



Ementa de Parecer Prévio – Tribunal Pleno

Processo n.º: **872207**

Natureza: Balanço Geral

Exercício: 2011

Procedência: Estado de Minas Gerais

Responsável: Antônio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado

Controlador-Geral do Estado: Plínio Salgado

Representante do Ministério Público: Glaydson Santo Soprani Massaria

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

Revisora: Conselheira Adriene Andrade

Auditor: Licurgo Mourão

Sessão: 28/06/2012

Decisão por maioria de votos

Vencidos, em parte, o Conselheiro Relator e o Conselheiro Hamilton Coelho

**EMENTA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – GOVERNADOR – EXERCÍCIO DE 2011 – EXAME DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, CONTÁBIL, PATRIMONIAL, OPERACIONAL E DOS RESULTADOS OBTIDOS – ASPECTOS RELEVANTES – EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS PRESTADAS, COM AS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES CONSTANTES DO VOTO DO RELATOR, E, AINDA, COM AS OBSERVAÇÕES EXPENDIDAS NO VOTO DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO ACERCA DO ÍNDICE DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NAS AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, E NO VOTO DA CONSELHEIRA REVISORA ADRIENE ANDRADE QUANTO AO ÍNDICE DE APLICAÇÃO DE RECURSOS NA EDUCAÇÃO.

1) Análise econômica e receita pública – Inovação na fiscalização da receita pública – Arrecadação sustentável – Economia do Estado – Análise estrutural, regional e produtiva – Evolução nos últimos dez anos – Cenário macroeconômico futuro – Impacto no Estado e repercussões nas regiões – Proposição de alternativas à metodologia e memória de cálculo das projeções das receitas – Constatação de desigualdades entre as regiões tanto em relação aos indicadores econômicos quanto aos indicadores sociais – Necessidade de políticas econômicas voltadas para a desconcentração regional do produto, do emprego e à diversificação da produção – Conciliação com a melhoria dos indicadores sociais e ambientais para a sustentabilidade da receita fiscal – Verificação de tendências de concentração regional – Não identificação de políticas por região – Constatação de baixa execução



orçamentária do programa estruturador do PPAG 2008/2011 “Promoção e Atração de Investimentos Estratégicos e Desenvolvimento das Cadeias Produtivas das Empresas Âncoras” – Reflexo da configuração da economia mineira na arrecadação tributária – Forte concentração atual e futura do ICMS – Relevância da região central (70% do ICMS) mas baixa relação arrecadação/PIB (0,79) – Baixíssima participação no ICMS das regiões mais pobres, mas elevada a relação arrecadação/PIB – Concentração da economia nas *comodities* – Repartição de *royalties* – Mineração – Fonte não renovável – Impactos ambientais relevantes – Lei Kandir – Desoneração nas exportações de minério – Efeito nocivo na arrecadação – Perdas de receitas – Baixa geração de empregos – Necessidade de modificação da LC Federal n. 87/96 – Consultoria do IPEAD – Sugestão de diretrizes – Busca de valor agregado à produção – Aumento do conteúdo tecnológico das exportações – Propostas recomendadas para políticas no setor – **Nesse sentido, Minas Gerais precisa direcionar esforços políticos na modificação da Lei Kandir para extinguir o benefício fiscal desse segmento econômico ou, pelo menos, aumentar a compensação pelas perdas provocadas pelas exportações** – Imprescindibilidade no acompanhamento da sustentabilidade da arrecadação em nível municipal – Comércio exterior – **Recomenda-se cautela especial no emprego das receitas advindas de atividades sujeitas a injunções de instabilidade de mercado, além de adoção das proposições do IPEAD** – *Royalties* da mineração – Fonte de recursos para políticas públicas compensatórias – Necessidade de aumento da CFEM – **Esforços precisam ser envidados para alterar a legislação de regência, objetivando o aumento dos *royalties* e o aperfeiçoamento de sua repartição, aplicação e fiscalização. É necessário que haja efetiva mobilização pelo novo marco regulatório da mineração e, frise-se, pelo aumento dos *royalties*** – Destinação da CFEM – Legislação de regência – Assistência aos municípios mineradores e aplicação na proteção do meio ambiente – Finalidade – Consequência da exaustão das minas – Não utilização de conta específica para aplicação do recurso e inexistência do fundo gestor – Implicações – **Recomenda-se ao Governo a adoção das medidas cabíveis para o cumprimento do ordenamento jurídico vigente quanto à CFEM, em especial a efetiva destinação dos seus recursos, auferindo-se os resultados compensatórios econômicos, sociais e ambientais. Recomenda-se, ainda, a instituição de mecanismos para o controle das aplicações ao longo dos anos, por meio do gerenciamento dos recursos oriundos da CFEM na conta bancária específica já existente ou a criação de um fundo para a sua administração. Recomenda-se, também, a intensificação de estudos, programas e projetos com vista à promoção do desenvolvimento sustentável, região por região, ampliando a agregação de valor à produção, com diversificação econômica, gerando mais renda e empregos, em conciliação com a proteção ao meio ambiente e melhorias sociais, o que, em conjunto, possibilitará o aumento do potencial de arrecadação fiscal. Determina-se às Diretorias de Controle Externo do Estado e de Assuntos Especiais e de Engenharia e Perícia que incluam, no plano anual de fiscalização, auditorias de natureza operacional nos órgãos e entidades componentes do Sistema Estadual de Meio Ambiente, no que se refere ao desempenho de suas atividades, relativas ao setor de mineração, com ênfase na extração de minério de ferro. Determina-se às Diretorias de Controle Externo dos Municípios e de Assuntos Especiais e de Engenharia e**



**Perícia que incluam, no plano anual de fiscalização, auditorias integradas nos principais Municípios mineradores, com viés de conformidade, para a verificação do recebimento e da devida aplicação dos recursos da CFEM, e com natureza operacional, para avaliação do desempenho das políticas públicas municipais na mitigação dos impactos negativos da mineração, em especial os ambientais e os de concentração (não diversificação) das atividades econômicas – 2) Estimativa e execução da receita orçamentária – 2.1) arrecadada no valor de R\$60,273 bilhões, 17,18% acima da previsão na LOA – Em comparação com 2010, acréscimo nominal de 17,65% – Receita Corrente Líquida (RCL) no valor de R\$37,284 bilhões – Receitas correntes na importância de R\$47,490 bilhões e as de Capital somaram R\$1,693 bilhão – 2.2) Fonte da receita – Recursos ordinários no percentual de 47,08% do total arrecadado – Destaque para a receita tributária – Crescimento nominal de 10,31% em relação a 2010 – Desempenho do ICMS (82,23%), IPVA (7,51%), o ITCD, o IRRF e taxas – 2.3) Receita de Capital derivada da alienação de bens e direitos – Observância das regras de aplicação – 2.4) Estudo IPEAD – Projeções nas LDOs e nas LOAs – Últimos anos – Viés de subestimação das receitas – Indicativo de inadequação de procedimentos metodológicos do Governo – Imprecisões nas informações da SEF – Insuficiência de dados – Impossibilidade de se afirmar a integral obediência ao comando legal – Contrariedade ao art. 4º, § 2º, II, e ao art. 12 da LRF – **Recomenda-se ao Governo, à luz do princípio da transparência e da efetividade do controle da Administração Pública, que 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** – Programa Minas Legal – Regência do Decreto n. 45.669/11 (regulamentação do art. 3º, inciso I, “c”, da Lei n. 12.984/98) – Significação social do tributo – Conscientização da população – Promoção da convergência de esforços entre o Governo e a sociedade – Relevância da atuação do Governo na sustentabilidade da arrecadação – 2.5) Recuperação de crédito / Dívida ativa – Inscrição em dívida ativa no valor de R\$30,857 bilhões – Percentual a maior em 11,08% em relação a 2010 – Registro de R\$9,869 bilhões de créditos tributários na conta Créditos a Inscrever em Dívida Ativa – Crescimento de 34,77%, em relação a 2010 – Implantação de políticas públicas visando ao aumento da fiscalização, do controle e da arrecadação dos créditos – Adoção de procedimentos de cobrança pela AGE – Recuperação de apenas 0,78% do saldo patrimonial de 2010 – Recuperação da dívida tributária (97,28% da dívida ativa) – Estimativa de perda de 96,01% do saldo, cujo valor é de R\$30,019 bilhões – Alto grau de incerteza de seu recebimento – Concentração de R\$4,239 bilhões a receber nos dez maiores devedores (14,12% do total da dívida tributária) – Maior devedora do Estado: deve 51,47% desse valor – Valores baixados na dívida ativa no total de R\$540,221 milhões – Efetiva entrada de recursos de R\$183,858 milhões por meio de pagamento à vista ou parcelado – Dívida não tributária – Elevação da receita em 180,91% e redução de 20,26% do saldo patrimonial – **Recomenda-se ao Governo continuar envidando esforços na implantação de políticas que visem ao incremento da recuperação dos créditos tributários e não tributários – Recomenda-se ao Governo determinar à AGE que****



informe, adequadamente, no Demonstrativo de Extinções e Exclusões, todas as formas de extinção dos créditos lançados em dívida ativa, especialmente as desonerações, quitações especiais e outras movimentações, enquadrando-as nas modalidades previstas no Código Tributário Nacional, em observância, inclusive, ao princípio da transparência – **Determina-se à CAMGE a realização de visitas técnicas às áreas responsáveis pela recuperação de crédito, a fim de coletar informações para confecção de indicadores para análise da matéria – 2.6) Renúncia de Receitas – Valor em 2011 de R\$8,452 bilhões – Redução de 7,55% em relação ao exercício anterior – Ausência de informação sobre medidas de compensação da renúncia de receita – **Recomenda-se ao Governo determinar à SEF a adoção de procedimentos para o cumprimento das exigências da LRF, imprescindíveis ao controle da efetividade das medidas de incentivo adotadas – Ausência de indicação das empresas beneficiadas – **Recomenda-se ao Governo sejam enviados ao Tribunal os expedientes remetidos à ALEMGO, por força do § 6º do art. 225 da Lei n. 6.763/75 – 3) Planejamento de médio e longo prazos – Atualização do PMDI – Lei n. 20.008/12 – Estratégia de desenvolvimento de MG – Modelo de gestão transversal para 2012 – Orientação pelas diretrizes de colaboração institucional e de intersetorialidade (governamental e extragovernamental), transparência e participação social – Onze redes de desenvolvimento integrado – Guia do PPAG, LDO e LOA – Atuação do Estado em 2011 – Onze áreas de resultado – Pilares da Gestão por Resultados: Qualidade Fiscal e Qualidade e Inovação em Gestão Pública – 3.1) Distribuição de recursos em onze regiões administrativas – Evolução das ações governamentais na regionalização – Possibilidade de redução das desigualdades inter-regionais, caso haja efetiva desconcentração da região central para as demais – Maiores aportes de recursos em Educação de Qualidade, Vida Saudável e Investimento e Valor Agregado da Produção – Menores alocações em Qualidade Fiscal, Protagonismo Juvenil e Qualidade Ambiental – Redução expressiva da execução orçamentária dos programas estruturadores, de 13,02% do orçamento de 2010, para 8,84% em 2011 – Aumento dos programas especiais de 65,96% para 69,30% – Execução dos programas associados estável no período – Persistência de deficiências na definição de atributos de ações de programas e no dimensionamento das metas físicas e financeiras – **Reitera-se a recomendação para que o Governo persista no processo de aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento, bem como na identificação das alterações qualitativas em atributos de programas e ações já existentes no PPAG, quando da revisão do Plano – 3.2) Instrumentos de Planejamento e de Avaliação Social – Lei n. 14.172/02, alterada pela Lei n. 15.011/04 – Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS), Mapa de Inclusão Social, Balanço Social Anual e Anexos Sociais do PPAG, da LDO e da LOA – Viabilização da gestão pública socialmente responsável – IMRS – Melhoria constante, embora pequena, das condições sociais dos municípios – Ausência de identificação das políticas públicas que buscam o desenvolvimento dos 50 (cinquenta) Municípios com pior IMRS – **Reitera-se a recomendação quanto à necessidade de o Governo dar maior transparência às ações executadas, demonstrando a utilização do IMRS como referência das políticas sociais e conferindo-lhe a devida importância no planejamento e na execução orçamentária – Balanço Social (art. 8º, § 1º, da Lei n. 15.011/04) – Registro pelo Governo de impossibilidade de atender à norma por**********



