%
	49% - Poder Executivo e limite prudencial de 46,55%	36,0755%	43,4861%
	3% - Poder Legislativo e limite prudencial de 2,85%	2,0375%	2,3868%
	6% - Poder Judiciário e limite prudencial de 5,70%	5,2280%	5,3066%
	2% - Ministério Público e limite prudencial de 1,90%	1,6765%	1,7584%
Amparo e Fomento à Pesquisa	Mínimo de 1% da Receita Orçamentária Corrente Ordinária (art. 212 da CE/89)	1% (fl. 252)	
	Aplicação mínima de 40% ao financiamento de projetos desenvolvidos por instituições estaduais (art. 64 da LDO 2014)	73,43% (fl. 253)	

Dívida Consolidada Líquida	Máximo de 200% da RCL DCL/RCL <200% (Resolução n. 40/2001 do Senado Federal)	178,96% (fl. 147)
Garantias e Contragarantias	Máximo de 22% da RCL (art. 9º da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal)	1,58% (fl. 144)
Receitas de Operação de Crédito x Despesas de Capital	Op. Crédito < Desp. Capital (Regra de Ouro – art. 53, § 1º, I, da LRF)	Cumprido (fl. 166)
Antecipação da Receita Orçamentária (ARO)	Máximo de 7% da RCL (art. 37, I, da LRF e art. 150, § 7º, da CF/88)	Cumprido (não houve antecipação de receita, fl. 146)
Operações de Crédito (exceto ARO)	Máximo de 16% da RCL (art. 7º, I, da Resolução n. 43/2001 do Senado Federal)	0,25% (fl. 142)
Publicidade governamental	Percentual não superior ao das despesas decorrentes das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais da LDO (art. 158, § 2º, da CE/89)	Análise prejudicada , pois não foram realizadas as audiências públicas regionais (fl. 45)
	Valor máximo para despesas com publicidade até os 3 meses que antecedem a eleição correspondente à média dos gastos nos três últimos anos (art. 77, VII, da Lei n. 9.504/1997)	Cumprido (fl. 258)
Origem e Aplicação dos Recursos obtidos com Alienação de Bens	Vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público no financiamento de despesa corrente (art. 44 da LRF)	Cumprido (fls. 140/141)

Apresentado sucintamente esse cenário e considerando que o voto do Relator abordou exhaustivamente os principais pontos tratados no relatório da CFAMGE, passo à análise dos pontos que reputo mais relevantes para a emissão do parecer prévio sobre as contas anuais de responsabilidade dos chefes do Poder Executivo Estadual no exercício de 2014.

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

O direito à educação tem assento constitucional, estabelecendo o art. 205 da Constituição da República de 1988 que é um “(...) *direito de todos e dever do Estado e da família, [e] será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*” (Destaquei.)

Do dispositivo acima transcrito, infere-se que a educação consiste em um dos direitos mais caros em nosso ordenamento jurídico, na medida em que possui laços estreitos com três dos pilares fundamentais da República Federativa do Brasil, quais sejam, a cidadania, a dignidade da pessoa humana e o valor social do trabalho.

Nessa senda, destaca-se a imposição do índice mínimo de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, a ser aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme previsto no art. 212 da CR/88.

Também merece realce a imposição de destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb – ao pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Com relação a este último percentual, a CFAMGE verificou, à fl. 237, que o Governo Estadual destinou, em 2014, o total de R\$5,071 bilhões à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, valor equivalente a 80,35% da receita total do Fundeb, tendo sido **cumprido o percentual mínimo de 60% consignado no inciso XII do art. 60 do ADCT da CR/88, alterado pela Emenda Constitucional n. 53/2006, e no art. 22 da Lei n. 11.494/2007.**

Em relação à apuração do percentual mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecido no art. 212 da CR/88, o Estado informou que, em 2014, as despesas totalizaram R\$9,459 bilhões, o que representaria o índice de 24,86% em relação ao total da receita resultante de impostos e transferências, que foi de R\$38.055 bilhões, fl. 234.

A respeito das despesas computadas pelo Governo no índice de manutenção e desenvolvimento do ensino, a Unidade Técnica apurou que o valor de R\$363,451 milhões foi inscrito em Restos a Pagar não Processados sem as correspondentes disponibilidades financeiras vinculadas à educação. Essa vinculação seria necessária para a inclusão dessa importância no piso constitucional da educação, de acordo com o disposto na Instrução Normativa TC n. 13/2008, alterada pela Instrução Normativa TC n. 05/2012, e na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

Entretanto, a Unidade Técnica entendeu que, diante da suficiência geral das disponibilidades financeiras no Caixa Único do Tesouro estadual, estas despesas podem compor o índice mínimo de gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, neste ponto **recomendo ao Governo Estadual que adeque o sistema de contabilidade para evidenciar as disponibilidades financeiras vinculadas à educação.**

Ademais, a Unidade Técnica aferiu que, entre os gastos realizados em 2014 com a manutenção e desenvolvimento do ensino, foi incluído o montante de R\$49,689 milhões, referente à “atividade 4174 – Poupança Jovem”, bem como o montante de R\$8,200 milhões, referente ao “projeto 1078 – Manutenção do Plugminas”. Como essas despesas foram custeadas com recursos oriundos do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria, a Unidade Técnica concluiu pela impossibilidade de seu cômputo no índice mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

De acordo com o relatório da CFAMGE, fls. 233/234, os recursos do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria não poderiam ser computados para efeito de apuração do percentual mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, pois as atividades realizadas no âmbito dos programas Poupança Jovem e Plugminas têm caráter assistencial. Dessa forma, sua inclusão no cálculo desse índice afrontaria o disposto nos arts. 70 e 71 da Lei n. 9.394/1993, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN. Ademais, a Unidade Técnica entendeu que a inclusão dessas despesas equivaleria a retirar da base de cálculo do índice constitucional da educação os valores destinados ao Fundo Estadual de Erradicação da Miséria, o que implicaria descumprimento da diretriz traçada na 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, parte III, RREO, Anexo 8, pág. 265.

A partir desses apontamentos, a CFAMGE apurou que o percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino pelo Governo de Minas Gerais, em 2014, foi de 24,70%, fl. 234.

Defesa

Em sede de defesa, os Governadores do Estado à época alegaram que fatores exógenos impactaram o financiamento das ações públicas e os investimentos, destacando o “*deliberado contra fluxo de recursos financeiros por parte da União*”. Os defendentes indicaram que, nos anos de 2013 e 2014, a falta ou redução das transferências federais ultrapassou o valor de três bilhões de reais, mas que, apesar da restrição fiscal, em 2014 o Governo mineiro alcançou uma meta histórica no setor da educação consistente no não lançamento dos gastos com inativos no índice constitucional de aplicação em educação. Isso refletiu, segundo os defendentes, um grande esforço das equipes de governo e a efetiva priorização da educação na ação governamental em 2014.

Acerca dos apontamentos feitos pela CFAMGE, os defendentes alegaram que orientações advindas da STN não podem suplantar previsões constitucionais corroboradas pela Lei Orçamentária Anual para a despesa pública. Assim, aduziram os defendentes que os gastos relativos aos programas Plugminas e Poupança Jovem, cujos méritos foram reconhecidos por instituições nacionais e internacionais de apoio ao ensino e à pesquisa, devem ser computados como despesas voltadas ao desenvolvimento do ensino, apesar de serem financiados com recursos decorrentes do Fundo Estadual de Erradicação da Miséria. Neste ponto, os defendentes sustentaram que considerar os recursos desse Fundo na base de cálculo do índice constitucional da educação, mas retirar desse índice as correspondentes despesas efetivadas na área da educação, significaria romper o Princípio do Equilíbrio da Lei Orçamentária.

Complementarmente, os defendentes afirmaram que os valores referentes ao produto de rendimento de aplicação financeira das rendas vinculadas ao Fundeb não podem ser excluídos do índice de aplicação em educação, já que a única forma de despender legalmente tais valores é com despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Por fim, os defendentes explicitaram sua discordância acerca da desconsideração pela Unidade Técnica, no cálculo do índice mínimo constitucional da educação, dos valores decorrentes de cancelamentos de Restos a Pagar de exercícios anteriores, tendo em vista que configuram excedente de despesa.

Com base nessas alegações, os defendentes concluíram que, **em 2014, o total das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino** foi de R\$9.561.198.402,96, o que representou **25,12%** da receita arrecadada, que foi de R\$38.055.931.524,27.

Análise

No reexame, a CFAMGE indicou que a Instrução Normativa TC n. 05/2012 regulamenta as despesas que podem compor o índice constitucional de aplicação na educação e – na mesma linha adotada pela Lei Complementar n. 141/2012, que regulamenta o índice da saúde – estipula que os RPNP podem integrar o índice da manutenção e desenvolvimento do ensino, mas, na hipótese de seu cancelamento, os recursos deverão ser aplicados até o final do exercício subsequente, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente. Assim, a Unidade Técnica destacou que, como essas despesas foram incluídas no índice da educação no exercício em que foram inscritas em Restos a Pagar, não podem ser consideradas também no exercício em que houve o cancelamento dos RPNP.

Em relação às alegações da defesa sobre os rendimentos de aplicação financeira do Fundeb, a CFAMGE ressaltou sua concordância com a possibilidade do cômputo desses rendimentos no índice constitucional da educação e afirmou que essa contabilização foi observada no presente caso.

Nesse sentido, a Unidade Técnica esclareceu que, no cálculo do *Resultado Líquido das Transferências do Fundeb*, que resulta no valor lançado entre as despesas com educação sob a rubrica *Perda com Fundeb*, não são incluídos os recursos decorrentes da *Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb*, o que gera um valor da *Perda com Fundeb* a maior. Dessa forma, a CFAMGE informou que o valor relativo à receita financeira dos recursos do Fundeb seria contabilizado em duplicidade se não fosse deduzido da despesa com educação.

No que tange aos valores relativos aos programas Plugminas e Poupança Jovem, decotados dos gastos que integram o índice mínimo constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino pela Unidade Técnica, por decorrerem de atividades assistenciais, a CFAMGE manteve no reexame o mesmo entendimento apresentado no relatório inicial. A Unidade Técnica ressaltou que esses dispêndios eram considerados um gasto extra na educação, não sendo lançados nos exercícios anteriores nas despesas que integravam o índice mínimo constitucional em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ressalta-se que a Unidade Técnica reconheceu o avanço alcançado pelo Governo Estadual em 2014 ao não incluir a despesa com inativos e pensionistas na composição do índice mínimo de aplicação em ensino.

Por fim, com os ajustes acima descritos nas despesas consideradas para fins de apuração do índice mínimo constitucional de aplicação na educação e após o reexame da defesa apresentada, a **Unidade Técnica** apurou que o Estado de Minas Gerais aplicou o percentual de **24,70%** das

receitas decorrentes de impostos e de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino em 2014.

No parecer de fls. 619/654, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal acompanhou o entendimento da Unidade Técnica em relação à impossibilidade de inclusão dos restos a pagar cancelados de exercícios anteriores para fins de apuração do índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Já no que toca aos recursos aplicados no âmbito dos programas Poupança Jovem e Plugminas, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal pontuou que o Fundo de Erradicação da Miséria foi instituído para custear programas voltados à erradicação da pobreza e extrema pobreza, sendo que a legislação de regência prevê a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo para promover a formação profissional de jovens e cidadãos necessitados. O *Parquet* salientou que esses programas se relacionam diretamente com a manutenção e desenvolvimento do ensino e constituiria “rigor excessivo e desnecessário por parte deste Tribunal de Contas” excluir tais valores do cômputo do índice constitucional de aplicação na educação. Dessa forma, o parecer ministerial divergiu do relatório da CFAMGE neste ponto.

No que diz respeito aos rendimentos financeiros oriundos da aplicação dos recursos do Fundeb, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal ressaltou que a divergência entre o entendimento dos responsáveis e da Unidade Técnica reside na forma de calcular o saldo da *Perda com Fundeb*.

Diante dessa divergência, o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal considerou que não há no demonstrativo fiscal nem nas notas explicativas informações que confirmem a premissa assumida no cálculo feito pela Unidade Técnica. Dessa forma, o *Parquet* entendeu que “há dúvida razoável sobre a consideração ou não do valor das receitas financeiras como fonte de custeio para despesas do Fundeb, o que demandaria análise mais profunda dos demonstrativos fiscais”. Com base nisso, o parecer ministerial conclui pela razoabilidade de se considerar os recursos derivados da aplicação financeira do Fundeb no cômputo do índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nessa esteira, o **Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal** conclui que, em 2014, o Governo estadual aplicou o percentual de **25,06%** da receita total de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo integralmente o índice constitucional previsto no art. 212 da CR/88.

Em suma, o Conselheiro Relator seguiu a mesma linha apresentada no parecer ministerial no que toca a quais despesas devem ser consideradas para fins de cálculo do índice constitucional da educação.

Diante desse contexto, **acompanho o posicionamento adotado pelo Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal e pelo Conselheiro Relator e entendo que, no exercício de 2014, o Governo do Estado de Minas Gerais aplicou o montante de R\$9,539 bilhões na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa uma aplicação de 25,066% da receita vinculável, cumprindo, portanto, o índice constitucional de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

APLICAÇÕES DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

O direito à saúde possui um *status* diferenciado dentre os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República de 1988, recebendo todo um arcabouço protetivo em nosso ordenamento jurídico, cujo pilar central é o índice mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde. No caso dos estados, esse índice é de 12% e é calculado sobre “o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios”, consoante previsto no inciso II do § 2º do art. 198 da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 29/2000, cuja regulamentação se deu por meio da Lei Complementar n. 141/2012.

A CFAMGE destacou que, em cumprimento à mencionada Lei, o Governo Estadual promoveu, em 2013 e 2014, as medidas necessárias para que os recursos alocados na área da saúde fossem movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, o que foi integralmente observado a partir de abril de 2014.

Ao longo do exercício de 2014, a equipe técnica da CFAMGE constatou, ratificando as informações prestadas pelo Governo, que foi arrecadada uma receita vinculável no valor de R\$38,056 bilhões e que foram empenhadas despesas em ações e serviços públicos de saúde no valor de R\$4,624 bilhões, o que representou **12,15%** da receita. Assim, a Unidade Técnica concluiu, à fl. 250, que, em 2014, foi cumprido pelo Governo mineiro o índice constitucional de aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Cabe ressaltar que a CFAMGE considerou, entre as despesas com ações e serviços públicos de saúde, os valores incluídos em RPNP, apesar de não haver disponibilidades financeiras correspondentes vinculadas à saúde. Isso porque a Unidade Técnica considerou que, em termos gerais, o Estado apresentou disponibilidades para arcar com todos os Restos a Pagar. Todavia, a Unidade Técnica reiterou seu entendimento de que o governo deve instituir um código contábil específico para identificar as disponibilidades financeiras vinculadas à saúde ou transferir os recursos ao Fundo Estadual de Saúde. Diante disso, **recomendo que o Governo Estadual adote as medidas necessárias para evidenciar as disponibilidades financeiras vinculadas à área da saúde, em atendimento ao disposto no inciso II do art. 24 da Lei Complementar n. 141/2012.**

Por fim, ressalto que, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, **verifico que, no exercício de 2014, o Governo do Estado de Minas Gerais aplicou 12,15% da receita vinculável em ações e serviços públicos de saúde**, cumprindo, portanto, o índice estabelecido na Constituição da República de 1988 e regulamentado pela Lei Complementar n. 141/2012.

III – VOTO

Pelo exposto, **voto**, em consonância com o parecer ministerial e com o voto do Relator, pela emissão de parecer prévio favorável à **aprovação** das contas anuais de responsabilidade dos Excelentíssimos Senhores Antonio Augusto Junho Anastasia e Alberto Pinto Coelho Júnior, Governadores do Estado de Minas Gerais à época, relativas ao exercício financeiro de 2014, com fundamento no inciso I do art. 45 da Lei Complementar Estadual n. 102/2008, Lei Orgânica deste Tribunal, com as recomendações constantes da fundamentação.

É o voto, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Excelentíssimos Senhor Presidente, Conselheiro-Relator Gilberto Diniz, Conselheiro-Revisor Mauri Torres, Senhores Conselheiros, ilustre Procurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães, Senhoras e Senhores.

Inicialmente, parabeno o Excelentíssimo Senhor Conselheiro-Relator Gilberto Diniz pela condução dos trabalhos de acompanhamento da execução orçamentária e elaboração do relatório técnico, tão bem desenvolvido pela Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental e a sua competente equipe de funcionários, também o eminente Conselheiro Revisor Mauri Torres e sua equipe, assim como o Ministério Público, através do Procurador Daniel de Carvalho e sua equipe.

Assim, alicerçado no Relatório e na Revisão apresentados pelo laborioso corpo técnico dessa Coordenadoria e dos Gabinetes já mencionados, passo a apresentar algumas breves considerações acerca de questões mais especificamente relacionadas à CFEM.

No voto por mim exarado, na qualidade de Relator das contas de 2013, extraem-se as seguintes recomendações em relação ao assunto:

Por todo exposto, **recomendo ao Governo que adote medidas para cessar o pagamento da contraprestação à concessionária Minas Arena com recursos da CFEM**, bem como que **reveja o financiamento dos programas relativos às Redes de Desenvolvimento Econômico Sustentável e Cidades com tais recursos**.

Ratifico, ainda, a recomendação para que **o Governo passe a administrar, de forma destacada, todo o recurso recebido relativo à CFEM**.

Por sua vez, à época, o Conselheiro Revisor Sebastião Helvecio apresentou a seguinte observação:

E, para finalizar, no que se refere à aplicação dos recursos provenientes da CFEM, entendo que o Tribunal deverá acompanhar, ao longo da execução orçamentária em curso, a aplicação desses recursos.

Quanto à aplicação dos recursos da CFEM, restou consignado no relatório técnico o seguinte (fl. 263):

Afora o financiamento com recursos da Cfem de programas não específicos para os municípios mineradores, observa-se a sua previsão em programas cujo objetivo é contrário ou incoerente com os propósitos constitucionais dessa fonte de recursos.

Com efeito, verifica-se que os programas elencados no relatório técnico distanciam do rol para aplicação da CFEM determinado pela Constituição Estadual, nos arts. 252 e 253, que deve ser, **prioritariamente**, na assistência aos municípios mineradores, com fins de diversificação de sua economia e garantia de manutenção de seu desenvolvimento socioeconômico, sem prejuízo da aplicação de recursos na proteção do meio ambiente.

É cediço que o termo “prioritariamente” não condiciona a aplicação exclusiva dos recursos conforme estabelecido na Constituição Estadual. Em contrapartida, também não autoriza que se gastem indistintamente tais recursos, afastando a intenção primeva do legislador constituinte de

compensar os danos decorrentes da atividade minerária causados aos Municípios afetados, notadamente do ponto de vista ambiental.

Por essa razão, impende assinalar que o termo “prioritário”, embora não se refira a exclusividade, cria um ônus para o gestor no sentido de motivar as aplicações dos recursos da CFEM em programas e projetos que não se enquadrem naqueles elencados na Constituição Estadual.

Isso reforça, portanto, a necessidade de se instituir um controle efetivo por parte do Estado na utilização do recurso, conferindo a devida transparência para que os órgãos de controle tenham acesso a toda movimentação financeira referente ao recurso.

Ademais, no exercício de 2014, observou-se que apenas uma pequena parcela do recurso creditado na conta bancária específica foi utilizada, sendo o saldo remanescente contabilizado no caixa único do Estado. Conforme informado pelo órgão técnico:

Constataram-se ainda dispêndios com a Fonte 32 – Cfem, no valor de R\$ 47,549 milhões, representando uma utilização de 24,94% da arrecadação efetiva desses recursos e 20,29% do crédito inicial e autorizado para todo o exercício de 2014. Do montante arrecadado referente à Cfem (R\$ 190,656 milhões), foi apropriada despesa de R\$ 1,907 milhão, a título de Pasep, de Recursos Minerais. Conclui-se que, em 2014, **permaneceram contabilizados na Conta Única do Estado – conta contábil: 11102010000 – Recursos da Conta Única, c/c 8888888–6 do Banco do Brasil, R\$ 141,201 milhões, arrecadados e não aplicados, na referida fonte, no período analisado.** (grifos meus)

Dessa forma, proponho que se recomende ao Estado de Minas Gerais que envide esforços no sentido de aumentar a aplicação dos recursos da CFEM nos setores elencados na legislação e, ao mesmo tempo, fundamente o ato que autorizar os gastos em setores diversos daqueles previstos.

Por todo o exposto, e considerando que as falhas apontadas amplamente abordadas nesta oportunidade são passíveis de regularização, resta evidenciado que o Governo do Estado cumpriu os dispositivos legais e constitucionais, razão pela qual **voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas relativas ao ano econômico de 2014, de responsabilidade até 3/4/14, do Excelentíssimo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia e a partir de 4/4/14, do Excelentíssimo Senhor Alberto Pinto Coelho Júnior.**

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, Senhora Conselheira, Senhores Conselheiros, Ilustre Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, estimado Secretário, representantes do Poder Executivo Estadual, prezados servidores, Senhoras e Senhores.

Em cumprimento aos ditames do inciso I do art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais e do art. 40 da Lei Complementar 102, de 2008, pronuncio-me acerca das contas prestadas pelo Executivo Estadual, referentes ao exercício de 2014, de responsabilidade dos Excelentíssimos Senhores Antonio Augusto Junho Anastasia e Alberto Pinto Coelho, Governadores do Estado de Minas Gerais nos períodos de 1º de janeiro a 03 de abril e de 04 de abril a 31 de dezembro de 2014, respectivamente, consubstanciadas nos autos do processo de n. 951.454.