inexistência de regulamentação – Introdução de demonstrativo específico na LDO de 2012 para compor o relatório institucional de monitoramento dos programas sociais – Dificuldade na adoção de medidas corretivas recomendadas no parecer prévio de 2010 – **Ressalta-se que é fundamental o Tribunal perseverar nessa linha gerencial de controle externo, conjugando-se aspectos legais de finanças públicas com seus impactos sociais e econômicos para auferir os benefícios esperados pelo cidadão, razão de ser do Estado** – 3.3) Pilares da gestão por resultados – 3.3.a) Qualidade Fiscal – Equilíbrio fiscal desde 2004 – Apresentação de superávit orçamentário – Necessidade de considerar fatores de risco como a dívida pública e o déficit atuarial – **Recomenda-se ao Governo intensificar esforços para a renegociação da dívida do Estado com a União, aperfeiçoar o sistema previdenciário, reduzir as despesas correntes mais flexíveis, otimizando a despesa e, do lado da receita, considerar sua sustentabilidade econômica, além da manutenção de melhorias contínuas na fiscalização para combate à sonegação e à informalidade** – 3.3.b) Qualidade e Inovação em Gestão Pública – Transparência e controle social das ações do governo – Disseminação de boas práticas de gestão – Aprimoramento da Governança corporativa em autarquias, fundações e empresas públicas – **Recomenda-se ao Governo aumentar o índice de transparência, continuar a disponibilizar serviços governamentais eletrônicos e a certificação profissional, sistematizar os resultados das avaliações de desempenho de servidores, aperfeiçoar a avaliação de desempenho das OSCIPS, seguir na celebração de acordos de resultados, aumentar o componente estratégico dos gastos mediante maior participação de projetos estruturadores, enfim, continuar a perseguir maiores índices de satisfação com serviços públicos em todas as regiões de planejamento** – 3.4) Educação de Qualidade – PMDI – Resultados finalísticos – Metas para 2011 a 2013 – Dispêndios de 2008/2011 – Crescimento nominal de 37,68% – Decorrência do aumento da arrecadação fiscal – Gastos em 2011 no valor de R\$5,94 bilhões – Percentual de 9,65% da despesa total do Estado – Ambiguidade em outros indicadores de resultados – Insuficiência dos dispêndios para reversão das distorções verificadas – **Recomenda-se ao Governo implementar políticas educacionais mais efetivas em todas as regiões, conjugadas com medidas de desenvolvimento econômico, considerando-se que é certa a existência de via de mão dupla entre educação e progresso. Recomenda-se, também, continuar a implantação de políticas direcionadas ao jovem, que influenciam no seu aprendizado, a exemplo da área de resultado “Protagonismo Juvenil”, vigente até 2011, porém com aperfeiçoamento no sistema de planejamento, em especial quanto à construção de metas físicas e financeiras** – 3.5) Vida Saudável – Fixação de metas de resultados finalísticos – Aumentos nominais e reais de despesas em 2011 em relação a 2008 – COPASA responsável por 16,41% dos gastos – Dispêndio de R\$4 bilhões (6,55% da despesa total) – Redução de gastos estratégicos dos programas estruturadores – **Recomenda-se ao Governo o aperfeiçoamento, como dito pela CAMGE, em especial no que tange à necessidade de medição da qualidade dos atendimentos, da demanda reprimida, do nível de acesso aos serviços e procedimentos, da variedade de serviços oferecidos, bem como do quantitativo de unidades assistenciais, número de leitos e de vagas em UTI. A medição deverá ser realizada por região de planejamento da saúde, objetivando melhorar o grau de**



**resolubilidade de cada região para aumento do bem-estar da população e redução dos custos com deslocamentos** – Queda na taxa de anos potenciais de vida perdida e da mortalidade infantil – Aumento do número de nascidos vivos e da cobertura do PSF – Melhoria do saneamento – Elevação, contudo, da falta de acesso ao abastecimento de água e a redes de esgoto – Verificação de situações de fortes disparidades regionais – **Recomenda-se ao Governo aumentar o gasto *per capita* nas regiões menos favorecidas, visando à efetiva redução das desigualdades sociais** – 3.6) Defesa social – Redução em 2011 nos gastos em 13,26% comparados a 2008 – Dispêndios da ordem de R\$1 bilhão (1,73% da despesa total do Estado) – Função segurança pública – Aporte de R\$7,5 bilhões (12,23% da despesa do Estado) incluída a parcela da defesa social – Aumento real de 30,16% em relação a 2008 – Expressiva redução de despesas de capital e aumento de despesas correntes – Avaliação da efetividade – Aumento da taxa de crimes violentos e da de homicídios – Verificação de outros indicadores em relação a 2008 – Evolução nos resultados – **Recomenda-se ao Governo continuar aprimorando as políticas de defesa social, essenciais para a qualidade de vida em Minas Gerais** – 3.7) Qualidade Ambiental – Redução de recursos na área – Queda de 50% (2008/2011) – Melhoria dos indicadores eleitos pelo Governo – **Recomenda-se ampliar o leque de indicadores, incluindo, por exemplo, o Índice de Qualidade do Ar – IQAR, envidar esforços para disponibilizar ao Tribunal, em tempo hábil para a emissão do parecer prévio, o Índice de Desempenho da Política Pública de Meio Ambiente – IDPA – e intensificar ações transversais, tendo como objeto o desenvolvimento sustentável** – 3.8) Redes de Cidades e Serviços – Aumento da despesa (2008 a 2010) – Recuo em 2011 (1,86% na despesa total) – Encerramento do PROCESSO em 2011 – Manutenção das metas no programa “Caminhos de Minas” – Programa “Copa do Mundo 2014” – Despesas de 83,96% em relação ao crédito autorizado – Falta de aderência das ações ao planejamento – Acompanhamento pelo Tribunal de Contas – **Recomenda-se ao Governo aumentar a eficiência e a aderência orçamentária, para que haja plena execução das ações, sem prejuízo da construção e uso de indicadores mais específicos para avaliar o alcance dos objetivos estratégicos da área “Rede de Cidades” do PMDI 2011/2030** – 3.9) Logística de Integração e Desenvolvimento – 2008/2011 – Aumento de despesas em valores correntes – Participação reduzida para 1% no total de despesas – Indicadores revelam melhoria da infraestrutura de transportes – Falta clareza nos quesitos de qualidade – **Recomenda-se ao Governo que os especifique nas medições** – 3.10) Inovação, Tecnologia e Qualidade – Fortalecimento da competitividade da empresa mineira – Execução de despesas em percentual de 0,5% do total das despesas, inferior aos 0,95% apurados de 2008 – **Recomenda-se ao Governo aperfeiçoar o planejamento na área e intensificar as ações para aumento da competitividade da economia mineira, propiciando a formação e a contribuição de pesquisadores para o setor produtivo** – 3.11) Investimento e Valor Agregado da Produção – Aumento contínuo das despesas (2008/2010) – Recuo em 2011 com percentual de 6,93% da despesa total – **Recomenda-se ao Governo aperfeiçoar o planejamento na área e, em sintonia com uma política tributária sustentável, intensificar as ações para contornar o impacto na economia mineira da demanda internacional por *commodities* e evitar o risco de primarização, fomentando a agregação de valor, a diversificação e a busca de novos mercados, o que proporcionará melhoria na**

**pauta, no valor e no destino das exportações, aumento do PIB, do emprego e da arrecadação** – 3.12) Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva – Aumento nominal de despesas (2008/2011) – Recuo na participação total da despesa em 2011 – Atingimento do percentual de 1,25% – Indicadores até 2009 – Demonstração de melhorias – **Recomenda-se ao Governo, contudo, aperfeiçoar ações para erradicar o trabalho infantil, ainda elevado no Estado. Em face do novo PMDI, com estratégia baseada em “Redes de Desenvolvimento Integrado”, recomenda-se, também, a intensificação de políticas transversais, conjugando políticas sociais com políticas econômicas regionais de desenvolvimento** – 3.13) Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce – Redução de despesas de 2008/2011 – 0,21% da despesa total – Aumento de gastos nos programas estruturadores – **Recomenda-se ao Governo fomentar o desenvolvimento do Grande Norte, com a formulação de políticas econômicas que, além de aumentar o gasto per capita, seja suficiente para gerar um salto nos resultados sociais** – 4) Dívida Fundada – Crescimento nominal de 10,85% em comparação a 2010 – Total de R\$77,671 bilhões em 31/12/2011 – Composição da dívida – Destaque – Dívida por contrato – Total de R\$69,230 bilhões (93,02% do estoque da dívida) – Aumento em relação a 2010 na ordem de 7,37% – Dívida interna (94,78%) – Dívida externa (5,22%) – Serviço da dívida contratual – Desembolso em 2011 de R\$3,960 bilhões – Correspondência de 14,19% da Receita Líquida Real (RLR) – Incorporação de R\$5,874 bilhões relativos a juros não pagos e correção monetária – Crescimento vegetativo da dívida – Destaque da dívida com a CEMIG (valor de R\$5,580 bilhões – 8,06% do total) e da dívida com a União e demais contratos – Dentro do limite de 13% da RLR – Renegociação da dívida com a União – Cumprimento da Lei n. 9.496/97 – Crescente estoque da dívida – Taxas de juros de 7,5% a.a. e da correção monetária pelo IGP-DI – Dívida Consolidada Líquida (DCL) – Total em 2011 de R\$67,779 bilhões – Cumprimento do limite (2 vezes a RCL) – Concessão de garantias – Correspondência a 2,36% da RCL – Dentro do limite da Resolução n. 43 do Senado Federal – Operações de crédito – Inferioridade em relação às despesas de capital (“regra de ouro”) – Dentro do limite (art. 7º, I, da Resolução do Senado n. 43) – Resultados primário e nominal – Importância dos indicadores para limitação de empenho e movimentação financeira – Insuficiência de superávit primário para cobrir despesas da dívida – Ocorrência de novas operações de crédito – Resultado de déficit nominal recorrente – Déficits nominais maiores que superávits primários – Expansão continuada da DCL – Comprometimento de novos investimentos – Proposta de substituição do IGP-DI pelo IPCA – Importância dos debates sobre o tema – LDO – Saldo da dívida em R\$57,952 bilhões em 2011 – Valor inferior ao de 2010 – Incongruência do resultado nominal com as metas da LDO – Repetição ao longo dos anos – Estoque crescente da dívida consolidada e da DFL – **Necessidade de o Estado continuar envidando esforços para a renegociação da dívida em níveis compatíveis com a realidade econômica do país** – **Recomenda-se ao Governo que, nos exercícios futuros, a LDO contemple a fixação dos critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, caso não seja obtida a meta de resultado nominal, e que tais critérios sejam devidamente observados para fiel cumprimento às determinações da LRF** – **Propõe-se o encaminhamento ao Congresso Nacional do estudo técnico, para a adequação da Lei n. 9.9496/97** – 5)