Cumpre-me destacar, primeiramente, como anteriormente os Conselheiros que me antecederam, a brilhante atuação do eminente Relator, Conselheiro Gilberto Pinto Monteiro Diniz, na sua missão de presidir os trabalhos da Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado no acompanhamento e na emissão de relatório circunstanciado da ação governamental, a partir de instrumentos de planejamento e de avaliação do desempenho fiscal, orçamentário, financeiro e patrimonial, na perspectiva do cenário social e econômico nacional, considerando seus desdobramentos e consequências para o Estado de Minas Gerais.

Também a nossa referência ao ilustre Conselheiro Revisor Mauri Torres.

Destaco também o trabalho desenvolvido pela CFAMGE que, sob a direção da servidora Valquíria de Souza Pinheiro, durante o exercício de 2014, e do servidor Emerson Marques Silva, neste ano de 2015, e a coordenação do servidor Paulo Henrique Bese Lobato, distinguiram de forma eficiente e oportuna o acompanhamento da macrogestão governamental, para o fim de emissão do parecer prévio. Com o acompanhamento da macrogestão, na ótica de obtenção e utilização de novas ferramentas de controle, bem como na busca de novos elementos de avaliação de políticas públicas e análise crítica de seus resultados, a coordenadoria técnica vem desempenhando papel de fundamental importância para as atividades de controle externo executando ações de fiscalização integradas com aquelas desenvolvidas na Diretoria Técnica, consoante às diretrizes de controle estabelecidas por esta Casa.

Como produto da macrogestão vislumbro, por exemplo, o acompanhamento da Função “Segurança Pública” e seus desdobramentos na “Rede de Defesa e Segurança” como elemento importante para o desenvolvimento econômico e social do Estado, entre outros, também, de igual significância.

Como já mencionei aqui anteriormente, o acompanhamento, como um dos instrumentos de fiscalização previstos regimentalmente, pode oferecer elementos para o desenvolvimento de outras ações de controle, exercidas de forma integrada no âmbito do Órgão Técnico. O resultado pode vir a impactar ou não as contas do governador; agregar valor ao parecer prévio para fins do julgamento da Assembleia Legislativa; ou seguir tramitação autônoma para fins de avaliação do desempenho do programa, e de divulgação para a sociedade dos resultados da fiscalização do próprio Tribunal.

Ademais, o resultado obtido pode e deve ter como desiderato, ainda, municiar o Poder Executivo de informações a servir na elaboração e reformulação de políticas públicas, bem como ao Poder Legislativo quando da apreciação dos instrumentos legais de planejamento, o PMDI, o PPAG, a LDO e a LOA.

Outras matérias como a avaliação de políticas públicas, repactuação da dívida pública e receita sustentável são indubitavelmente do contexto da macrogestão governamental, e não refletem necessariamente a decisão do governador, mas do conjunto de atores que decide politicamente em nome do Estado, por força do modelo federativo plasmado na Carta Magna, e, por via de consequência, a repartição de receitas, causando de certa forma, distorções e dependência das unidades federadas pela concentração de receitas em poder da União.

Entendo, assim, que o aperfeiçoamento do controle dos atos da macrogestão governamental, na geração de outros produtos da fiscalização que não somente o relatório elaborado sobre a Prestação de Contas anual apresentada pelo Governador do Estado, mas também, instrumentos

gerenciais que sirvam de fundamento para a elaboração de marco legal para a adoção de políticas públicas, assim como a redefinição daquelas que não se mostram eficientes e eficazes sob a perspectiva dos recursos aplicados e os resultados obtidos.

Sabemos que o Chefe do Poder Executivo, ao assumir o cargo, o faz consciente de seu dever de respeitar a Constituição. Assim tudo está sob o seu controle, embora nem tudo possa ser a ele atribuído. No exercício em exame, foram dois gestores distintos – dois Governadores –, o que nos exige maior inteireza da temporalidade dos fatos. Porém, há situações em que a macrogestão dos recursos públicos são passíveis de verificação pelo órgão de controle, as quais, em que pese não serem atribuíveis diretamente ao governador, podem influenciar positiva ou negativamente as suas contas.

Nesse contexto é que se vislumbra a dimensão dos trabalhos da CFAMGE e nele podemos alicerçar as nossas manifestações, associadas às considerações e ponderações consubstanciadas no percuciente trabalho elaborado pelo Conselheiro Relator Gilberto Diniz.

Assim, Senhor Presidente, Conselheiro Relator Gilberto Diniz e Senhores Conselheiros, pretendo fazer um breve resumo das ações governamentais “Segurança Pública” e seus desdobramentos na “Rede de Defesa e Segurança”; como elemento importante para o desenvolvimento econômico e social do Estado a sustentar uma ulterior proposta.

Esta Função governamental, a meu ver representa significativo valor no cômputo geral da execução orçamentária do Estado e está devidamente demonstrada e delineada a sua importância no relatório técnico.

Em primeiro plano, destaco a “Rede de Defesa e Segurança”, que conforme já mencionei quando da apreciação da Prestação de Contas do Governador, do exercício de 2010, no processo de n. 841.956, entendendo que a segurança pública é fator de estabilidade social e elemento importante para o desenvolvimento social e econômico, e, por via de consequência, para a captação de investimentos para o Estado.

Em seu estudo, o Órgão Técnico desdobra a matéria nos diversos componentes desta rede, apresentando minuciosamente os indicadores e metas e os indicadores de desempenho. Pude observar que o grau de confiança no atendimento Policial e Corpo de Bombeiros estão bem próximos da meta estabelecida para o ano de 2015, por outro lado o percentual de pessoas que afirmam ter medo de vitimização, com dados percentuais de 2009, indicam proximidade das metas estabelecidas no PMDI 2011-2030, para atingimento em 2015, entretanto, a ausência de informações no período de 2010 a 2014, fragiliza a afirmativa de atingimento das metas estabelecidas.

Não cito aqui números e percentuais, uma vez que estão detalhadas estas informações no Relatório Técnico, que assevera ainda que quanto menor o percentual do indicador, relativamente ao medo de vitimização, melhor o resultado.

Assim, em uma análise primária representa uma apreensão da população em relação à falta de segurança, em que pese a confiança no atendimento policial e Corpo de Bombeiros.

Outros elementos atinentes à Defesa e Segurança foram tratados de forma detalhada, permitindo-nos em momento oportuno instituir uma ação de controle no sentido de analisar e avaliar o conjunto de ações e informações disponíveis, a mensurar com mais precisão os indicadores de

metas e de desempenho da Rede, uma vez que, conforme indicado no anexo IV - despesas por função, fl. 527, que consolida as Despesas por Função, a Segurança Pública atingiu o montante R\$15.559.378.019,01 (quinze bilhões quinhentos e cinquenta e nove milhões trezentos e setenta e oito mil dezenove reais e um centavo) representando 15,31% do valor total das despesas realizadas no exercício.

Como pode ser observado, trata-se de cifra expressiva, superior mesmo aos gastos com saúde que atingiram o percentual de 11,42%. Se no contexto geral não se pode compará-las, do ponto de vista financeiro os gastos significativos com segurança nos leva a concluir pela demanda de estudos mais aprofundados e atualizados na formulação de políticas na área de Segurança Pública, na busca de otimização de seus resultados. Conforme aqui apontado, o medo de vitimização representa a insegurança da população, apesar de sua confiança nas instituições policiais e de segurança, um tema a ser melhor avaliado, além de questões suscitadas recentemente sobre a crise no sistema prisional, pela superlotação nas unidades prisionais.

A relevância da Função Segurança Pública e seus desdobramentos na “Rede de Defesa e Segurança” e o volume significativo de recursos que vêm sendo utilizados, nos leva a **recomendar** um acompanhamento mais pormenorizado, como mecanismo concomitante e preventivo de controle, sob os auspícios da Superintendência de Controle Externo, por meio das Diretorias que atuam na esfera estadual, trazendo a exame os seus resultados e intercorrências que imponham outras medidas de competência deste Tribunal, destacando que, já na prestação de contas do exercício de 2015, na condição de Relator, pretendo enfatizar tal mister.

É a sugestão que deixo consignada.

Feito isso, destaco que, na manifestação do eminente Relator, foram minuciosamente apreciados os estudos e conclusões acerca das ações e serviços públicos de saúde, a manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como as despesas com pessoal, por força de mandamento constitucional que estabelece percentuais mínimos de aplicação e limites máximos para esta última, os gastos com pessoal, considerados ainda os normativos infraconstitucionais que regem a matéria.

Por fim, antes de concluir o meu voto, mais uma vez registro minha congratulação ao Conselheiro Relator Gilberto Pinto Monteiro Diniz pelo trabalho realizado sob sua orientação, evidenciado pelos apontamentos de questões em que esta Corte de Contas deverá implementar sua investida em instrumentos e ações no sentido de modernizar e aperfeiçoar o controle externo em sintonia com os jurisdicionados e em resposta aos anseios dos cidadãos. A questão da dívida ainda permanece como uma das prioridades a ser enfrentada e debelada pelo chefe do Poder Executivo.

Senhor Presidente, feitas essas considerações, encaminho-me para o final de minha manifestação e registro que o Estado cumpriu os limites de gastos com pessoal e observou os percentuais de aplicação de receita na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, conforme esposado pelo Conselheiro Relator.

VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS REFERENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014, com a recomendação por mim formulada e acompanhando integralmente as recomendações e determinações constantes da manifestação do Conselheiro Relator, bem como as observações e considerações apresentadas

pelo Conselheiro Revisor Mauri Torres.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Senhor Presidente, Senhor Procurador-Geral, Senhor Relator, Senhor Revisor, demais Conselheiros, representantes do Estado de Minas Gerais, Senhor Controlador-Geral do Estado, servidores do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Senhoras e Senhores.

Como bem exposto no voto do Relator e também do Revisor, em 2014 observamos o impacto da crise mundial na arrecadação do Estado de Minas Gerais. Destaco a questão do minério de ferro, que sofreu queda no preço e na exportação.

Por outro lado, sabemos que o Estado de Minas Gerais enfrenta uma herança negativa em alguns setores. Mas verificamos, também, a melhora da performance nessas áreas sensíveis e também acompanhamos, neste Tribunal, o esforço de uma equipe altamente qualificada voltada ao acerto. E dentro do quadro histórico do nosso Estado e das condições econômico-sociais do País, entendo que foi alcançado, com muito trabalho, um resultado favorável.

Não vou tecer maiores comentários, porque acho que o voto do Conselheiro Relator foi abrangente, extremamente aprofundado, e seria redundante repetir a fala de Sua Excelência.

Portanto, acompanho, na íntegra, o voto do Conselheiro Relator, com as considerações do Conselheiro Revisor, e o faço cumprimentando-os pelos bem lançados votos.

Obrigada, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO:

1 – RELATÓRIO

Excelentíssimo Senhor Presidente Conselheiro Sebastião Helvecio, demais Conselheiros, douto Procurador-Geral doutor Daniel Guimarães, autoridades presentes, demais servidores, povo do Estado de Minas Gerais.