Planejamento de curto prazo e execução orçamentária – 5.1) Compatibilidade da LDO com as metas e prioridades do PPAG 2008/2011 – Sistema de custos – Não implantação – Novo prazo (2014) – Portaria n. 828/11 da STN – **O Governo deve aproveitar esta oportunidade para, além de implantar o Sistema de Custos, formular as diretrizes relativas a esse controle, na LDO, conforme previsto no art. 4º, I, “e” e no art. 50, § 3º, da LRF** – 5.2) Propostas priorizadas nas audiências públicas regionais – Não cumprimento do § 5º do art. 155 da CE – Falta de fixação de percentual na LDO – Prejuízo para o cumprimento do § 2º do art. 158 da Constituição Mineira – Parâmetro para as despesas com publicidade – Participação popular no processo de elaboração de planejamento – Efetivo exercício da democracia direta – Importância da ação do controle social – **Recomenda-se ao Governo que fixe na LDO, inclua na LOA e execute o percentual mínimo exigido na referida norma constitucional** – 5.3) Estimativa de receitas – Valor de R\$44,999 bilhões – Fixação de despesas no mesmo valor – Orçamento de Investimento das Empresas Controladas no valor de R\$5,999 bilhões – Receitas e Despesas intraorçamentárias – Previsão no valor de R\$1,804 bilhão – 5.4) Abertura de créditos adicionais e suplementares – Autorização na LOA em 10% – Elevação para 18,5% (Lei n. 19.720/11) – Exclusão de gastos do percentual de limite – Ofensa ao art. 167, VII, da CR/88, art. 161, VII, da CE, e do art. 5º, § 4º, da LRF – **Recomenda-se que o Governo, ao elaborar as leis orçamentárias, estabeleça limite percentual que comporte todas as suplementações, com o intuito de se ajustar aos ditames constitucionais e legais e permitir melhor controle das ações do Poder Público** – 5.5) Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado – Valor de R\$8,337 bilhões – Execução do valor de R\$6,861 bilhões – Variações positivas significativas na MGS (19,42%), PRODEMGE (19,66%) e CEMIG (41,76%) – Transferências do Estado para o BDMG (R\$114,139 milhões) e para a CODEMIG (R\$81,527 milhões) – Aumento de capital – Créditos adicionais – Cumprimento da legislação de regência – Exceção da CEMIG – Execução acima dos créditos autorizados – Ocorrência do procedimento desde 2008 – **Recomenda-se ao Governo determinar à SEPLAG que promova o aperfeiçoamento do sistema de planejamento orçamentário, evitando distorção entre a estimativa para investimento e a execução** – 6) Fixação e execução das despesas – Despesas autorizadas no valor de R\$58,337 bilhões – Realizadas no valor de R\$54,694 bilhões – Crescimento nominal de 18,77% em relação ao exercício de 2010 na despesa fiscal realizada – Recuo nas despesas de capital em comparação com o exercício anterior – Aumento nos gastos com pessoal e encargos sociais em 15,62% – Maior dispêndio do Estado por natureza de despesa (40% da despesa total) – Serviços terceirizados e consultoria – Crescimento expressivo acima da inflação desde 2007 – Na série histórica, essa despesa mostra recuo – Ausência de evidência de descontrole, tampouco de eficiência no controle dos gastos – Qualidade Fiscal – Não atingimento da meta do PMDI – Queda leve em relação ao PIB/Apresentação de estabilidade – 7) Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) – Índice de aplicação de recursos em percentual de 31,11% apresentado pelo Governo – Educação ocupou o 3º lugar em gastos por função em 2011 – Aplicação da metodologia da IN TCEMG n. 13/2008 – Apuração do índice de 21,71%, com a não inclusão dos gastos com inativos/pensionistas e dos restos a pagar não processados – Admite-se a inclusão de restos a pagar não processados desde que



haja disponibilidade financeira – Sistema de Informação do Estado não permite destacar a disponibilidade financeira – Orientação do Tribunal de computar os gastos com inativos e pensionistas da área de educação enquanto não houver capitalização dos fundos de previdência – Não comprovação nos autos da capitalização dos fundos previdenciários – Cômputo destes gastos na base de cálculo – Remanescente do índice de 30,60%, ora considerados – **O Governo deverá modificar seu sistema de informação para permitir destacar a disponibilidade financeira e as despesas relativas à educação** – Celebração de Termo de Ajustamento de Gestão (TAG) – Definição de período para adequação gradual do Governo às normas de regência do MDE – Processo n. 862943, sessão do Tribunal Pleno de 02/05/12 – Aprovação do TAG – Efeito jurídico estabilizador da matéria – 8) Aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde (ARSPS) – Despesas externas – Montante de R\$1.062.582.215,14, liquidadas, da PMMG, IPSEMG, IPSM, e despesas custeadas com recursos da COPASA – Inclusão pelo Governo na base de cálculo do piso constitucional – **Reitera-se a recomendação no sentido de que tais despesas devem ser gradativamente retiradas do cálculo do percentual mínimo, em razão da incompatibilidade com o acesso igualitário e universal à saúde, nos termos do caput do art. 196 da Constituição da República** – Lei Complementar n. 141/2012 – Não alcance do exercício de 2011 – Despesas empenhadas e não liquidadas – Inscrição em Restos a Pagar – Cômputo no exercício em que foram processadas – Inexistência no sistema do Estado de destaque relativo à destinação exclusiva de recursos disponíveis para despesas de ASPS inscritas em RPNP – Insuficiência de elementos para a análise técnica da matéria – **O Governo deverá modificar seu sistema de informação, para permitir destacar a disponibilidade financeira das despesas da saúde** – **Considera-se, para o exercício de 2011, o índice de 12,29%, excluídas as despesas do FUNFIP, para fins de cumprimento do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela EC n. 29/2000** – **Registra-se que, para 2012, a LC n. 141/2012 regulamenta os critérios para aplicação dos recursos nas ASPS** – Cumprimento do art. 158, § 1º, da Constituição do Estado – **Registra-se que os recursos aplicados na saúde foram superiores aos investimentos em transporte e sistema viário** – 9) Despesas com amparo e fomento à pesquisa – Transferências à FAPEMIG – Valor de R\$258,247 milhões – Superação em 0,02% do limite de 1% da receita corrente ordinária exigido na CE/89 – Execução do valor de R\$234,494 milhões (4,19% na área meio e 95,81% na finalística) – Intempestividade na liberação dos recursos – Possibilidade de efetivo prejuízo ao planejamento e operacionalidade da atividade da Fundação – Projetos de pesquisa – Aplicação de 34,29% – Disponível – Saldo elevado nos últimos 4 anos – Apresentação de justificativas pelo Governo – **Reitera-se a recomendação deste Tribunal para que o Governo observe o disposto no art. 212 da Constituição Estadual, o qual determina repasses financeiros à FAPEMIG em parcelas mensais equivalentes a um doze avos. Recomenda-se, ainda, determinar à Fundação que aplique o percentual estabelecido anualmente na LDO em instituições de pesquisa do Estado, bem como que dê continuidade à formulação de indicadores, promovendo, também, a utilização do saldo disponível para fazer cumprir sua missão institucional** – Relatório da UNESCO sobre o Brasil – Desenvolvimento científico e tecnológico – Necessidade de adoção, entre outras medidas, de indicadores – Metas no PMDI alinhadas com a UNESCO – **O Governo**



**deve envidar esforços no cumprimento desses objetivos, ainda incipientes na atuação da FAPEMIG** – 10) Despesa com Pessoal – Regência dos arts. 19 e 20 da LRF – Metodologia – Portaria da STN e IN TCEMG n. 1 e 5/01 – Exclusão dos inativos e pensionistas – Apuração dos limites – 40,80% da RCL de acordo com as instruções normativas do Tribunal – 47,66%, na forma da Portaria STN – Cumprimento dos limites legais – 11) Despesa com publicidade – Despesa total (R\$162,829 milhões) – Administração Direta (59,28%) – Autarquias e fundações (2,76%) – Fundos (3,13%) – Empresas controladas (34,83%) – Limite do dispêndio – Norma do art. 158, § 2º, da CE/89 – Inexistência do parâmetro legal dada a falta de realização das audiências públicas regionais – Consequência: ausência de ações prioritizadas pela participação popular – Prejudicada a verificação do cumprimento do art. 158, § 2º, da CE/89 – 12) Precatórios e Sentenças Judiciais – Gestão – Resultado otimista – Implantação de sistema de controle – Acréscimo da dívida de 53,89% – Alcance de R\$3,695 bilhões – Distribuição entre as unidades orçamentárias – Relevância dos saldos do DER/MG (40,61%), da AGE (32,18%), IPSEMG (22,40%) – Execução orçamentária: pessoal e encargos sociais (55,17%), outras despesas correntes (44,64%) e investimentos (0,19%) – 13) Restos a Pagar – Dívida em 31/12/11 de R\$4,159 bilhões – Correspondência de 88,75% do Passivo Circulante – Restos a pagar não processados – Acréscimo de 14,30% – Restos a Pagar processados – Aumento de 37,14% – Manutenção de Restos a Pagar – Executivo: desde 1997 para os processados e desde 2007 para os não processados – Poder Judiciário: RPP desde 2009 – Ministério Público: RPP e RPNP desde 2009 – Poder Legislativo: saldo de 2010 – **Tal procedimento não se coaduna com as normas de Direito Financeiro, que conceituam os Restos a Pagar como obrigações de curto prazo, ou seja, inferiores a doze meses – Recomenda-se ao Chefe do Poder Executivo do Estado, aos Presidentes do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa e ao Procurador-Geral do Ministério Público que envidem esforços para promover a aderência dos procedimentos às normas pertinentes. Recomenda-se, ainda, ao Governo, seja observado o art. 55, inciso III, alínea “b”, 3 e 4 da LRF, procedendo-se à devida evidenciação dos RPNP no Relatório de Gestão Fiscal** – 14) Previdência social do servidor público – Crescimento da receita previdenciária em 16,93% em relação a 2010 – Forte evolução da situação deficitária do RPPS – Déficit no ano de R\$461,434 milhões – FUNPEMG – Em regime de capitalização – Investimentos no curso de 2012 para constituição de reservas – Aplicação no mercado financeiro (art. 55, I, da LC n. 64/02) – Pagamento dos benefícios a partir de 2013 – FUNFIP – Déficit de R\$3,856 bilhões – Reversão para um superávit de R\$197,774 milhões – Consolidação dos dados do FUNPEMG, FUNFIP e IPSM – Análise atuarial – Evidência de aumento progressivo do déficit previdenciário até 2038 – Após, lenta recuperação até 2076 (resultado superavitário) – IPLEMG – Prejudicada a análise dos seus dados – Não acolhimento da proposta do relator – 14.1) Regime de capitalização – Portaria MPS 403/08 – **Determina-se à Diretoria de Controle Externo do Estado que promova estudos acerca do impacto das projeções das obrigações previdenciárias na receita pública estadual para orientar o Governo quanto à sustentabilidade do sistema previdenciário e das finanças públicas do Estado** – Fonte de recursos única – Tesouro – MPS n. 746 de 27/12/11 – Eficácia para 2012 – Necessidade de orçamento da seguridade social (arts. 165, § 5º, III e 195, § 1º, da



CR/88) – Importância do planejamento – **Reitera-se a recomendação ao Governo para implantação do orçamento da seguridade social** – 15) Demonstrações contábeis e financeiras – Balanço Orçamentário Fiscal – Apresentação de superávit de R\$151 milhões – Não evidência de reserva do RPPS (valor de R\$381 milhões) – Inexistência de Nota Explicativa – Não consignação da parcela do FUNDEB – Contrariedade à Portaria STN/SOF n. 163/01 e ao princípio do orçamento bruto – Balanço Financeiro – Acréscimo nas disponibilidades – Não consignação dos dados das empresas estatais dependentes (art. 50, III da LRF e Portaria STN n. 589/01 – Balanço Patrimonial – Evolução do endividamento do Estado – **Recomenda-se à Controladoria-Geral do Estado determinar à Superintendência Central de Contadoria Geral/SEF que promova a regularização das falhas apuradas no exame técnico da CAMGE quanto aos sobreditos demonstrativos** – 16) Relatório de controle interno – Apresentação pela Controladoria-Geral do Estado – Regência da IN TCEMG 13/08 – Foco nos instrumentos de planejamento e execução orçamentária, nos dispositivos legais, na aplicação de indicadores de auditoria contábil e no cumprimento dos limites constitucionais – **17) Conclusão: Emite-se parecer prévio favorável à aprovação das contas anuais prestadas pelo Senhor Antônio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2011, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Orgânica deste Tribunal, com as recomendações e determinações constantes do voto do Relator, vencido quanto à inspeção no IPLEMG e aos índices de aplicação de recursos na saúde e na educação.**

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**(conforme arquivo constante do SGAP)**

Sessão do dia: 28/06/12

Procurador presente à Sessão: Marcílio Barenco

**CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:**

Horário regimental, verificado o *quorum*, declaro aberta a Segunda Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno, que tem por objetivo a apreciação do Balanço Geral do Estado referente ao exercício de 2011.