Em observância ao disposto no artigo 76, inciso I, da Constituição do Estado de Minas Gerais, manifesto-me acerca das contas de 2014, prestadas pelos Excelentíssimos Senhores Antonio Augusto Anastasia e Alberto Pinto Coelho Júnior, Governadores do Estado nos períodos de 1/1/14 a 3/4/14 e 4/4/14 a 31/12/14, respectivamente, oportunidade em que saúdo a todos os ilustres representantes do Governo do Estado aqui presentes, na pessoa do seu Controlador-Geral, Dr. Mário Vinícius Claussen Spinelli.

Nesta assentada, ênfase o laborioso trabalho do Conselheiro Relator que, com maestria e proficiência, tão bem conduziu o acompanhamento da macrogestão orçamentária estadual com o escopo de subsidiar a emissão do parecer prévio do exercício de 2014.

Cumprimento ainda o Ministério Público de Contas, na pessoa de seu Procurador-Geral Daniel de Carvalho Guimarães, e também à Coordenadoria de Fiscalização e Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CEFAMGE pelos exaustivos trabalhos realizados.

Como bem asseverou o STF no voto do Ministro Relator Celso Mello, quando da apreciação da

Medida Cautelar no Mandado de Segurança n. 24.458DF, *in verbis*:

Sabemos todos que o cidadão tem o direito de exigir que o Estado seja dirigido por administradores íntegros, por legisladores probos e por juízes incorruptíveis, que desempenhem as suas funções com total respeito aos postulados ético-jurídicos que condicionam o exercício legítimo da atividade pública. O direito ao governo honesto – nunca é demasiado reconhecê-lo – traduz uma prerrogativa insuprimível da cidadania. (...) Nenhum membro de qualquer instituição da República está acima da Constituição, nem pode pretender-se excluído da crítica social ou do alcance da fiscalização da coletividade. (STF – MC em MS n. 24.458DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 18.02.2003, - DJU 21.02.2003, p. 58, - Informativo STF 298).

É nesta senda, Senhor Presidente, que trouxe brevíssimas anotações acerca dos fatos por mim considerados relevantes, sobretudo dentre aqueles temas mais sensíveis e que deram ensejo à abertura de vistas e mereceram, ou não, manifestação dos Governadores do Estado.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

2.1 Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Para fins de apuração do percentual aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de que cuida o art. 212 da Constituição da República, a unidade técnica partiu das informações constantes no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO – do 6º bimestre de 2014, publicado em 30/1/15. Tal Anexo é exigido pelo art. 72 da Lei n. 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

Consoante o mencionado Demonstrativo, o Estado de Minas Gerais teria aplicado em MDE R\$9.459.051.870,32, correspondentes a 24,86% das receitas de impostos, compreendidas a proveniente de transferências, havendo um déficit de 0,14% em relação ao percentual mínimo constitucional de 25%.

Na apuração desse índice foram incluídos Restos a Pagar Não Processados – RPNP inscritos no exercício, que alcançaram o montante de R\$363,451 milhões, cuja inclusão é admitida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN – e pela Instrução Normativa – IN n. 13/08, deste Tribunal, com redação dada pela IN n. 5/12, desde que haja disponibilidade financeira vinculada à educação.

Conforme apurado pelo órgão técnico, o Estado apresentou, antes das inscrições em RPNP, suficiência financeira de caixa de R\$1,670 bilhão, valor capaz de acobertar todos os restos a pagar inscritos no exercício. Ressalta, no entanto, que, em razão do sistema de informação existente no Estado, não é possível determinar se as disponibilidades de caixa estão vinculadas diretamente à função educação, à exceção daquelas oriundas do FUNDEB.

Nesse contexto e considerando a disponibilidade de caixa existente, tem-se como regular a inclusão do valor de R\$363,451 milhões, atinente ao RPNP, no cálculo do índice constitucional relativo ao MDE. No entanto, o Governo deve cumprir integralmente o disposto no art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da LRF, elaborando demonstrações contábeis segregadas, de modo a evidenciar a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, para dar transparência à real disponibilidade financeira ligada à educação.

Verifica-se que, nos gastos com MDE, foram incluídas, também, despesas financiadas com

recursos da Fonte 71, referente ao Fundo Estadual de Erradicação da Miséria (art. 82, §1º, do ADCT da CR/88; Lei n. 19.978/11 e Decreto n. 45.934/12), realizadas nas subfunções Ensino Médio (Poupança Jovem) e Ensino Profissional não Integrado ao Regular (Manutenção do Plugminas), no total de R\$57,889 milhões.

Tais despesas foram decotadas pela unidade técnica, reduzindo o percentual aplicado em MDE de 24,86% para de 24,70%.

De fato, são pertinentes os expurgos efetuados, porque as sobreditas despesas não estão vinculadas às receitas resultantes de impostos destinadas à MDE, nem estão relacionadas ao art. 70 da LDB, além de serem natureza assistencial. Portanto, devem ser excluídas do câmputo do percentual aplicado em MDE.

A propósito, na Consulta n. 862537, de relatoria do Conselheiro Eduardo Carone Costa, apreciada na sessão de 7/12/11 do Tribunal Pleno, com relação às despesas com ensino, decorrentes de convênio firmado entre Municípios e entidades de assistência social, este Tribunal se manifestou, *in verbis*:

[...] as despesas referentes a convênios com a APAE, que se destinem a subvencionar a educação especial gratuita (integrada à educação básica), podem ser custeadas com recursos do FUNDEB.

Todavia, no que tange às **despesas que tenham por finalidade a assistência social**, essas **não poderão ser custeadas com recursos do referido fundo.**

[...]

a) é possível custear com recursos do FUNDEB as despesas referentes a convênios firmados com entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que se destinem a subvencionar a educação especial gratuita (integrada à educação básica);

b) **é vedado utilizar recursos do FUNDEB para custear despesas com convênios que tenham por finalidade a assistência social**, nos termos do **art. 23, I, da Lei n. 11.494/2007, c/c o art. 71, II e IV, da Lei n. 9.394/1996;**

[...] (Grifamos)

Acrescenta-se que o art. 71 da LDB determina que não constituirão despesas de MDE aquelas realizadas com, *in verbis*:

Art. 71 - [...]

IV – programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.

Salienta-se que, no próprio relatório de controle interno do Estado, foi evidenciada a natureza assistencial do Fundo de Erradicação da Miséria, nos seguintes termos, *in verbis*:

Outra importante medida, com impacto positivo na receita de 2013, foi a instituição, pela Lei n. 19.978, regulamentada pelo decreto n. 45.934/2012, do Fundo de Erradicação da Miséria – FEM, criado como um mecanismo financeiro para custear programas sociais que assegurem aos cidadãos mineiros, que se encontrem em situação de miséria, condições de superá-la.

[...]

É imperioso registrar que, na defesa, foi apresentado demonstrativo da apuração do índice constitucional de MDE, no qual são consignadas receitas de impostos, compreendidas as transferências, da ordem de R\$38.055.931.524,27 e despesas no total de R\$ 9.561.198.402,96,

perfazendo o percentual de 25,12% da receita base de cálculo, abaixo reproduzido:

QUADRO I – Demonstrativo do índice de MDE apresentado na defesa*

ESPECIFICAÇÕES	VALOR ORÇADO	VALOR EXECUTADO
A – IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS	30.051.061.888,00	30.457.299.271,23
B – IMPOSTOS VINCULADOS E TRANSFERÊNCIAS VINCULADAS AO FUNDEB	7.013.816.298,00	7.013.633.057,27
C – OUTRAS RECEITAS	493.239.633,00	584.999.095,77
D – TOTAL DA RECEITA (A+B+C)	37.558.117.819,00	38.055.931.524,27
E – DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	9.399.098.522,00	9.561.198.402,96
F – PERCENTUAL DE APLICAÇÃO DA RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	25,03%	25,12%
E/D APLICAÇÃO MÍNIMA 25%		

* Fonte citada pela defesa: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/indices_constitucionais_indices_constituc/2014/434ensino1214.pdf.

O órgão técnico deste Tribunal destaca que há duas informações apresentadas pelo Governo: uma no RREO do 6º bimestre de 2014 e outra no quadro apresentado pela defesa, que já constava no relatório de controle interno do Estado, Anexo 4 da prestação de contas. No relatório de controle interno, os gastos com MDE somaram R\$9.561.198.402,96 e, no RREO, totalizaram R\$9.459.051.870,32.

A diferença apurada entre tais demonstrativos é de R\$102.146.532,64 e refere-se à inclusão, pelo órgão de controle interno do Estado, dos recursos oriundos da não compensação dos restos a pagar de exercício anterior cancelados no exercício e da aplicação financeira do FUNDEB, nos montantes de **R\$21.795.945,58** e **R\$80.350.587,06**, respectivamente.

2.1.1 Dos Restos a Pagar Cancelados no Ensino

Conforme a IN n. 5/12, deste Tribunal, os recursos oriundos da disponibilidade de caixa decorrente do cancelamento de restos a pagar deverão ser efetivamente aplicado em MDE **até o término do exercício seguinte** ao do cancelamento, observando-se dotação específica, sem prejuízo do percentual mínimo exigido constitucionalmente.

O órgão técnico ressalta, entretanto, que a STN admite o cômputo de restos a pagar, no índice da educação, com disponibilidade financeira de caixa e ainda que, caso cancelados, sejam deduzidos dos valores que compõem o índice do exercício em que ocorrer o cancelamento,

objetivando a compensação imediata, orientação até então seguida pelo Estado, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais/STN, 5ª edição, p. 330, item 41. Assim, o órgão técnico manteve a exclusão do montante de R\$21.795.945,58, conforme demonstrado no RREO.

De fato, o Estado, até 2013, aplicava adicionalmente, **no mesmo exercício em que ocorreu o cancelamento dos restos a pagar**, os valores financeiros dele decorrentes. Nesse aspecto, o entendimento da STN, fixado no mencionado Manual, *in verbis*:

41 – CANCELAMENTOS, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO = (51 g) Nessa linha, registrar o total de restos a pagar cancelados no exercício, que foram inscritos com disponibilidade financeira. Seu valor deverá ser o mesmo apurado no item 51, coluna “g” desse anexo. Esse valor não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido. **O objetivo é compensar, no exercício, os Restos a Pagar cancelados provenientes de exercícios anteriores que se destinavam à manutenção e desenvolvimento do ensino.** (Grifamos).

Considerando que, nos termos do art. 8º, parágrafo único, da LRF, *os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso*, **é correta a exclusão realizada pelo órgão técnico no montante de R\$21.795.945,58, devendo, no mesmo exercício, haver a compensação com os recursos oriundos do cancelamento dos restos a pagar, sem prejuízo da aplicação mínima constitucional.**

2.1.2 Da aplicação financeira da receita do FUNDEB

Quanto à aplicação financeira da receita do FUNDEB consta, em 31/12/14, no fluxo financeiro dos recursos do fundo, registrado no RREO, que o saldo relativo ao exercício de 2013, no montante de R\$401.304.301,25, somado ao valor da transferência recebida, em 2014, de R\$6.231.033.475,74, perfaz R\$6.632.337.776,99.

Ressalta-se que, quanto aos valores auferidos com aplicação financeira, no montante de R\$80.350.587,06, segundo o disposto no parágrafo único do art. 20 da Lei n. 11.494/07, deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do fundo.

Nesse sentido, verifica-se que o Estado incluiu a receita financeira de R\$80.350.587,06 no demonstrativo da receita do FUNDEB – RREO – que, somado ao valor principal, ou seja, o da transferência direta do fundo, totalizou R\$6.311.384.062,80. Considerando o montante auferido com aplicações financeiras, transferências recebidas no exercício, outros ingressos e o saldo transferido de 2013, os recursos disponíveis para custear as despesas do fundo somaram R\$6.736.383.990,07, como demonstrado a seguir:

QUADRO II – Demonstrativo do fluxo do FUNDEB no exercício

DATA	DESCRIÇÕES	SALDO	TOTAIS
01/01/2014	RECEITAS	SUBTOTAL	TOTAIS
01/01/2014	Saldo de 2013 [A]		401.304.301,25
31/12/2014	Transferência FUNDEB	6.231.033.475,74	
31/12/2014	Aplicações Financeiras	80.350.587,06	
	SUBTOTAL		6.311.384.062,80
31/12/2014	Outros ingressos não identificados		23.695.626,02
	SUBTOTAL [B]		6.335.079.688,82
	TOTAL [A+B=C]		6.736.383.990,07
	DESPESAS		
31/12/2014	Pagamentos efetuados no exercício	6.368.948.989,98	
31/12/2014	Restos a pagar não processados	131.308.057,96	
	SUBTOTAL [D]		6.500.257.047,94
	TOTAL [C-D=E]		236.126.942,13

Quadro elaborado pelo gabinete, com base nos dados do fluxo financeiro do RREO.

Conforme demonstrado e com base nos documentos que ora anexamos, foram pagas despesas do orçamento de 2014 no valor de R\$6.368.948.989,98 e restos a pagar de R\$131.308.057,96, perfazendo o total dos pagamentos realizados, em 2014, de R\$6.500.257.047,94. Deduzindo este valor do total de recursos do FUNDEB de R\$6.736.383.990,07 obtém-se o saldo R\$236.126.942,13 que foi transferido para 2015, consoante demonstrativo da conta contábil 21204010100.

Conforme consulta realizada no SIAFI-MG, em 9/7/2015, às 10h02min, relativa à conta 7112-9 EMG/SEEFUNDEB, mantida na agência 11615-2 do Banco do Brasil S/A e demonstrativo da conta contábil, não foi possível verificar a correspondência entre o saldo contábil e o saldo financeiro da respectiva conta, razão pela qual se impõe ressalva pela não apresentação da respectiva conciliação bancária.

Ressalta-se que, sem a respectiva conciliação bancária, não se pode afirmar que foram cumpridas as determinações do art. 21 da Lei n. 11.494/07, uma vez que **somente foi demonstrado contabilmente** o montante dos recursos recebidos do FUNDEB e transferido para o exercício de 2015, correspondente a R\$236.126.942,13, ou seja, 3,74% do repasse (dentro do limite legal de 5%).

A unidade técnica, seguindo o MDF - RREO, deduziu do cálculo de apuração do índice constitucional de 25% os valores decorrentes dos rendimentos da aplicação financeira dos recursos do FUNDEB.

Entretanto, conforme estabelecido no parágrafo único do art. 20 da Lei n. 11.494/07, antes mencionado, os rendimentos auferidos com as aplicações financeiras deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidos para utilização do valor principal do fundo, a conferir:

[...]

Art. 20. Os eventuais saldos de recursos financeiros disponíveis nas contas específicas dos Fundos cuja perspectiva de utilização seja superior a 15 (quinze) dias deverão ser aplicados em operações financeiras de curto prazo ou de mercado aberto, lastreadas em títulos da dívida pública, na instituição financeira responsável pela movimentação dos recursos, de modo a preservar o seu poder de compra.

Parágrafo único – Os **ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações previstas no caput deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do fundo.** (Grifamos)

Desse modo, conclui-se que o rendimento da aplicação financeira do FUNDEB, equivalente a R\$80.350.587,06, deve ser computado no percentual mínimo exigido no art. 212 da Constituição Federal e no art. 20, parágrafo único, da Lei n. 11.494/07.

Assim, tendo em vista o expurgo, pelo órgão técnico, à fl. 612, das despesas com os Programas Poupança Jovem (R\$49.688.621,46) e Plugminas (R\$8.200.000,00) – que, em razão de sua natureza assistencial, não poderiam ter sido incluídos, por expressa vedação do disposto no inciso IV do art. 71 da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), no artigo 6º, inciso V, da Instrução Normativa desta Corte n. 13/2008⁴ e, ainda, na Consulta n. 715950, apreciada na sessão de 29/08/07 – bem como dos restos a pagar cancelados (R\$21.795.945,58) e considerando a inclusão dos rendimentos de aplicação financeira do FUNDEB (R\$80.350.587,06), chega-se ao valor de R\$9.481.513.835,92 de despesas com MDE no exercício de 2014, o que corresponde ao percentual de 24,91%.

Conclui-se, portanto, que não houve o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, como evidenciado no quadro abaixo:

QUADRO III – Demonstrativo das despesas com MDE (Art. 212 da CR/88 e parágrafo único do art. 20 da Lei n.11.494/2007)

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (Art. 212 DA CR/88 e parágrafo único do art. 20 da Lei n. 11.494/2007)		
RECEITA BASE DE CÁLCULO		
1.1	Receita Total de Impostos e Transferências	38.055.931.524,27
1.2	Valor Legal Mínimo (art. 212 da CR) – 25% [1.2/1.1 x 100]	9.513.982.881,07

⁴ “Art. 6º- Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - omissis;

(...)

V – programas suplementares de alimentação (como a merenda escolar), assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de **assistência social**, os quais são financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários, conforme previsto no art. 212, §4º, da Constituição Federal”;

RELATÓRIO RESUMIDO EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		
1.3	Valor apresentado (art.212 da CR/88)	9.459.051.870,32
1.4	Valor percentual apresentado (art. 212 da CR/88)	24,86%
IMPUGNAÇÕES		
1.5	(-) Programa <i>Poupança Jovem</i>	49.688.621,46
1.6	(-) Programa <i>Plugminas</i>	8.200.000,00
1.7	SUBTOTAL [1.3] – [1.5 + 1.6]	9.401.163.248,86
1.8	Valor percentual apurado (art. 212 da CR/88) [1.7/1.1 x 100]	24,70%
INCLUSÃO DAS DESPESAS PAGAS COM RECURSOS DE APLICAÇÃO FINANCEIRA		
1.9	(+) Despesas pagas com recursos de Apl. Financeiras	80.350.587,06
1.10	SUBTOTAL – Valor apurado (art. 212 da CR/88) [1.7] + [1.9]	9.481.513.835,92
1.11	Valor percentual apurado (art. 212 da CR/88) [1.10/1.1 x 100]	24,91%
DIFERENÇAS EM R\$		
1.12	Valor Legal Mínimo (art. 212 da CR)	9.513.982.881,07
1.13	Valor apurado (art. 212 da CR/88)	9.481.513.835,92
1.14	Diferença apurada em R\$ [1.11] – [1.12]	32.469.045,15
DIFERENÇAS EM PERCENTUAL (%)		
1.15	Percentual Legal Mínimo (art. 212 da CR/88) [1.2]	25,00%
1.16	Percentual Mínimo Apurado (art. 212 da CR/88) [1.11]	24,91%
1.17	Diferença Apurada em Percentual [1.15] – [1.16]	0,09%
1.18	Relação de diferença percentual com o mínimo exigido constitucionalmente [0,09 x 100/25]	0,36%

Quadro elaborado pelo gabinete, com base nos dados do fluxo financeiro do RREO.

A diferença apurada no montante de R\$32.469.045,15 entre o valor devido (R\$9.513.982.881,07) e o aplicado (R\$9.481.513.835,92), corresponde a 0,09% (25,00% - 24,91%) da receita base de cálculo de R\$38.055.931.524,27. Assim, o montante não aplicado equivale a 0,36% do mínimo constitucionalmente exigido de 25,00% (0,09% = 0,36% dos 25,00%).

Nesse caso, é cabível a **aplicação do princípio da insignificância**, tendo em vista a irrelevância da conduta apurada **(considerando-se o atingimento de 99,64% do gasto mínimo estabelecido)** que, do ponto de vista material, não provocou lesividade à Administração Estadual, sendo ínfima a sua repercussão no mundo jurídico, como reiteradamente tem decidido esta Corte de Contas nos seguintes precedentes, entre outros :

- Processo n. 679928. **Relator Conselheiro Cláudio Terrão**. Município de Icarai de Minas. Exercício de 2002. Não aplicação do percentual mínimo da saúde. Os Conselheiros José Alves Viana e Licurgo Mourão acompanharam o Relator. Sessão da Primeira Câmara de 7/8/12;

- Processo n. 887159. **Relator Conselheiro Cláudio Terrão**. Município de São José do Divino. Exercício de 2012. Não aplicação do percentual mínimo no ensino. Os Conselheiros Mauri Torres e Gilberto Diniz acompanharam o Relator. Sessão da Segunda Câmara de 12/12/13;
- Processo n. 932930. **Relator Conselheiro Licurgo Mourão**. Município de Mariléia. Exercício de 2004. Não aplicação do percentual mínimo da saúde. Os Conselheiros Mauri Torres e Adriene Andrade acompanharam o Relator. Sessão da Primeira Câmara de 30/6/15;
- Processo n. 873178. **Relator Conselheiro Mauri Torres**. Município de Ipanema. Exercício de 2000. Não aplicação do percentual mínimo no ensino. O Conselheiro Cláudio Terrão acompanhou o Relator e o Conselheiro Gilberto Diniz divergiu. Sessão da Segunda Câmara de 12/9/13.

Consoante externamos em o artigo publicado⁵ é indubitável a aplicação do referido princípio pelos Tribunais de Contas. Como se sabe, o princípio da insignificância deve ser entendido no Direito Administrativo como elemento de mitigação que atinge a tipicidade do ato praticado pelo agente público. Assim, requer-se um exame das circunstâncias para aferição da conduta, frente à reprovabilidade do comportamento e à lesividade ao bem protegido. Tal princípio baseia-se ainda no princípio da precaução, cujo fundamento direto é a razoabilidade, a proporcionalidade e a finalidade dos atos praticados pelos agentes políticos.