Com a palavra o Conselheiro Relator, Cláudio Terrão.

**CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:**

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Sub-Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Senhores Auditores e demais autoridades presentes, Senhores Servidores, Senhoras e Senhores,

O Tribunal Pleno encontra-se aqui reunido para deliberar acerca das contas prestadas pelo Senhor Antônio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2011 e, para a realização dessa tarefa, foi necessária a



dedicação e o empenho de vários servidores desta Corte de Contas, autoridades públicas e parceiros contratados, sem os quais não seria possível a realização da fiscalização e da avaliação da macrogestão estadual para fim de emissão do parecer prévio.

Gostaria, então, de registrar nossos agradecimentos a todos os servidores da Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado, na pessoa do coordenador de área, Sérgio Sadi Maksud, da Comissão de Apoio ao Relator das Contas Governamentais de 2011, no nome do seu presidente, Carnot Jacy Roque Júnior, e também à diretora da Diretoria de Controle Externo do Estado, Valquíria de Sousa Pinheiro, que tributaram todas as suas forças ao primoroso trabalho empreendido.

No âmbito do Governo, não poderia deixar de consignar nossa gratidão ao professor Plínio Salgado, controlador-geral do Estado, e ao seu antecessor, doutor Moacyr Lobato de Campos Filho, consortes no controle da Administração Pública estadual, os quais sempre se mostraram solidários no cumprimento do dever de fiscalizar.

Às equipes da Secretaria de Estado de Fazenda e da Advocacia-Geral do Estado, assim como do Escritório de Prioridades Estratégicas do Governo, também manifestamos nosso reconhecimento, o que fazemos nas pessoas dos Senhores Leonardo Maurício Colombini Lima, Marco Antônio Rebelo Romanelli e Tadeu Barreto Guimarães.

Às entidades contratadas pelo Tribunal, colaboradoras de singular envergadura, agradecemos pelos valiosos estudos desenvolvidos e pelo conhecimento conosco compartilhado, agradecimentos esses feitos em nome do professor Frederico G. Jayme Júnior, da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD, vinculada à Universidade Federal de Minas Gerais, do professor André Proença, da Fundação Dom Cabral e do atuário Ivan Sant’Ana Ernandes, da ATEST Atuária Estatística.

Com essas considerações, passo, desde já, à análise das contas de governo para a emissão do parecer prévio.

**Processo nº 872207**

**Natureza: Balanço Geral do Estado**

**Jurisdicionado: Estado de Minas Gerais**

**Responsável: Antonio Augusto Junho Anastasia**

**Exercício Financeiro: 2011**

## **I – RELATÓRIO**

Trata-se da prestação de contas anual do Governador Antonio Augusto Junho Anastasia, Chefe do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, relativa ao exercício financeiro de 2011.

O exame técnico desenvolvido acerca das contas governamentais abrangeu os aspectos da execução orçamentária, financeira, contábil, patrimonial e operacional, bem assim os resultados obtidos, com enfoque não apenas na observância dos preceitos legais, mas, também, no que tange à efetiva destinação dos recursos públicos, sob a óptica da satisfação das necessidades da sociedade, abarcando as ações dos Poderes Executivo,



Legislativo, Judiciário e do Ministério Público, considerando que as contas são consolidadas.

A prestação de contas foi instruída com o Balanço Geral do Estado e seus anexos e com o relatório do órgão central de controle interno, nos termos da legislação vigente e da Instrução Normativa nº 13/11 deste Tribunal.

Protocolizada a documentação e autuado o processo, os autos foram distribuídos à minha relatoria, conforme se vê à fl. 1741 – vol. 10, e encaminhados à Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CAMGE – para análise técnica.

Durante o exercício da fiscalização, além dos exames periódicos, foram realizados encontros técnicos, reuniões e seminários, cujos temas versaram, entre outros, sobre a economia mineira – diagnóstico e perspectivas – em nível regional e setorial, com foco na sustentabilidade da receita pública, modelos de sua projeção, recuperação de crédito, especialmente a dívida ativa, e benefícios tributários concedidos.

Assim, na análise das contas atinentes ao exercício financeiro sob exame, foram aprofundados os estudos a respeito da receita pública, que é fonte para o cumprimento das responsabilidades sociais do Estado na realização de investimentos essenciais ao desenvolvimento de Minas, assim como para garantir o equilíbrio fiscal.

Realizado o estudo técnico das contas de governo, foi elaborado pela CAMGE o relatório de fls. 1742 a 2458 – vol. 10, cujos apontamentos motivaram a abertura de vista ao Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado, para, querendo, apresentar as alegações que entendesse pertinentes acerca dos fatos apurados, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Cumprida a citação determinada à fl. 2459 – vol. 10, conforme previsto no § 2º do art. 233 do Regimento Interno, o Chefe do Poder Executivo Estadual encaminhou, por meio da Controladoria-Geral do Estado, os esclarecimentos consolidados, entendidos como pertinentes acerca dos apontamentos constantes no relatório técnico, os quais foram acostados às fls. 2465 a 2566 – vol. 11.

Efetuada o reexame técnico, a CAMGE produziu o relatório carreado ao processo às fls. 2568 a 2673 – vol. 11.

Na sequência, os autos foram remetidos ao Auditor Licurgo Mourão que se manifestou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas governamentais, fundamentado no inciso I do art. 45 da Lei Orgânica do Tribunal, com as recomendações indicadas no item 10 do seu parecer, enfileirado às fls. 2677 a 3082 – vol. 12.

Em seguida, manifestou-se, no processo, o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Glaydson Santo Soprani Massaria, que opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação sem ressalvas das contas sob exame, com fulcro no inciso I do art. 45 da referida Lei Orgânica, e pela expedição das recomendações formuladas ao longo do parecer de fls. 3084 a 3220 – vol. 13.

Após, vieram-me conclusos os autos e, em observância ao disposto no § 5º do art. 233 do Regimento Interno, remeti o processo à Conselheira-Revisora, Adriene Barbosa de Faria Andrade.

É o relatório, no essencial.



SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO:

Pela ordem, Sr. Presidente, gostaria de fazer uma manifestação.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

SUBPROCURADOR-GERAL MARCÍLIO BARENCO:

Na verdade, estou substituindo o Procurador-Geral, Dr. Glaydson Santo Soprani Massaria, Procurador natural, que está ausente em virtude de um compromisso agendado.

Vou ratificar a questão do Princípio da Unidade, da Indivisibilidade e sobretudo da Independência Funcional como o nobre Relator aqui citou o parecer do Dr. Glaydson, pela aprovação sem ressalva das contas.

Mas gostaria de registrar uma preocupação do Ministério Público, que é objeto de uma provocação a esta Corte, no que diz respeito à participação do MP na confecção do TAG, seja como *custos legis*, seja como propositor.

Vislumbramos nestes autos que deve surgir dos nobres Conselheiros uma discussão acerca da aplicação de índices seja na educação, seja na saúde e que o TAG serviu como base para que se pudesse dar o parecer ministerial favorável acerca da aprovação sem ressalva. Então é nesse sentido a propositura, que já se encontra na Casa há bastante tempo, é uma preocupação relevante, até para eventual questionamento, que o Ministério Público possa participar não só como legitimado para propor o TAG, mas também com *custos legis*, fiscalizando antes do seu firmamento, até porque no TAG a participação do Ministério Público assim é feita de maneira salutar e, para fiscalização e do cumprimento da lei e da Constituição.

Então é nesse sentido, agradeço a permissão para manifestação.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Registre-se a fala do representante do Ministério Público.

CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO:

## II – FUNDAMENTAÇÃO

A análise processual foi realizada, cotejando todos os elementos constantes nos autos, destacando-se abaixo os aspectos de maior relevância para fins de emissão do parecer prévio.

### **Análise econômica e receita pública**

Como forma de contribuir efetivamente para a otimização da gestão dos recursos públicos, a equipe técnica promoveu, em primeiro lugar, a **análise da receita pública** do Estado, com enfoque na arrecadação sustentável. Foram solicitadas ao Governo a metodologia e a memória de cálculo empregadas na previsão orçamentária das receitas e na definição das metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.



Na efetivação do mencionado trabalho, o Tribunal contou com a consultoria da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD – vinculada à Universidade Federal de Minas Gerais, que apresentou três produtos envolvendo a análise estrutural, regional e produtiva da economia mineira, destacando sua evolução nos últimos 10 anos, o cenário macroeconômico futuro e os impactos no Estado, detalhando-se as repercussões regionais. Por fim, foram realizadas avaliação e proposição de alternativas à metodologia e memória de cálculo das projeções de receitas orçamentárias, consubstanciados no apêndice do relatório técnico – Anexo 1 – intitulado “Uma análise da Dinâmica Regional e Tributária de Minas Gerais”.

O estudo da economia mineira identificou um intenso processo de diversificação e modernização ocorrido nos anos 70, transformando Minas Gerais em importante pólo industrial do país. Contudo, nas décadas de 80 e 90, experimentou-se instabilidade e crescimento limitado, acompanhando o ritmo lento da economia brasileira. Novo ciclo de crescimento foi registrado nos anos 2000, guiado pelo “boom” das *commodities* no mercado internacional, impactando a economia estadual, especialmente o setor mineiro-metalúrgico.

Entre 2003 e 2010 foi verificada a expansão de mais de 250% nas exportações mineiras. Entretanto, a situação é preocupante, uma vez que, dentre os produtos da pauta, os setores que apresentaram maiores taxas de crescimento foram aqueles de baixa complexidade tecnológica e pequena agregação de valor, relativos à agropecuária e à mineração.

Esse fenômeno foi resultante do aquecimento da demanda internacional por *commodities*, carreado principalmente pela China, que passou a deter mais de 30% das exportações de Minas. O ritmo de concentração econômica nesse tipo de atividade e nesse mercado de destino sugere considerável risco de “primarização” da economia mineira e formação de elevado potencial de instabilidade. Em outras palavras, um movimento de redução da diversificação na produção e nos mercados de destino causa aumento da dependência a esses produtos e a seus compradores.

Com esse novo perfil, a economia mineira tornou-se mais sensível às oscilações da economia internacional. Em 2009, devido à crise deflagrada pelos Estados Unidos, em 2008, o Produto Interno Bruto de Minas Gerais – PIB mineiro – regrediu 4%. Já em 2010, ano de recuperação, o PIB mineiro avançou 10,3%, enquanto em 2011, com o agravamento da crise da dívida na União Européia e as dificuldades de combate à recessão nos Estados Unidos, o PIB mineiro expandiu apenas 2,7%, mesma taxa ocorrida no Brasil como um todo.

O ano de 2011 ainda foi impactado pela política monetária de prevenção de pressões inflacionárias, implementada pelo Governo Federal mediante aumento de juros e restrições ao crédito, que teve início em 2010 e perdurou até agosto do ano em foco.

Juros reais elevados – entre as maiores taxas do planeta – e esforço fiscal direcionado ao pagamento de juros da dívida compõem o arcabouço da política econômica nacional e dificultam o desenvolvimento das unidades da federação, o que é reforçado pela concentração de receita fiscal na União. Além disso, o elevado custo contratual da dívida do Estado com a União continua a gerar significativo impacto na economia mineira, retirando do Estado recursos que poderiam ser nele reinvestidos.

O impacto dos ambientes econômicos, internacional e nacional, se faz sentir entre as regiões de Minas Gerais.

O estudo do IPEAD aponta que as regiões Central e Noroeste experimentaram as maiores taxas de crescimento do PIB real médio nos últimos anos. O crescimento da região Central foi motivado pela atividade mineradora, aumentando a concentração econômica na região, cuja participação no PIB mineiro saltou de 43,4% em 2000 para 46,6% em 2008. Já a região Noroeste foi impulsionada pela expansão da soja e da cana, bem como das atividades de mineração, principalmente a extração de ouro na região de Paracatu.

Em movimento oposto, o Sul de Minas e a Zona da Mata tiveram as menores taxas de crescimento no período, perdendo participação na economia do Estado. As regiões do Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas continuam a ter baixa participação econômica e o mais baixo PIB *per capita*.