Acerca do tema, destacam-se as lições de Marcelo Harger⁶, *in verbis*:

O direito repudia a punição dos delitos de bagatela. Trata-se de noção que surgiu no Direito Penal, mas que se propagou para os demais ramos do direito punitivo. [...] As lições extraídas do Direito Penal podem *mutatis mutandis* ser aplicadas também às demais penalidades. **Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari⁷ afirmam que o princípio é aplicável às penalidades administrativas e ensinam que “com esse rótulo se tem dito que é admissível infirmar a tipicidade de fatos que, por sua inexpressividade, configuram ações de bagatela, despidas de relevância, traduzidas em valores lesivos ínfimos.”** (GN)

A orientação do Supremo Tribunal Federal⁸ é firme no sentido de que, para a verificação da lesividade mínima de conduta, apta a torná-la atípica, deve-se levar em consideração diversos requisitos para aferir se o desvalor da conduta do agente justifica a aplicação da sanção, ou se é caso de aplicação do princípio da bagatela, a saber:

EMENTA: AÇÃO PENAL. Delito de peculato-furto. Apropriação, por carcereiro, de farol de milha que guarnecia motocicleta apreendida. Coisa estimada em treze reais. *Res furtiva* de valor insignificante. Periculosidade não considerável do agente. Circunstâncias relevantes. Crime de bagatela. Caracterização. Dano à probidade da administração. Irrelevância no caso. Aplicação do princípio da insignificância. Atipicidade reconhecida. Absolvição decretada.

⁵ MOURÃO, Licurgo; NASCIMENTO, Marlon Nonato; FERREIRA, Diogo Ribeiro. Princípio da insignificância e erro escusável como hipóteses de afastamento da pretensão reparatória do Estado. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 81, n. 4, p. 31-41, out-dez. 2011.

⁶ HARGER, Marcelo. *A utilização de conceitos de direito criminal para a interpretação da lei de improbidade*. In: INTERESSE PÚBLICO – IP. Belo Horizonte, ano 12, n. 61, p. 121-125.

⁷ FERRAZ, Sérgio; DALARRI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 59.

⁸ Neste sentido: HC 111487 / MG – Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, HC 98152 / MG – MINAS GERAIS Relator(a): Min. CELSO DE MELLO.

HC concedido para esse fim. Voto vencido. **Verificada a objetiva insignificância jurídica do ato tido por delituoso, à luz das suas circunstâncias, deve o réu, em recurso ou habeas corpus, ser absolvido por atipicidade do comportamento**⁹. (Grifos nossos)

Com a vigência da denominada Lei da Ficha Limpa – Lei Complementar n. 135/10, que alterou a Lei Complementar n. 64/90 para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato -, restou consignado que não basta que a irregularidade apurada seja insanável, é necessário ainda que configure ato doloso de improbidade administrativa.

De fato, devemos distinguir a mera irregularidade administrativa, os pequenos erros formais, a deficiência inexpressiva de gestão orçamentária, dos atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário ou firam os princípios estruturadores da Administração Pública. Não se pode aquilatar da mesma forma o administrador ímprobo e o administrador inábil.

Por essa razão, é desproporcional rejeitar as contas em virtude de diferenças mínimas, muito mais caracterizadoras de falhas do que necessariamente ilegalidades, com a consequência da incidência das graves objeções prevista no arcabouço normativo pátrio.

Destaca-se, por derradeiro, o caráter sancionador de uma rejeição de contas. Isso porque, apesar da natureza jurídica ser realmente de parecer e não de sanção, de fato, as consequências sociais são de punição. Isso há de ser levado em conta na interpretação do Direito que prescinde da aplicação literal da lei e faz-se, hermeneuticamente, de modo a atender sua função social e os princípios que regem o ordenamento jurídico brasileiro, entre os quais o da proporcionalidade e o da razoabilidade.

De mais a mais, como esclarece José de Ribamar Caldas Furtado¹⁰ no exame das contas do governo, como é o caso concreto, o foco deve ser a conduta do administrador na gestão pública como um todo, senão vejamos:

Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. **Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.** (Grifos nossos)

Pelo exposto, em especial, à luz do princípio da insignificância, tem-se como regular com ressalvas a aplicação do índice constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo o Estado, entretanto, observar o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e no art. 73 da Lei n. 4.320/1964, **obrigando-se a aplicar adicionalmente ao mínimo de 25% previsto no art. 212 da CR/88, o valor de R\$32.469.045,15 que deixou de ser aplicado no exercício de 2014.**

⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. HC 112388 / SP – SÃO PAULO HABEAS CORPUS Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI Relator(a) p/ Acórdão: Min. CEZAR PELUSO Julgamento: 21/08/2012 Órgão Julgador: Segunda Turma.

¹⁰ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Direito Financeiro. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 609.

2.2 Ações e Serviços Públicos de Saúde

Verifica-se, na prestação de contas e no relatório técnico elaborado pelo Tribunal, que o Governo Estadual aplicou em ações e serviços públicos de saúde o índice de 12,15%, cumprindo o percentual estabelecido no inciso II do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República de 1988.

Nesse percentual foram contemplados os ajustes referentes às liquidações e aos cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores, ocorridos em 2013, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar – LC n. 141, de 13/01/12, que regulamenta o 3º do art. 198 da Constituição.

A unidade técnica do Tribunal registrou, no entanto, que o Estado deverá aplicar em ações e serviços públicos de saúde, até o término do exercício de 2015, sem prejuízo do percentual mínimo de 12%, as disponibilidades de caixa resultantes de cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores, efetuados em 2014, no montante de R\$288,248 milhões, conforme determina o sobredito dispositivo da LC n. 141/12.

Ressalta-se, também, que, seguindo a recomendação desta Corte de Contas para que se desse cumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 2º da LC n. 141/12, bem como à IN n. 05, de 19/12/12, do próprio Tribunal, desde abril de 2014 a movimentação dos recursos relativos às ações e serviços públicos de saúde passou a ser realizada, integralmente, por meio do Fundo Estadual de Saúde, sendo tais gastos operacionalizados pelas seguintes unidades: Secretaria de Estado da Saúde, Escola de Saúde Pública, Funed, Fhemig e Hemominas.

A despeito da observância do citado comando da LC n. 141/12, reitera-se a recomendação ao Governo para que cumpra integralmente o disposto no art. 8º e nos incisos I e III do art. 50 da LRF, elaborando demonstrações contábeis segregadas, de modo a evidenciar a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos, para dar transparência à real disponibilidade financeira quanto à área da saúde.

Desse modo, restou cumprida a aplicação do percentual mínimo constitucional nas ações e serviços públicos de saúde, devendo o Estado, todavia, implementar as normas e recomendações consignadas neste item.

2.3 Restos a Pagar

De acordo com as informações prestadas nas contas em análise, o Estado registrou uma dívida a título de restos a pagar no total de R\$ 5.129 bilhões, sendo 9,70% desse total referente a registros ocorridos entre os exercícios de 1997 a 2013 e 90,30% relativo ao ano de 2014.

Destaca-se que, em 2014, houve aumento de 36,08% no pagamento das dívidas, gerando um decréscimo de 1,69% no saldo de Restos a Pagar Processados – RPP e de 22,85% no saldo de Restos a Pagar Não Processados – RPNP, o que representa um decréscimo de 9,64%, em relação ao exercício de 2013, ano em que esses saldos haviam apresentado incremento de 42,52% e 35,39%, respectivamente.

Embora tenha sido constatada uma diminuição relevante no saldo da dívida em questão, **deve-se ressaltar que o procedimento de manter registros em restos a pagar por anos seguidos não**

se coaduna com as normas de Direito Financeiro, que os conceituam como obrigações de curto prazo, ou seja, inferiores a doze meses. É imperioso, pois, que os órgãos e entidades que mantêm registro de restos a pagar mais antigos verifiquem a origem dos créditos, bem como o motivo de ainda não estarem quitados ou cancelados, a fim de que sejam realizados os ajustes necessários.

Quanto à escrituração das contas, destaca-se que, contrariando o art. 50, inciso III, da LRF, o Demonstrativo das Disponibilidades de Caixa, mais uma vez, deixou de contemplar as disponibilidades e obrigações financeiras das empresas estatais dependentes, quais sejam, Rádio Inconfidência, Epamig e Emater, fato esse que já foi objeto de recomendação do Tribunal.

Em relação ao comando normativo do art. 42 da LRF, lembre-se que é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para esse efeito.

O órgão técnico, consubstanciado nas informações extraídas do relatório de controle interno do Estado, ressalta que foram cancelados empenhos liquidados do Poder Executivo no montante de R\$1.139.602.536,60, sendo R\$901.424.015,32 cancelados de maio a dezembro, em desconformidade com o disposto no art. 42 da LRF. Tais informações se lastrearam exclusivamente nos saldos contábeis e na execução orçamentária e financeira armazenados no SIAFI, não tendo sido avaliado se as anulações das liquidações foram acompanhadas dos cancelamentos das respectivas obrigações junto aos credores, conforme dispõe o art. 63 da Lei n. 4.320/64.

Nesse sentido, manifestou-se a Controladoria Geral do Estado – CGE, conforme trecho do relatório de controle interno (fl. 498) que ora transcrevemos, *ipsis litteris*:

Tendo em vista que as análises se basearam, exclusivamente, nos saldos contábeis de execução orçamentária e financeira armazenados no Sistema de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI/MG) não se avaliou se as anulações das liquidações **foram acompanhadas dos cancelamentos das respectivas obrigações junto aos credores,** conforme prevê o art. 63 da Lei n. 4.320/64. (G.N.)

Sobre este apontamento, destaque-se, não houve manifestação da defesa.

De fato, os empenhos de despesas já liquidadas, nos termos do mencionado dispositivo, não poderão ser cancelados, exceto se for desfeita também a obrigação correspondente junto ao credor, ou seja, não houver mais a dívida por devolução de materiais ou outros motivos semelhantes.

Nos termos do §3º do art. 4º, e da alínea “b” do inciso III do art. 5º, da LRF, e consoante as orientações do MDF/STN, esse procedimento visa a demonstrar a posição do passivo contábil, uma vez que houve a realização do segundo estágio da despesa orçamentária, que é a liquidação.

O citado relatório de controle interno (fls. 491/492) registra que, no exercício de 2014, na execução orçamentária da despesa do Poder Executivo Estadual, constatou-se que foram cancelados empenhos já liquidados, no valor total de **R\$1.139.602.536,20**, conforme abaixo visualizado:

QUADRO IV – Empenhos liquidados e cancelados – Poder Executivo

Mês	Valor Despesa Empenhada	Valor Anulação Saldo Liquidado	Valor Despesa Liquidada	Valor Inscrito Não Processado
Jan	6.897.336.989,87	1.475.088,00	5.265.639.710,80	0,00
Fev	5.016.067.028,14	43.030.868,23	4.832.755.034,99	0,00
Mar	5.213.510.858,95	121.448.594,04	4.977.218.523,67	0,00
Abr	5.963.703.456,44	72.223.970,61	4.755.920.678,19	0,00
Mai	5.200.299.783,20	43.739.054,30	5.147.443.852,30	0,00
Jun	6.282.329.158,77	41.038.369,35	5.557.111.832,48	0,00
Jul	4.846.319.778,19	61.263.275,72	5.423.885.678,24	0,00
Ago	5.291.392.019,62	34.812.245,91	4.801.404.683,39	0,00
Set	5.268.869.742,27	281.434.953,26	6.147.228.721,11	0,00
Out	4.924.176.634,07	57.484.842,03	5.326.605.728,97	0,00
Nov	8.221.053.441,72	171.366.620,48	6.970.125.620,43	0,00
Dez	4.928.967.408,69	210.284.654,27	7.512.674.839,54	1.336.011.395,82
Total	68.054.026.299,93	1.139.602.536,20	66.718.014.904,11	1.336.011.395,82

Fonte: Relatório de Controle Interno 1520.0606.15 da Controladoria-Geral do Estado – CGE Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão – SCG Superintendência Central de Controle da Gestão – SCCG Diretoria Central de Controle de Contas – DCCC – p. 491/492.