Em suma, observou-se, em Minas Gerais, grande desigualdade em termos de desenvolvimento econômico entre as regiões de planejamento, havendo forte concentração de emprego, produto e arrecadação na região Central, não tendo sido constatados grandes sinais de mudança entre 2000 e 2008 nem vislumbradas alterações significativas para o cenário de 2012 a 2030.

Tais estudos demonstram a importância e a necessidade da adoção de políticas econômicas que promovam a desconcentração regional do produto e do emprego e a diversificação da produção, conciliadas com a melhoria de indicadores sociais e ambientais em todas as regiões de Minas, o que será determinante para a sustentabilidade da receita fiscal mineira. Nesse sentido, frisa-se a valiosa contribuição do IPEAD, que sugeriu diretrizes para a política de desenvolvimento regional do Estado, conforme estampado no relatório técnico e no seu apêndice (Anexo 1).

Segundo o reexame técnico, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE – demonstrou alinhamento com as recomendações da CAMGE e do IPEAD. Contudo, perduram tendências de concentração regional e não foram identificadas, com suficiente clareza e detalhamento, as políticas por região. Também foi constatada baixa execução orçamentária do programa estruturador, denominado “Promoção e Atração de Investimentos Estratégicos e Desenvolvimento das Cadeias Produtivas das Empresas Âncoras”, componente do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG – 2008/2011 (Leis nºs 17.347/08 e 19.417/11).

No PPAG 2012/2015, o sobredito programa consta como “Investimento Competitivo para Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira” e será avaliado a partir do exercício financeiro em curso.

Por óbvio, toda essa configuração da economia mineira se reflete na arrecadação tributária estadual. Estudos do IPEAD e da CAMGE indicam forte concentração, atual e futura, da arrecadação do ICMS – na região Central (cerca de 70%), apesar de ela apresentar a mais baixa relação “arrecadação/PIB” (0,79). Por outro lado, as regiões mais pobres – Jequitinhonha/Mucuri e Norte – apresentam baixíssima participação na arrecadação de ICMS, 0,25% e 0,91%, respectivamente, com insignificantes alterações na projeção para o ano de 2030, apesar de apresentarem elevada relação “arrecadação/PIB”.

O período favorável das *commodities* no mercado internacional, a exemplo do minério, aliado às desonerações de impostos na exportação e à atual política de arrecadação e repartição dos *royalties*, constituem fatores de concentração do

crescimento econômico em torno desses produtos, que não alavancam a geração de renda e a arrecadação fiscal na mesma proporção.

Preocupado com essa situação, considerando que o minério não é uma fonte renovável e que a mineração produz sérios impactos ambientais, determinei ao Órgão Técnico que promovesse estudos sobre o extrativismo mineral e a arrecadação sustentável em Minas Gerais.

Segundo a CAMGE, a indústria extrativa respondeu, em 2011, com apenas 2,71% da arrecadação de ICMS. Nota-se um efeito nocivo na arrecadação provocado pela desoneração de ICMS nas exportações, imposta pela Lei Complementar Federal nº 87/96 (Lei Kandir), sem que haja uma equivalente compensação tributária, em virtude da diminuta transferência de recursos da União aos Estados. Em 2011, as perdas líquidas decorrentes desta Lei foram de R\$2,607 bilhões, enquanto as transferências repassadas pela União totalizaram apenas R\$151 milhões.

Grande parte dessa perda de arrecadação é ocasionada pela desoneração nas exportações de minério. O benefício tributário da Lei Kandir deveria alcançar apenas as exportações de mercadorias de maior valor agregado, o que fomentaria o beneficiamento dos produtos, ampliando a produção, a renda, o emprego, a arrecadação e o próprio valor das exportações.

Proposições de alteração dessa Lei tramitam na Câmara dos Deputados, a saber, o PLP nº 11/11 e o PLP nº 94/11. O primeiro visa estabelecer a incidência de ICMS sobre exportações de produtos primários não renováveis e o segundo, apensado ao primeiro, objetiva tal incidência sobre a exportação de minério de ferro e demais minérios metálicos.

Dados da Fundação João Pinheiro indicam que a indústria extrativa mineral contribui muito pouco no valor adicionado bruto de Minas Gerais. Em 2009, sua participação na agregação de valor foi de apenas 2,8%, ao passo que a indústria de transformação contribuiu com 17,8%. Sua geração de empregos é proporcionalmente baixa. A mineração concentra 44,89% do valor exportado por Minas, além da concentração em mercados de destino, em especial à China.

Nesse quadro, conclui-se que o direcionamento da economia mineira para um perfil minerário exportador pode comprometer a sustentabilidade da arrecadação fiscal, enquanto que o beneficiamento, a agregação de valor e a integração setorial garantirão maior crescimento e receita fiscal e mais geração de emprego e renda.

**Nesse sentido, Minas Gerais precisa direcionar esforços políticos na modificação da Lei Kandir para extinguir o benefício fiscal desse segmento econômico ou, pelo menos, aumentar a compensação pelas perdas provocadas pelas exportações.**

Mas, essa análise não pode parar na escala regional. O acompanhamento da sustentabilidade da arrecadação na órbita local é imprescindível. O município minerador precisa ser acompanhado mais de perto. É lá que os impactos da mineração estão sendo sentidos de forma mais intensa pelas gerações presentes e é lá que as gerações futuras precisarão ser mais fortemente resguardadas dos impactos econômicos, sociais e ambientais advindos da exaustão das minas, o que foi investigado em caráter embrionário pela CAMGE.

Os *royalties* da mineração emergem ao debate como essencial fonte de recursos para execução de políticas públicas compensatórias. A Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Mineráveis – CFEM – para o minério de ferro, na atual

legislação, é de apenas 2% do faturamento líquido, com repartição de 23% aos Estados e Distrito Federal, 65% aos Municípios e 12% à União, sendo repassados 10% ao Departamento Nacional da Produção Mineral – DNPM, entidade federal responsável pela fiscalização de sua arrecadação.

**Esforços precisam ser envidados para alterar a legislação de regência, objetivando o aumento dos *royalties* e o aperfeiçoamento de sua repartição, aplicação e fiscalização. É necessário que haja efetiva mobilização pelo novo marco regulatório da mineração e, frise-se, pelo aumento dos *royalties*.**

Mas, tão importante e justa quanto à reivindicação que se faz pelo aumento da CFEM é a destinação que deve ser dada aos recursos dela advindos. Trata-se do controle da aplicação de receitas originárias do Estado e dos Municípios, no caso, as previstas no § 1º do art. 20 da Constituição da República, asseguradas pelas Leis nºs 7.990/89 e 8.001/90, que vedam a aplicação desses recursos em pagamento de dívida e de pessoal.

A Constituição Mineira, por meio do § 3º do art. 214, estabelece que parte dos recursos estaduais da CFEM seja aplicada para garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo ao Estado, dentre outras ações, promover a educação ambiental, assegurar o livre acesso às informações sobre o meio ambiente, prevenir e controlar a poluição e demais formas de degradação ambiental.

Os arts. 252 e 253 da Carta Estadual determinam a aplicação dos recursos estaduais da CFEM na assistência aos Municípios que se desenvolvem em torno de atividade mineradora, 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.

O art. 253 exige, também, o desenvolvimento de um plano de integração e assistência aos Municípios mineradores, o qual será efetivado, tanto quanto possível, por meio de associação que os congregue, e que seja criado, por lei, o 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, na forma de lei complementar. Mais de vinte anos se passaram da promulgação da Constituição Mineira e ainda não se tem notícia da criação desse fundo que muito contribuiria para a sustentabilidade da economia local e, por conseguinte, regional.

Em 2011, a previsão da receita da CFEM foi de R\$84 milhões, tendo o Estado recebido o montante de R\$176 milhões. Entretanto, foi constatado, no Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI, que foram aplicados, pela SEDE, apenas R\$14 milhões, sendo R\$8 milhões referentes à implantação de distrito industrial no município de Jeceaba. Ocorre que a diferença não empregada em um exercício continua tendo que ser aplicada nesta mesma finalidade. O Decreto nº 1/91, que regulamenta a Lei nº 7.990/89, estabelece, no art. 26, que o pagamento da CFEM será efetuado em contas específicas de titularidade dos beneficiários, no Banco do Brasil. Em Minas Gerais, todavia, tal recebimento ocorre em conta específica, mas é transferido para o caixa único.

A não utilização da conta específica para aplicações diretas dos recursos e a não existência do fundo gestor dificultam o controle da destinação que deve ser dada aos numerários da CFEM e o acompanhamento dos saldos não aplicados ao final do exercício.



**Pelo exposto, recomendo ao Governo a adoção das medidas cabíveis para o cumprimento do ordenamento jurídico vigente quanto à CFEM, em especial a efetiva destinação dos seus recursos, auferindo-se os resultados compensatórios econômicos, sociais e ambientais.**

**Recomendo, ainda, a instituição de mecanismos para o controle das aplicações ao longo dos anos, por meio do gerenciamento dos recursos oriundos da CFEM na conta bancária específica já existente ou a criação de um fundo para a sua administração.**

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

**Determino às Diretorias de Controle Externo do Estado e de Assuntos Especiais e de Engenharia e Perícia que incluam, no plano anual de fiscalização, auditorias de natureza operacional nos órgãos e entidades componentes do Sistema Estadual de Meio Ambiente, no que se refere ao desempenho de suas atividades, relativas ao setor de mineração, com ênfase na extração de minério de ferro.**

**Determino às Diretorias de Controle Externo dos Municípios e de Assuntos Especiais e de Engenharia e Perícia que incluam, no plano anual de fiscalização, auditorias integradas nos principais Municípios mineradores, com viés de conformidade, para a verificação do recebimento e da devida aplicação dos recursos da CFEM, e com natureza operacional, para avaliação do desempenho das políticas públicas municipais na mitigação dos impactos negativos da mineração, em especial os ambientais e os de concentração (não diversificação) das atividades econômicas.**

#### **Estimativa e execução da receita orçamentária**

Em 2011, a receita fiscal arrecadada alcançou o valor bruto de R\$ 60,273 bilhões, 17,18% acima da previsão inicial na Lei Orçamentária Anual – LOA. Em comparação com 2010 houve acréscimo nominal de 17,65%.

A arrecadação líquida, obtida depois da dedução da parcela de R\$5,404 bilhões para formação do FUNDEB e das perdas de rendimentos nos investimentos do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (R\$24,342 milhões), foi de R\$54,844 bilhões. A Receita Corrente Líquida – RCL – perfaz R\$37,284 bilhões. Já as receitas correntes alcançaram R\$47,490 bilhões e as de capital somaram R\$1,693 bilhão (Tabs. 245 e 248 – fls. 2166 e 2175 – vol. 10).

A principal fonte de receita do Estado, os recursos ordinários, representou 47,08% do total arrecadado no exercício, com destaque para a receita tributária que, em relação a 2010, teve crescimento nominal de 10,31%. Contribuíram para esse resultado o desempenho da arrecadação do ICMS, parcela mais significativa, com 82,23 % da receita tributária, e de outros tributos como o IPVA (participação de 7,51%), o ITCDD, o IRRF e as taxas.

As variações, tanto na receita total arrecadada (17,18% acima da previsão inicial na LOA) quanto na receita tributária (10,31%) reforçam a necessidade de se estudar mais detalhadamente a estimativa da receita pública.

No mais, foram observadas as regras para aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público e veda sua destinação para o financiamento de despesa corrente, conforme dispõe o art. 44 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – denominada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

No estudo desenvolvido pelo IPEAD, verifica-se que as projeções do Estado, nas LDOs e nas LOAs dos últimos anos, apresentaram persistente viés de subestimação das receitas. Esse padrão contrasta com o encontrado em boa parte da literatura econométrica, podendo sugerir algum tipo de inadequação dos procedimentos metodológicos do Governo.

De acordo com o mencionado estudo, na leitura das LDOs resta claro que os valores nelas consignados derivam das projeções geradas pelos modelos econométricos do Estado. Contudo, os instrumentos de planejamento não informam as principais características dos modelos de previsão. Por essa razão, a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF foi instada, ainda na fase da análise técnica, a prestar esclarecimentos, trazendo, apenas, uma descrição teórica dos modelos empregados, cujo ponto relevante é a projeção do ICMS.