Consta ainda do sobredito relatório que os empenhos liquidados e cancelados da SETOP, analisados pela CGE por amostragem, implicou na anulação de empenhos relacionados a convênios, no valor de **R\$17.288.376,95** do total de R\$43.315.317,90, apurando-se o maior montante de anulação de liquidação no mês de dezembro.

Segundo informado, dos seis processos selecionados, cinco apresentaram como justificativa o cancelamento devido a não autorização da SEPLAG. O outro processo foi anulado para cumprir a determinação da SEGOV, enviada por e-mail, em 29/12/14, e por memorando (memo/44/14), de 30/12/14, do Secretário Fabrício Torres Sampaio.

Quanto à análise dos empenhos liquidados e cancelados da SETES, da ordem de R\$10.995.674,93, referem-se a convênios celebrados em 2014, relativos às Ações 4171 – Ampliação e Reestruturação de Espaços Esportivos, 4165 – Apoio ao Atleta e ao Profissional do Esporte, 4157 – Apoio a Eventos Esportivos e 4047 – Incentivo a Projetos Esportivos, contidas no Programa 149 – Incentivo ao Esporte do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2012-2015. A justificativa publicada no “Minas Gerais”, de 31/12/14, é a seguinte:

[...] o art. 2 do Decreto n. 46.443, de 14/02/2014 assim dispõe: Com vistas à garantia do equilíbrio do resultado fiscal para o exercício e no intuito de assegurar a adequação da execução orçamentária e financeira às disponibilidades de caixa do Tesouro Estadual, **a Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF poderá rever os limites previstos nos Anexos I e II, nos termos da Lei Complementar Federal n. 101, de 4 de**

maio de 2000, bem como proceder à alteração das datas indicadas no art. 33.

Desta forma, os limites foram revistos pela JPOF, conforme OF. CIRCULAR JPOF N. 002/2014, OF. CIRCULAR JPOF N.004/2014 e demais documentos pertinentes anexos, com o consequente contingenciamento das cotas orçamentárias e financeiras da SETES, o que resultou na anulação dos empenhos liquidados e inviabilizou os empenhos dos convênios com processos já instruídos, prejudicando a manutenção da cooperação entre os partícipes.

Assim, torna-se imperiosa a rescisão unilateral dos Convênios em tela, nos termos do art. 66, inciso IV do Decreto 46.319, de 26/09/2013.

Belo Horizonte, 30 de dezembro de 2014.

Secretário de Turismo e Esportes.

[...] (Grifamos).

Já os empenhos liquidados e cancelados da SEGOV, no montante de R\$51.136.415,86, referem-se a convênios com prefeituras municipais no âmbito do Programa PADEM. Quanto a tal procedimento, constatou-se que, dos cinco processos selecionados, a justificativa foi em cumprimento ao e-mail, de 30/12/14, enviado ao Sr. José Roberto Avelar da SUBSEAM pela chefia de gabinete (Despacho Governamental n. 184/2014).

Quanto aos cancelamentos de empenhos cujas liquidações ocorreram nos dois últimos quadrimestres do mandato, ressalta-se que o art. 42 da LRF proíbe, nesse período, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Ressalte-se que as análises em questão basearam-se, exclusivamente, nos saldos contábeis e na execução orçamentária e financeira armazenados no SIAFI/MG, tendo, assim, se pronunciado a CGE, à fl. 498 do seu relatório, conforme tabela a seguir:

Demonstrativo dos Empenhos Liquidados e Cancelados nos 2 últimos quadrimestres de 2014 – Poder Executivo

Mês	Valor Despesa Empenhada	Valor Anulação Saldo Liquidado	Valor Despesa Liquidada	Valor Inscrito Processado
Mai	5.200.299.783,20	43.739.054,30	5.147.443.852,30	0,00
Jun	6.282.329.158,77	41.038.369,35	5.557.111.832,48	0,00
Jul	4.846.319.778,19	61.263.275,72	5.423.885.678,24	0,00
Ago	5.291.392.019,62	34.812.245,91	4.801.404.683,39	0,00
Set	5.268.869.742,27	281.434.953,26	6.147.228.721,11	0,00
Out	4.924.176.634,07	57.484.842,03	5.326.605.728,97	0,00
Nov	8.221.053.441,72	171.366.620,48	6.970.125.620,43	0,00
Dez	4.928.967.408,69	210.284.654,27	7.512.674.839,54	1.436.836.961,12
Total	44.963.407.966,53	901.424.015,32	46.886.480.956,46	1.436.836.961,12

Fonte: Relatório de Controle Interno 1520.0606.15 da Controladoria-Geral do Estado – CGE Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão – SCG Superintendência Central de Controle da Gestão – SCCG Diretoria Central de Controle de Contas – DCCC – p. 497/498.

Segundo o órgão técnico em sua conclusão, à fl. 176, o Estado cumpriu o disposto no art. 42 da LRF, entretanto o cancelamento dos empenhos liquidados do Poder Executivo no período de maio a dezembro no montante de **R\$1.139.602.536,60**, sendo **R\$901.424.015,32**, confronta com o mesmo art. 42 da LRF.

Nesse contexto, entendo que esta Corte de Contas **deverá realizar inspeção extraordinária, por não se poder afirmar que a assunção da obrigação da despesa, que não se confunde com a mera emissão de empenho, restou configurada, devendo iniciar os trabalhos no âmbito das seguintes secretarias, a fim de apurar responsabilidades: SEGOV, SETES e SETOP.**

Na referida inspeção, deverá ser verificada a inscrição em restos a pagar e os cancelamentos efetuados, observando-se as normas constantes do art. 42 c/c §1º do art. 1º da LRF, que se impõem como pressuposto de ação planejada e transparente da administração, visando a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, de modo a se apurar responsabilidades. É que a assunção de obrigação nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente, pode configurar, entre outros, crime fiscal, conforme previsto na Lei n. 10.028/00, em seu artigo que modificou o Código Penal Brasileiro, introduzindo o art. 359-C.

2.4 Despesas com pessoal

No exercício de 2014, a despesa total com pessoal do Estado de Minas Gerais, incluindo, dentre outros, os gastos com inativos e pensionistas, conforme preceitua o *caput* do art. 18 da LRF, representou 52,94% da receita corrente líquida, obedecendo, pois, aos limites máximo (60%) e prudencial (57%), conforme previsto, respectivamente, no art. 20, II, e no art. 22, parágrafo único, ambos da referida Lei.

Verifica-se, no entanto, que os recursos contabilizados a título de Aportes para cobertura do Déficit Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (alocados ao Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP, cuja entidade gestora é o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG foram utilizados para pagamento das despesas com inativos e pensionistas, em ofensa às disposições contidas no §1º do art. 1º da Portaria 746 de 27/12/11, do Ministério da Previdência Social.

Noutras palavras, o Estado continua classificando os aportes para cobertura de déficit financeiro como aportes para cobertura de déficit atuarial do RPPS, Elemento de Despesa 97. Tais aportes são imediatamente utilizados para pagamento de benefícios (aposentadorias e pensões), utilizando-se a Fonte de Recurso 58 – Recursos para cobertura do Déficit Atuarial do RPPS, sob o Identificador de Procedência e Uso 5 – Recursos Recebidos para Benefícios Previstos no art. 39 da Lei Complementar n. 64/02, que institui o Regime Próprio de Previdência e Assistência Social dos Servidores Públicos do Estado.

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, **os aportes para cobertura de déficit atuarial não definido por alíquotas de contribuição não podem ser computados nas despesas de pessoal.** Apenas os aportes destinados ao déficit financeiro, que tenham sido utilizados para o pagamento de benefícios pelo RPPS é que podem ser considerados despesas de pessoal e não podem ser deduzidos das despesa total de pessoal.

Como o Estado classifica os aportes para cobertura de déficit financeiro como repasses para cobertura de déficit atuarial, eles são deduzidos das despesas de pessoal. **Contudo, sendo tais aportes computados, considerando a real finalidade para a qual foram utilizados, o percentual das despesas com pessoal do Poder Executivo seria elevado de 43,49%, excedendo o limite máximo estabelecido para esse Poder na LRF (art. 20, II, “c”), que é de 49%.**

Em relação ao Poder Judiciário, o percentual de gastos com pessoal de 5,31% passaria para 5,81%, excedendo os limites de alerta (5,40%) e prudencial (5,70%), de que cuidam o art. 59, §1º, II, e o art. 22, parágrafo único da LRF, respectivamente. Especificamente quanto ao Tribunal de Justiça, o percentual seria elevado de 5,25% para 5,75%, superando os limites de alerta (5,32%) e prudencial (5,61%).

Dessa forma, o Estado deve cumprir as determinações constantes na Portaria n. 746/11, do Ministério da Previdência Social – órgão federal encarregado da orientação, supervisão e acompanhamento dos regimes próprios de previdência social, inclusive estaduais, bem como do estabelecimento e publicação dos parâmetros e diretrizes gerais previstos na Lei n. 9.717/98 (art. 9º, I e II). Nesse sentido, deve-se observar a finalidade precípua dos aportes atuariais, qual seja, o pagamento futuro dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, considerando-se o resultado previdenciário deficitário, após o aporte para cobertura de insuficiência financeira realizada pelo Tesouro.

Registra-se, por oportuno, que o comando estabelecido no parágrafo único do artigo 21 da LRF, relativo à proibição de aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato, foi devidamente observado pelo Governo Estadual.

Portanto, embora o limite global das despesas com pessoal do Estado tenha ficado dentro dos parâmetros legais, fixados na LRF, **considerando que o Poder Executivo e o Poder Judiciário excederam os percentuais desses gastos aqui consignados**, deve o Estado tomar as providências necessárias quanto à correta contabilização e utilização dos recursos do FUNFIP e **adotar as medidas prescritas nos arts. 22 e 23 da LRF, objetivando a adequação das despesas aos limites legais**, de modo a cumprir as determinações constantes na Portaria n. 746/11, do Ministério da Previdência Social e os parâmetros e diretrizes gerais previstos na Lei n. 9.717/98 (art. 9º, I e II), atendo-se à finalidade precípua dos aportes atuariais, qual seja, o pagamento futuro dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, considerando-se o resultado previdenciário deficitário, após o aporte para cobertura de insuficiência financeira realizada pelo Tesouro.