O IPEAD concluiu que as imprecisões nas informações da SEF inviabilizaram a reprodução das projeções estaduais para o ICMS e demais receitas. E mais, as metas constantes nos orçamentos não seguiram totalmente as receitas projetadas pelos modelos, reportando-se, sempre, a valores menores com o objetivo de evitar eventual descompasso de gasto e arrecadação efetivos. Esse procedimento, justificável dentro do princípio da prudência, poderia explicar o viés de subestimação identificado. Nessas circunstâncias, o IPEAD fez projeção das receitas para o período de 2011 a 2013 com metodologia própria. As projeções para 2012 e 2013 mostraram-se mais otimistas que as da SEF (Tabs. 226 e 227 – fl. 2134 – vol. 10).

Conforme o art. 12 da LRF, as previsões da receita devem ser acompanhadas da metodologia de cálculo e premissas utilizadas. Segundo a CAMGE, considerando a impossibilidade de reproduzir as projeções realizadas pela equipe técnica do Estado, a despeito dos esclarecimentos prestados pela SEF, não se pode afirmar que houve a integral obediência ao comando legal.

Em sede de defesa, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG – fez algumas considerações a respeito da metodologia adotada na projeção de cada natureza de receita. Apresentou um estudo estatístico que adota valores mais conservadores quanto às receitas de maior magnitude e alegou que o fato de não demonstrar a metodologia de projeção, na LDO, não significa descumprimento do art. 12 da LRF. Por sua vez, a SEF ressaltou que não foi esclarecida, pelo IPEAD, a métrica adotada para demonstrar a subestimação das receitas pelos seus modelos econométricos.

Contudo, o documento intitulado “Uma Análise da Dinâmica Regional e Tributária de Minas Gerais”, elaborado pelo IPEAD, informa que foi adotada a métrica de comparação entre os valores projetados e as receitas efetivamente arrecadadas. Neste caso, não foi feito cálculo econométrico, mas tão somente comparação descritiva entre receitas projetadas e as efetivamente arrecadadas, em face da ausência de modelos específicos do Estado.

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.**

A propósito, ressalto que, conforme decidido, à unanimidade, pelo Tribunal Pleno, na sessão de ontem, consoante se vê nas notas taquigráficas, juntadas aos presentes autos, a metodologia de análise econômica da receita pública será mantida no exame técnico das contas do Governo estadual, cuja abordagem teve início no estudo relativo ao exercício financeiro de 2011.

Antes de adentrar na análise da recuperação de crédito, faz-se mister registrar a relevante atuação do Governo mineiro na busca do incremento da arrecadação e do seu controle por meio do programa Minas Legal, regulamentado no Decreto nº 45.669/11. O mencionado programa foi idealizado a partir da norma inserta na alínea “c” do inciso I do art. 3º da Lei nº 12.984/98, que dispõe sobre o sistema estadual de finanças, dentre outros temas.

Segundo o referido dispositivo, o sistema estadual de finanças, nas áreas de tributação e administração tributária, tem como um de seus objetivos desenvolver a consciência sobre o significado social do tributo. Nesse contexto, a norma regulamentadora estatui, no parágrafo único do art. 1º, que o programa Minas Legal objetiva a identificação e complementação de iniciativas que favoreçam a conscientização da população sobre a função socioeconômica dos tributos e direitos do consumidor, a proteção das receitas públicas, o controle dos gastos públicos e a valorização e o incentivo à ação cidadã, promovendo a convergência de esforços entre o Governo e a sociedade.

Para a implementação do programa Minas Legal são elaboradas políticas e ações específicas como, por exemplo, conscientizar o cidadão mediante o programa de Educação Fiscal Estadual – PROEFE – e incentivar e premiar a exigência de documentos fiscais, mediante sorteios públicos de prêmios, cujas instruções para participação dos interessados estão disponíveis no endereço eletrônico [www.minaslegal.mg.gov.br](http://www.minaslegal.mg.gov.br).

Nesse diapasão, constata-se a efetiva atuação do Governo para promover o aumento e a sustentabilidade da arrecadação, coibindo, sobretudo, a sonegação fiscal, malefício que contamina o Estado e a sociedade, a qual se vê privada de recursos necessários à consecução de serviços públicos de qualidade.

### **Recuperação de crédito / Dívida ativa**

Esse tema também foi alvo de investigação específica nas contas governamentais de 2011 e, para a análise da gestão da dívida ativa, buscou-se, também, a criação de indicadores que permitissem o seu acompanhamento.

Registra-se, de início, que o estoque de créditos tributários e não tributários inscritos em dívida ativa, de curto e longo prazos, no valor bruto de R\$30,857 bilhões, foi 11,08% maior que o do exercício anterior, R\$27,778 bilhões. Em fase administrativa ou sob controle de legalidade encontra-se a quantia de R\$9,869 bilhões de créditos tributários,

registrados na conta Créditos a Inscrever em Dívida Ativa, que cresceu 34,77%, em relação a 2010.

Em 2011 observou-se crescente atuação do Estado na implantação de políticas públicas, visando ao aumento da fiscalização, do controle e da arrecadação dos créditos tributários e não tributários.

A Advocacia-Geral do Estado – AGE – adotou medidas, objetivando a recuperação de créditos nas instâncias administrativas e judicial, como a criação de comissão de dívida ativa e a reestruturação da Procuradoria de Tributos e Assuntos Fiscais. Como instrumentos alternativos de cobrança, passou a utilizar o protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa e a inscrição do nome do devedor no Cadastro Informativo de Inadimplência – CADIN-MG.

A despeito desses procedimentos, os aspectos patrimonial e orçamentário da dívida ativa tributária, concentrada na Administração Direta, revelaram, em relação ao exercício anterior, um aumento de 12,32% do saldo a receber, saltando de R\$26,727 bilhões para R\$30,019 bilhões, e uma queda de 69,30% da receita auferida, passando de R\$676,576 milhões para R\$207,712 milhões. Embora esta receita tenha superado a estimativa em 70,72%, a recuperação foi de apenas 0,78% do saldo patrimonial registrado em 2010.

O cenário para a recuperação do saldo da dívida ativa tributária, que concentra 97,28% da dívida ativa, não apresenta perspectiva mais otimista, uma vez que o ajuste indicado na conta retificadora estima perda de 96,01% do mencionado saldo, cujo valor é de R\$30,019 bilhões, revelando o alto grau de incerteza do seu recebimento, em que pesem as medidas indicadas pela AGE.

O valor a receber dos dez maiores devedores do Estado (R\$4,239 bilhões) representa 14,12% do total da dívida ativa tributária. Com relação a 2010 houve redução de 2,55%. A Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos ainda é a maior devedora do Estado com 51,47% do total desse grupo.

Noutro plano, do total de R\$540,221 milhões baixados na dívida ativa tributária, apenas R\$183,858 milhões representam entrada efetiva de recursos por meio de pagamentos à vista e parcelados, enquanto R\$356,363 milhões se referem a outras formas de redução desse ativo.

Para atender a recomendação do Tribunal, a AGE detalhou os dispositivos legais relativos aos valores baixados por extinção, no entanto as baixas identificadas como desonerações, quitações especiais e outras movimentações não foram particularizadas, prejudicando a análise da gestão da dívida ativa.

Em relação à dívida ativa não tributária, observou-se elevação na receita obtida a esse título em 180,91% e redução de 20,26% no seu saldo patrimonial, principalmente em razão da quitação, pelo Estado, de parcela da dívida com o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG. O saldo final atingiu a cifra de R\$838,017 milhões com ajuste de perdas correspondente a 0,12%.

Na defesa apresentada, AGE ponderou, quanto ao crescimento da dívida ativa tributária, que os créditos inscritos são de difícil recuperação porque inúmeros devedores se tornaram inativos e desprovidos de patrimônio suficiente. Outra causa a considerar no aumento do saldo da dívida é o acréscimo dos juros.

O principal fator para a queda de arrecadação e o baixo índice de recuperação em 2011 foi a “anistia” concedida em 2010, que gerou incremento momentâneo da receita, mas

fez o estoque ainda mais difícil de ser recuperado porquanto a dívida que possuía melhor liquidez foi recebida em 2010.

Tais esclarecimentos contribuem para a melhor compreensão dos fatos, mas não dispensam a **recomendação ao Governo para continuar envidando esforços na implantação de políticas que visem ao incremento da recuperação dos créditos tributários e não tributários.**

**Recomendo ao Governo determinar à AGE que informe, adequadamente, no Demonstrativo de Extinções e Exclusões, todas as formas de extinção dos créditos lançados em dívida ativa, especialmente as desonerações, quitações especiais e outras movimentações, enquadrando-as nas modalidades previstas no Código Tributário Nacional, em observância, inclusive, ao princípio da transparência.**

Ressalta-se que esta Corte de Contas iniciou o processo de criação de indicadores relativos à gestão da dívida ativa, mas em razão da exiguidade de tempo para aprofundamento do estudo, tais indicadores não puderam ser contemplados no relatório técnico atinente às contas de 2011. Assim, determino à CAMGE a realização de visitas técnicas às áreas responsáveis pela recuperação de crédito, a fim de coletar informações que possibilitem a confecção de indicadores, os quais poderão integrar a análise dessa matéria.

#### **Renúncia de receitas**

Conforme preceitua o art. 4º, § 2º, V, da LRF, a LDO consignou o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas no Anexo II.7 – Metas Fiscais. Trouxe, ainda, as informações das renúncias consolidadas, das novas renúncias e da estimativa de perdas decorrentes da concessão de benefícios heterônomos, cuja soma totaliza R\$6,088 bilhões para 2011; R\$6,725 bilhões para 2012; e R\$7,395 bilhões para 2013.

Em 2011, as renúncias fiscais foram de R\$8,452 bilhões, sendo R\$5,181 bilhões de benefícios heterônomos e R\$3,271 bilhões de renúncias preexistentes e novas renúncias. Em relação a 2010 a redução foi de 7,55%.

O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas não contém informação sobre as medidas de compensação tomadas a fim de neutralizar as perdas decorrentes das renúncias. Reiteradas vezes o Tribunal tem destacado a necessidade da demonstração da estimativa e compensação da renúncia de receita, em cumprimento ao art. 4º, § 2º, V, e ao art. 5º, II, da LRF, e da evidenciação da renúncia de receitas por meio do lançamento nos demonstrativos contábeis.

Registra-se, também, a ausência de evidenciação das empresas e dos segmentos econômicos beneficiados, bem como do efeito compensatório na receita, decorrente dos correspondentes ganhos econômicos e sociais auferidos com as renúncias.

A SEF abordou, na defesa, os questionamentos técnicos, mas não trouxe informações aptas a elucidar os fatos. Quanto à ausência das medidas de compensação, disse que as novas renúncias foram compensadas, dentre outras medidas, pela majoração da alíquota de 25% para 27% nas operações mercantis com gasolina, mas deixou de informar o valor das novas renúncias que pudessem possibilitar a comparação destas com o resultado da medida adotada. No tocante à indicação das empresas beneficiadas, limitou-se a dizer que o rol é disponibilizado à ALEMG, conforme dispõe o art. 225, § 6º, da Lei nº 6.763/75.



Quanto à evidenciação contábil, deve ser registrado que a Portaria nº 828/11 da STN fixou novo prazo para a implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais e Procedimentos Contábeis Específicos e adoção das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

**Com relação à estimativa e à compensação da renúncia de receita, recomendo ao Governo determinar a SEF adoção de procedimentos para o cumprimento das exigências da LRF, imprescindíveis ao controle da efetividade das medidas de incentivo adotadas.**

Em face da ausência de indicação das empresas beneficiadas com as renúncias e, com base nas informações obtidas no encontro técnico realizado no Tribunal, em 10/05/12, com a AGE e a SEF, **recomendo ao Governo sejam enviados ao Tribunal os expedientes remetidos à ALEMG, por força do § 6º do art. 225 da Lei nº 6.763/75.**

### **Planejamento de médio e longo prazos**

O Governo atualizou o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – mediante a Lei nº 20.008/12, revisando a estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais para os próximos vinte anos (PMDI 2011/2030). Em 2012 passou a adotar o modelo de gestão transversal, orientado pelas diretrizes de colaboração institucional e de intersectorialidade – no âmbito governamental e extragovernamental –, transparência administrativa e participação social.

Assim, a lógica de atuação do Estado está estabelecida em onze redes de desenvolvimento integrado e não mais em áreas de resultados, como em 2011, conforme informado no relatório técnico (fl.1836 – vol. 10).

Para 2011, os principais instrumentos de planejamento (PPAG, LDO e LOA) tiveram como guia o conjunto de onze áreas de resultado do PMDI 2007/2023, denominadas: Educação de Qualidade; Protagonismo Juvenil; Vida Saudável; Defesa Social; Qualidade Ambiental; Rede de Cidades e Serviços; Logística de Integração e Desenvolvimento; Inovação, Tecnologia e Qualidade; Investimento e Valor Agregado da Produção; Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva; Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce. Além disso, foram dois os pilares da Gestão por Resultados: Qualidade Fiscal e Qualidade e Inovação em Gestão Pública.

Com o objetivo de reduzir as desigualdades regionais, uma das finalidades do PMDI, a LDO prescreveu a execução dos investimentos do Orçamento Fiscal de forma regionalizada, distribuindo os recursos em onze regiões administrativas (fls. 1837 – vol. 10).

Tais recursos, antes mais concentrados na chamada região Estadual, onde são postas as metas, cujos benefícios atinjam indistintamente todo o Estado pela impossibilidade de regionalizá-las ou municipalizá-las, vêm sendo, de modo sistemático, reduzidos, tendo passado de 69% em 2008 para de 26% em 2011. Por conseguinte, as demais regiões apresentaram trajetória de aumento contínuo no período, indicando evolução na regionalização das ações governamentais, o que poderá contribuir para a redução das desigualdades inter-regionais, desde que, na distribuição, haja efetiva desconcentração de recursos da região Central para as demais.

As áreas com os maiores aportes de recursos em todos os exercícios foram Educação de Qualidade, Vida Saudável e Investimento e Valor Agregado da Produção. As áreas Qualidade Fiscal, Protagonismo Juvenil e Qualidade Ambiental tiveram as menores

alocações, tendo esta última recebido o menor montante de recursos dos orçamentos, R\$82 milhões, ou 0,13% do total.

As regiões que receberam menores recursos no período foram: Noroeste de Minas; Alto Paranaíba; Centro Oeste e Jequitinhonha/Mucuri, a despeito de se posicionarem economicamente aquém das demais, tanto nos últimos anos quanto nas projeções futuras, conforme estudo do IPEAD.

No que se refere ao PPAG 2008/2011, houve inclusão de sete novos programas e a exclusão de oito, totalizando 256 programas, dos quais 56 são estruturadores, 141 associados e 53 especiais (fls. 1842 – vol. 10). Estes últimos não integram o mapa estratégico das áreas de resultados (despesas com pessoal, encargos sociais, inativos, pensionistas e amortização da dívida).

Ressalta-se que houve redução expressiva da execução orçamentária dos programas estruturadores, de 13,02% dos orçamentos em 2010 para 8,84% em 2011, e aumento dos programas especiais, de 65,96% para 69,30%. Já a execução dos programas associados manteve-se estável no período.

A recomendação contida no parecer prévio das contas relativas a 2010 para que o Estado identificasse, no PPAG, todas as emendas parlamentares da Comissão de Participação Popular – CPP – foi atendida com a criação do Identificador de Procedência e Uso – IPU – nº 4 – Recursos Recebidos para Atendimento de Demandas de Participação Cidadã.

Quanto à recomendação sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento e, em consequência, das peças orçamentárias, vinculando recursos e resultados na busca por melhor desempenho, a CAMGE ressaltou que os avanços do Governo são evidentes e têm sido reconhecidos no âmbito da avaliação da gestão governamental. Porém, persistem deficiências na definição de atributos de ações de programas, assim como no dimensionamento das metas físicas e financeiras. Isso prejudica o gerenciamento e controle das ações, a minimização da ocorrência de desvios de execução e a transparência da gestão.

**Desse modo, reitero a recomendação para que o Governo persista no processo de aperfeiçoamento dos instrumentos de planejamento, bem como na identificação das alterações qualitativas em atributos de programas e ações já existentes no PPAG, quando da revisão do Plano.**

Consoante prevê a Lei nº 14.172/02, alterada pela Lei nº 15.011/04, são instrumentos de planejamento e avaliação social o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS, o Mapa da Inclusão Social, o Balanço Social Anual e os Anexos Sociais do PPAG, da LDO e da LOA, instrumentos esses que viabilizam a gestão pública socialmente responsável.

Verifica-se na série histórica do IMRS melhoria constante, embora pequena, das condições sociais dos Municípios mineiros (fls. 1839 – vol. 10). Em 2008, 594 Municípios apresentaram índice acima de 0,7, cumprindo, já naquele exercício, a meta do PMDI de alcançar, em 2011, 100 Municípios.

De outro lado, as políticas públicas que objetivam o desenvolvimento dos 50 Municípios com pior desempenho no IMRS, permanecem sem identificação, a despeito do disposto no parágrafo único do art. 4º e no art. 5º da Lei nº 14.172/02. Assim, **reitero a recomendação quanto à necessidade de o Governo dar maior transparência às ações executadas, demonstrando a utilização do IMRS como**

**referência das políticas sociais e conferindo-lhe a devida importância no planejamento e na execução orçamentária.**

A respeito do Balanço Social, o § 1º do art. 8º da Lei nº 15.011/04 determina medidas corretivas a serem incorporadas na LDO quando não atingidas as metas estabelecidas nos Anexos Sociais. Em 2010 a SEPLAG registrou, em Nota Técnica, a impossibilidade de atender à norma por inexistência de regulamentação.

Na LDO de 2012, a SEPLAG introduziu demonstrativo específico para compor o Relatório Institucional de Monitoramento dos Programas Sociais (fls. 1840 e 1841 – vol. 10). Reiterou, porém, a dificuldade da adoção das medidas corretivas, como recomendado no parecer prévio de 2010. Nas notas técnicas SCPPO nºs 03 e 08, de 2011, reforçou, ainda, a intenção de trabalhar para que o referido comando legal seja alterado, visando dirimir as distorções decorrentes de dúvidas na sua aplicabilidade.

Na avaliação de resultados das políticas públicas, a CAMGE buscou seguir a óptica dos 7 Es, ou seja, execução, excelência, economicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade. Essa abordagem consta no relatório técnico e no Guia da Avaliação de Indicadores e de Resultados das Políticas Públicas, que será disponibilizado na página do Tribunal na internet. **Cumprer ressaltar que é fundamental o Tribunal perseverar nessa linha gerencial de controle externo, conjugando-se aspectos legais de finanças públicas com seus impactos sociais e econômicos para auferir os benefícios esperados pelo cidadão, razão de ser do Estado.**

O primeiro pilar da gestão por resultados, denominado “Qualidade Fiscal”, teve como objetivos estratégicos a garantia do equilíbrio fiscal, a redução da carga tributária, o aumento dos investimentos públicos e a adoção de política tributária indutora de investimentos privados, o aumento da participação da execução de projetos estruturadores em relação à despesa total e o aumento da qualidade e produtividade dos gastos setoriais.

Os resultados finalísticos e as metas estabelecidas pelo Governo foram considerados insuficientes para revelar o grau de alcance dos objetivos planejados. Dessa forma, a equipe técnica construiu outros indicadores, tendo contado como o apoio da Fundação Dom Cabral.

Os dados indicam que o Governo tem se mantido em equilíbrio fiscal desde 2004, apresentando superávit orçamentário ano após ano. Contudo, faz-se mister considerar os fatores que ameaçam esse equilíbrio no longo prazo, sendo mais importantes os relativos à dívida pública e ao déficit atuarial, analisados em tópicos específicos.

Para a garantia do equilíbrio de longo prazo e aumento da capacidade de investimento público e de realização de políticas sociais, **recomendo ao Governo intensificar esforços para a renegociação da dívida do Estado com a União, aperfeiçoar o sistema previdenciário, reduzir as despesas correntes mais flexíveis, otimizando a despesa e, do lado da receita, como já comentado, considerar sua sustentabilidade econômica, além da manutenção de melhorias contínuas na fiscalização para combate à sonegação e à informalidade.**

O segundo pilar da gestão por resultados, chamado “Qualidade e Inovação em Gestão Pública”, tem como objetivos estratégicos a transparência e o controle social das ações de governo, a promoção de inovações e disseminação de boas práticas de gestão e o aprimoramento da governança corporativa em autarquias, fundações e empresas públicas. O referido pilar objetiva, ainda, a profissionalização dos gestores, o aumento

da utilização de governo eletrônico e da participação do terceiro setor na prestação de serviços e a efetivação da política de prestação de contas à sociedade, mantendo-se o equilíbrio fiscal.

A execução de programas da área foi analisada, assim como foram verificados indicadores de resultados utilizados pelo Governo e outros empregados pela CAMGE. Em face dos resultados apurados, **recomendo ao Governo aumentar o índice de transparência, continuar a disponibilizar serviços governamentais eletrônicos e a certificação profissional, sistematizar os resultados das avaliações de desempenho de servidores, aperfeiçoar a avaliação de desempenho das OSCIPS, seguir na celebração de acordos de resultados, aumentar o componente estratégico dos gastos mediante maior participação de projetos estruturadores, enfim, continuar a perseguir maiores índices de satisfação com serviços públicos em todas as regiões de planejamento.**

Na área “Educação de Qualidade” foram definidos os objetivos de aumentar a qualidade do ensino e a escolaridade média da população, com elevados níveis de equidade, tendo como norte padrões internacionais de custo e qualidade, reduzindo, ainda, as disparidades regionais de aprendizado.

No PMDI foi fixada uma série de resultados finalísticos, com metas para 2011 e 2023. Na avaliação da execução foi constatado um crescimento nominal de 37,68% de dispêndios nos quatro anos de vigência do PPAG 2008/2011, explicado pelo aumento da arrecadação fiscal. Em 2011 o gasto na pasta foi de R\$5,94 bilhões, representando 9,65% da despesa total do Estado. Outros indicadores de resultados apresentaram ambiguidade. O quesito “leitura” melhorou em todas as regiões, com mais de 83% dos alunos do 3º ano do ensino fundamental no nível recomendável. Porém, nos quesitos “Língua Portuguesa” e “Matemática”, os percentuais de alunos no nível recomendável são baixos, sendo mais baixos, ainda, no Jequitinhonha/Mucuri e Norte de Minas. As taxas de distorção idade/série e rendimento/evasão são piores para o ensino médio, com as maiores distorções na região Jequitinhonha/Mucuri.

O Governo aduziu que a despesa *per capita* nas regiões mais pobres foi maior. Contudo, verifica-se que os dispêndios, quer em termos absolutos quer em termos relativos, foram insuficientes para a reversão do quadro.

**Assim, recomendo ao Governo implementar políticas educacionais mais efetivas em todas as regiões, conjugadas com medidas de desenvolvimento econômico, considerando-se que é certa a existência de via de mão dupla entre educação e progresso. Recomendo, também, continuar a implantação de políticas direcionadas ao jovem, que influenciam no seu aprendizado, a exemplo da área de resultado “Protagonismo Juvenil”, vigente até 2011, porém com aperfeiçoamento no sistema de planejamento, em especial quanto à construção de metas físicas e financeiras.**

A área de resultado “Vida Saudável” foi concebida para universalizar o acesso à atenção primária e reduzir as disparidades regionais no atendimento à saúde, reduzir a mortalidade materno infantil, ampliar a longevidade da população com doenças do aparelho circulatório e diabetes. A área busca, ainda, aumentar a eficiência alocativa e a otimização do sistema de atenção à saúde, promover hábitos de vida saudável e ampliar o acesso ao saneamento básico.