2.5 Créditos Suplementares

Observa-se que continuam sendo autorizadas suplementações baseadas na Lei Orçamentária Anual – LOA, em ofensa ao art. 167, VII, da Constituição da República, e ao art. 161, VII, da Constituição Estadual, bem como ao art. 5º, §4º, da LRF, que tratam da vedação de créditos com dotação ilimitada em razão das desonerações previstas no parágrafo único do art. 8º da LOA. Tais suplementações alcançaram o valor de R\$15,509 bilhões, representando 20,67% do crédito inicial fixado na LOA de 2014, superando as suplementações que foram fixadas em até 10%.

Dessa forma, recomenda-se ao Governo, ao elaborar as leis orçamentárias, estabelecer limite percentual que comporte as suplementações ou estabeleça limites diferenciados para as

suplementações destacadas, com o intuito de ajustar-se aos ditames constitucionais e legais e permitir melhor controle das ações do Poder Público.

2.6 Recomendações

No que tange às recomendações feitas ao Governo no momento da emissão do parecer prévio relativo ao exercício de 2013, registra-se que, das 47 recomendações, 07 (14,90%) foram atendidas na integralidade, 21 (44,68%) foram parcialmente atendidas, ficando 19 (40,42%) sem atendimento. Tal constatação demonstra que o Estado, em 2014, assim como em exercícios anteriores, **não aderiu de forma satisfatória às determinações desta Corte de Contas.**

Deve, pois o atual Governo cumprir as determinações deste Tribunal no intuito de conferir maior eficiência e eficácia aos atos governamentais e dar-lhes maior transparência, com destaque para as seguintes recomendações:

- a) Efetuar controle da renúncia de receitas, tendo em vista a sua representatividade em relação aos percentuais mínimos exigidos constitucionalmente para a educação e a saúde, contabilizando a sua evidenciação, inclusive quanto aos procedimentos patrimoniais, conforme determina o art. 13 da Portaria STN n. 634, de 19/11/13;
- b) Classificar a receita da dívida ativa nas unidades orçamentárias do IGAM, DER e FUNTRANS de modo a corrigir as inconsistências existentes e aprimorar a evidenciação da movimentação orçamentária e patrimonial;
- c) Adotar padronização, por trimestre, para a divulgação das despesas com publicidade, objetivando conferir transparência aos gastos em cada exercício, observando-se, especialmente, o disposto no art. 7º da Lei n. 13.768, de 1/12/00;
- d) Executar, conforme previsto no planejamento, a Cota Estadual do Salário Educação – QESE;
- e) Estabelecer limite percentual que comporte as suplementações ou estabeleça limites diferenciados para as suplementações destacadas, com o intuito de ajustar-se aos ditames constitucionais e legais e permitir melhor controle das ações do Poder Público.

3 – CONCLUSÃO

Senhor Presidente, por tudo que dos autos consta, foi verificado pelo órgão técnico desta Corte a ocorrência de impropriedades e faltas, quais sejam:

- a) Cômputo de restos a pagar cancelados no índice da educação, no montante de R\$21.795.945,58, sem que, no mesmo exercício, houvesse nova aplicação com os recursos oriundos deste cancelamento, adicionalmente à aplicação mínima constitucional exigida, em inobservância ao parágrafo único do artigo 8º da Lei Complementar n. 101/00 e à orientação da STN no MDF, item 41;
- b) Não comprovação financeira do saldo na conta FUNDEB, no montante de R\$236.126.942,13, transferido para o exercício de 2015, consoante demonstrativo da conta contábil 21204010100, em face da não conciliação da conta-corrente bancária (7112-9 EMG/SEEFUNDEB, mantida na agência 11615-2 do Banco do Brasil S/A) com o demonstrativo da conta contábil, não sendo possível verificar a correspondência entre o saldo contábil e o saldo financeiro da respectiva conta, não se podendo afirmar que foram

cumpridas as determinações do art. 21 da Lei n. 11.494/07, uma vez que somente foi demonstrado contabilmente o montante dos recursos recebidos do FUNDEB e transferido para 2015, correspondente, ressalte-se, a R\$236.126.942,13, ou seja, 3,74% do repasse (dentro do limite legal, pretensamente, de 5%);

- c) Inclusão, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, consolidado em 31 de dezembro de 2014, do valor de R\$23.695.626,02, a título de “outros ingressos” na conta FUNDEB, sem a identificação da origem dos respectivos recursos, permitindo a majoração do saldo contábil da respectiva conta, sem a respectiva comprovação financeira;
- d) Inclusão de restos a pagar cancelados (R\$21.795.945,58), de despesas com os Programas Poupança Jovem (R\$49.688.621,46) e Plugminas (R\$8.200.000,00) que, em razão de sua natureza assistencial não poderiam ter sido incluídos, por expressa vedação do disposto no inciso IV do art. 71 da Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e no artigo 6º, inciso V da Instrução Normativa desta Corte de n. 13/2008 e, ainda, na Consulta n. 715950, apreciada na sessão de 29/08/07. Desta forma, chega-se ao valor de R\$9.481.513.835,92 de despesas com MDE no exercício de 2014, o que corresponde ao percentual de 24,91%, não havendo o cumprimento do dispositivo constitucional, embora de modo insignificante (considerando-se o atingimento de 99,64% do gasto mínimo estabelecido), devendo o Estado, entretanto, observar o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e no art. 73 da Lei n. 4.320/1964, obrigando-se a aplicar – adicionalmente ao mínimo de 25% previsto no art. 212 da CR/88 – o valor de R\$32.469.045,15, que deixou de ser aplicado no exercício de 2014;
- e) Manutenção de restos a pagar prescritos por anos seguidos, não se coadunando com as normas de Direito Financeiro que os conceituam como obrigações de curto prazo, ou seja, inferiores a doze meses, sem a verificação da origem dos créditos, bem como o motivo de ainda não estarem quitados ou cancelados a fim de que sejam realizados os ajustes necessários à exata demonstração da dívida flutuante do Estado;
- f) Cancelamento de empenhos liquidados do Poder Executivo no montante de R\$1.139.602.536,60, sendo R\$901.424.015,32 cancelados de maio a dezembro, em possível desconformidade com o disposto no art. 42 da LRF, não tendo sido comprovada por parte do Estado a realização de avaliação se as anulações das liquidações foram acompanhadas dos cancelamentos das respectivas obrigações junto aos credores, conforme dispõe o art. 63 da Lei n. 4.320/64, impossibilitando a correta demonstração da posição do passivo contábil, uma vez que houve a realização do segundo estágio da despesa orçamentária, que é a liquidação. Nesse contexto, esta Corte de Contas deverá realizar inspeção extraordinária, por não se poder afirmar que a assunção da obrigação da despesa no período vedado pelo respectivo artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal que não se confunde com a mera emissão de empenho, restou configurada, devendo-se iniciar os trabalhos no âmbito das seguintes secretarias, a fim de apurar responsabilidades: Secretaria de Governo (SEGOV), Secretaria de Turismo e Esportes (SETES) e Secretaria de Transportes e Obras Públicas (SETOP), em face de possível ocorrência de crime fiscal, conforme previsto na Lei n. 10.028/00, em seu artigo que modificou o Código Penal Brasileiro, introduzindo o art. 359-C;
- g) Embora o limite global das despesas com pessoal do Estado tenha ficado dentro dos parâmetros legais, fixados na LRF, o Poder Executivo e o Poder Judiciário excederam os

percentuais desses gastos, devendo o Estado tomar as providências necessárias quanto à correta contabilização e utilização dos recursos do FUNFIP e adotar as medidas prescritas nos arts. 22 e 23 da LRF, objetivando a adequação das despesas aos limites legais, de modo a cumprir as determinações constantes na Portaria n. 746/11, do Ministério da Previdência Social e os parâmetros e diretrizes gerais previstos na Lei n. 9.717/98 (art. 9º, I e II), atendo-se à finalidade precípua dos aportes atuariais, qual seja, o pagamento futuro dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, considerando-se o resultado previdenciário deficitário, após o aporte para cobertura de insuficiência financeira realizada pelo Tesouro.

Em face de todo o exposto, Senhor Presidente, **VOTO** pela emissão de parecer prévio pela **aprovação com ressalvas** das contas de responsabilidade dos Senhores Antonio Augusto Junho Anastasia e Alberto Pinto Coelho Júnior, Governadores do Estado de Minas Gerais, nos períodos de 1º/1 a 3/4/14 e 4/4 a 31/12/14, respectivamente, nos termos do art. 45, II, da Lei Complementar n. 102/2008, com as recomendações ora formuladas e as destacadas pelos Conselheiros Relator e Revisor, as quais deverão ser objeto de monitoramento pelo Tribunal, em face das impropriedades e faltas de natureza formal, expostas ao longo da fundamentação, **que não resultaram dano ao erário imputáveis aos prestadores das respectivas contas.**

É como entendo, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Concedo a palavra ao eminente Conselheiro Relator, caso queira fazer alguma consideração.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Não, Senhor Presidente. As considerações que eu tinha a fazer já constam do meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

O eminente Conselheiro Revisor quer manifestar-se?

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Não, Senhor Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE SEBASTIÃO HELVECIO:

Então, temos condições de proclamar o resultado da votação.

Percebo que há, inicialmente, unanimidade na decisão da votação pela aprovação. A única divergência é que o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão vota com ressalva, e o restante do Colegiado vota pela aprovação, sem ressalvas.

NOS TERMOS DA LEI COMPLEMENTAR 102, ESPECIALMENTE DO ARTIGO 45, I, FICAM APROVADAS AS CONTAS, VENCIDO, NO QUESITO RESSALVA, O CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO.

Com relação aos votos dos Senhores Conselheiros, também percebo que temos aqui unanimidade em acompanhar as recomendações do Conselheiro Relator, acrescidas das observações do Conselheiro Revisor e dos pontos que foram acrescentados pelo Conselheiro José Alves Viana, especialmente na questão do CFEM; do Conselheiro Wanderley Ávila, especialmente na valorização da questão da rede da defesa da segurança. São dois itens a serem acrescentados às recomendações e observações do Conselheiro Relator.

FICAM APROVADAS AS RECOMENDAÇÕES DO VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, COM AS OBSERVAÇÕES DOS DEMAIS CONSELHEIROS QUE ENCAMINHAM NA MESMA PROPOSITURA. FICA VENCIDO O CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO LICURGO MOURÃO NA SUA FUNDAMENTAÇÃO, ACERCA DAS RESSALVAS QUE APRESENTOU.

PROCLAMADO O RESULTADO FINAL: APROVADAS AS CONTAS DOS GOVERNADORES QUE AQUI ANALISAMOS; VENCIDO, EM PARTE, O CONSELHEIRO LICURGO MOURÃO.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR-GERAL DANIEL DE CARVALHO GUIMARÃES).

Plenário Governador Milton Campos, 09 de julho de 2015.

SEBASTIÃO HELVECIO
Presidente

GILBERTO DINIZ
Relator

MAURI TORRES
Revisor

CERTIDÃO

Certifico que o Diário Oficial de Contas de ___/___/_____ publicou a Ementa do Parecer Prévio supra para ciência das partes.

Tribunal de Contas, ___/___/_____.

Coord. de Taquigrafia e Acórdão