Metas de resultados finalísticos foram fixadas para 2011 e 2023, tendo sido apurados aumentos nominais e reais de despesas em 2011 em relação a 2008. A COPASA foi

responsável por 16,41% dos gastos. O total de dispêndios foi de R\$4 bilhões (6,55% da despesa total). Houve redução do componente estratégico dos gastos, ou seja, da participação dos programas estruturadores.

Quanto aos indicadores de resultados da saúde, **recomendo ao Governo o aperfeiçoamento, como dito pela CAMGE, em especial no que tange à necessidade de medição da qualidade dos atendimentos, da demanda reprimida, do nível de acesso aos serviços e procedimentos, da variedade de serviços oferecidos, bem como do quantitativo de unidades assistenciais, número de leitos e de vagas em UTI. A medição deverá ser realizada por região de planejamento da saúde, objetivando melhorar o grau de resolubilidade de cada região para aumento do bem-estar da população e redução dos custos com deslocamentos.**

Ao longo do tempo, foi verificada tendência de queda na taxa de anos potenciais de vida perdida e na de mortalidade infantil. Aumentou o número de nascidos vivos de mães que receberam sete ou mais consultas, assim como aumentou a cobertura do Programa de Saúde da Família – PSF. Melhorias foram verificadas no quesito saneamento, restando elevada, contudo, a falta de acesso ao abastecimento de água e a redes de esgoto. Verificada situação de fortes disparidades regionais, **recomendo ao Governo aumentar o gasto *per capita* nas regiões menos favorecidas, visando à efetiva redução das desigualdades sociais.**

Em 2011, na área da defesa social, houve redução, em valores constantes, de 13,26% nos gastos, comparado com 2008, sendo os dispêndios da ordem de R\$1 bilhão (1,73% da despesa total do Estado).

Ressalta-se que nem todos os programas de despesas classificados como segurança pública são registrados como defesa social. Na função segurança pública, a despesa foi de R\$7,5 bilhões, que equivale a 12,23% da despesa do Estado, aí incluída a parcela da defesa social. Em segurança pública houve aumento real de 30,16% em relação a 2008. Nessa função foi apurada expressiva redução de despesas de capital (investimentos) e aumento de despesas correntes.

O exame da efetividade das políticas de segurança pública e defesa social revelou que, em 2011, houve aumento da taxa de crimes violentos e da de homicídios. Por outro lado, observados esses e outros indicadores em relação a 2008, constata-se evolução nos resultados. **Recomendo ao Governo continuar aprimorando as políticas de defesa social, essenciais para a qualidade de vida em Minas Gerais.**

A área de resultado “Qualidade Ambiental” sofreu reduções sistemáticas, sendo que, de 2008 a 2011, houve queda de mais de 50%. A par da diminuição de recursos, a CAMGE constatou evolução na maioria dos indicadores eleitos pelo Governo. **Recomendo-lhe ampliar o leque de indicadores, incluindo, por exemplo, o Índice de Qualidade do Ar – IQAR, envidar esforços para disponibilizar ao Tribunal, em tempo hábil para a emissão do parecer prévio, o Índice de Desempenho da Política Pública de Meio Ambiente – IDPA – e intensificar ações transversais, tendo como objeto o desenvolvimento sustentável.**

A área “Redes de Cidades e Serviços” teve aumento de execução de despesa de 2008 a 2010 e recuo em 2011, quando sua participação na despesa total foi de 1,86%. O programa “Processo”, cujo objetivo geral é propiciar a ligação pavimentada de todos os Municípios mineiros e contribuir para seu desenvolvimento, foi encerrado em 2011, mas teve suas metas assumidas pelo programa “Caminhos de Minas”. O programa “Copa do Mundo 2014” apresentou realização de despesas de 83,96% em relação ao

crédito autorizado e a maioria de suas ações não apresentou aderência ao planejamento. Esse programa conta com acompanhamento específico de comissão do Tribunal.

**Recomendo ao Governo aumentar a eficiência e a aderência orçamentária, para que haja plena execução das ações, sem prejuízo da construção e uso de indicadores mais específicos para avaliar o alcance dos objetivos estratégicos da área “Rede de Cidades” do PMDI 2011/2030.**

A área “Logística de Integração e Desenvolvimento” visa melhorar o sistema de transportes como condição para o desenvolvimento, especialmente das regiões de menor dinamismo. De 2008 para 2011 as despesas aumentaram em valores correntes, contudo tiveram participação reduzida para 1% no total de despesas. Os indicadores governamentais revelam melhorias, entretanto os quesitos de qualidade da infraestrutura de transportes não estão claros, motivo pelo qual **recomendo ao Governo que os especifique nas medições.**

A área “Inovação, Tecnologia e Qualidade”, em termos gerais, objetiva fortalecer a competitividade da empresa mineira. A execução de despesas em relação ao total do Estado tem se mantido constante nos últimos três anos, em torno de 0,5%, percentual inferior aos 0,95% apurados em 2008. **Recomendo ao Governo aperfeiçoar o planejamento na área e intensificar as ações para aumento da competitividade da economia mineira, propiciando a formação e a contribuição de pesquisadores para o setor produtivo.**

A área “Investimento e Valor Agregado da Produção” visa à promoção do investimento com agregação de valor. Foi verificado aumento contínuo das despesas, de 2008 a 2010, porém, com recuo em 2011, quando passou a compor 6,93% da despesa total. **Recomendo ao Governo aperfeiçoar o planejamento na área e, em sintonia com uma política tributária sustentável, intensificar as ações para contornar o impacto na economia mineira da demanda internacional por *commodities* e evitar o risco de primarização, fomentando a agregação de valor, a diversificação e a busca de novos mercados, o que proporcionará melhoria na pauta, no valor e no destino das exportações, aumento do PIB, do emprego e da arrecadação.**

A área de resultado “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva” teve aumento nominal de despesas de 2008 a 2011. A participação na despesa total cresceu até 2010, registrando pequena redução em 2011, quando atingiu 1,25%. Os indicadores, a maioria apurados até 2009, demonstram, no geral, melhorias significativas. **Recomendo ao Governo, contudo, aperfeiçoar ações para erradicar o trabalho infantil, ainda elevado no Estado. Em face do novo PMDI, com estratégia baseada em “Redes de Desenvolvimento Integrado”, recomendo, também, a intensificação de políticas transversais, conjugando políticas sociais com políticas econômicas regionais de desenvolvimento.**

Por fim, a área de resultados “Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce” sofreu redução de execução de despesas de 2008 a 2011; neste ano apresentou participação de apenas 0,21% na despesa total. Porém, nos programas estruturadores houve aumento de despesas. Os indicadores da região têm demonstrado melhorias ao longo dos anos, mas ela permanece em posição de inferioridade na comparação com as demais. **Recomendo ao Governo fomentar o desenvolvimento do Grande Norte, com a formulação de políticas econômicas**

**que, além de aumentar o gasto *per capita*, seja suficiente para gerar um salto nos resultados sociais.**

### **Dívida fundada**

A dívida fundada, também denominada consolidada, apresentou crescimento nominal de 10,85% em relação a 2010, ano em que já havia crescido 14,75%, totalizando R\$77,671 bilhões em 31/12/11. Na composição da dívida consolidada destaca-se a dívida por contrato, que perfaz R\$69,230 bilhões, correspondendo a 93,02% do estoque da dívida. Dessa parcela, 94,78% refere-se à dívida interna e 5,22%, à dívida externa. Em relação a 2010, a dívida por contrato aumentou 7,37% (Tab. 206, fl. 2092 – vol. 10).

O desembolso com o serviço da dívida contratual (amortização, juros e encargos), no exercício de 2011, somou R\$3,960 bilhões, correspondendo a 14,19% da Receita Líquida Real – RLR. Por outro lado, foi incorporado ao montante da dívida R\$5,874 bilhões, relativos a juros não pagos e correção monetária. Tal situação demonstra que há crescimento vegetativo da dívida, porquanto o total desembolsado para o pagamento do seu serviço é menor do que o montante acrescido a título de juros e correção monetária.

Dentro da dívida contratual, destaca-se a dívida com a CEMIG, da ordem de R\$5,580 bilhões (8,06% do total) e a chamada “dívida intralimite”, que se refere àquela renegociada com a União, ao amparo da Lei nº 9.496/97, e demais contratos considerados dentro do limite de 13% da RLR, estipulado para o pagamento das despesas, totalizando R\$58,627 bilhões (84,68% do total).

Observa-se a ocorrência de crescimento real de 126,61% na evolução da dívida com a CEMIG, em valores constantes, em relação ao valor registrado em maio de 1995, data da assinatura do contrato, conforme registros nos Balanços Gerais do Estado e no SIAFI (Tab. 210, fl. 2098 – vol. 10). Esse crescimento é explicado pela elevada taxa real de juros (8,18% a.a.) e correção pelo IGP-DI, que tem superado os demais índices que balizam a economia brasileira.

No que tange à dívida renegociada com a União, o Estado vem cumprindo a Lei nº 9.496/97. Entretanto, não tem conseguido reduzir seu estoque, que tem aumentado continuamente, também em decorrência da elevada taxa de juros reais de 7,5% a.a. e da correção monetária pelo IGP-DI.

A Dívida Consolidada Líquida – DCL (obtida pela diferença entre a dívida consolidada e as disponibilidades financeiras), totalizou, em 2011, R\$67,779 bilhões, igual a 1,8179 vezes a RCL, cujo valor foi de R\$37,284 bilhões, cumprindo o limite que é de até 2 vezes a RCL (fl. 2094 – vol. 10).

As garantias concedidas pelo Estado totalizaram R\$880,821 milhões e corresponderam a 2,36% da RCL, portanto dentro do limite de 22% fixado pela Resolução nº 43 do Senado Federal.

No tocante às operações de crédito, estas somaram R\$304,493 milhões e foram provenientes de repasses de contratos em andamento, não tendo havido nenhuma nova contratação no ano em análise, embora o Poder Executivo tenha obtido autorização da Assembléia Legislativa para tal. Faz-se necessário registrar que o Estado cumpriu tanto a chamada “regra de ouro”, mantendo as operações de crédito previstas e realizadas inferiores às despesas de capital, quanto o limite de 16% da RCL, imposto

pelo art. 7º, I, da citada Resolução do Senado, porquanto as receitas realizadas a esse título corresponderam a 0,78%.

Dois outros assuntos relevantes no contexto da dívida consolidada dizem respeito aos resultados primário e nominal. O primeiro é o indicador que melhor revela o desempenho das finanças públicas e espelha a capacidade do Governo de acumular recursos para o pagamento dos encargos da dívida. O resultado nominal objetiva medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida – DFL e representa a diferença entre o saldo da DFL acumulada até o final do bimestre de referência e o saldo em 31 de dezembro do exercício anterior.

Esses indicadores também são importantes porque, se verificada dificuldade em realizar receitas suficientes para comportar o cumprimento das metas estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público deverão promover, nos trinta dias subsequentes a cada bimestre, a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo critérios fixados na LDO, conforme exige o art. 9º da LRF.

Para 2011, a LDO fixou critérios para limitação de empenho apenas para a obtenção da meta de resultado primário, não contendo disposição específica quanto à meta de resultado nominal, contrariando exigência da LRF.

De acordo com a CAMGE (fl. 2105 – vol. 10), o resultado primário, estimado em 0,07% do PIB nacional (R\$2,822 bilhões), alcançou aproximadamente 0,067% (R\$2,757 bilhões), porém o cumprimento da meta ficou prejudicado apenas no final do último bimestre de 2011, não impondo limitação de empenho e movimentação financeira no exercício. Entendo, nesse aspecto, cumprido o art. 9º da LRF.

O estudo técnico demonstra que o resultado primário alcançado em 2011 só foi menor que o obtido em 2008 e, apesar do grande avanço em relação ao ano passado e a exercícios anteriores, ele não foi suficiente para quitar as despesas financeiras do exercício (amortização, juros e encargos), que somaram R\$4,2 bilhões (Tab. 215 e gráfico – fls. 2106 e 2107 – vol. 10).

Em relação ao resultado nominal, detectou-se que, a partir do 5º bimestre, a realização das receitas não comportaria o cumprimento da meta, porém o Governo não limitou empenho, tampouco movimentação financeira (fl. 2105 – vol. 10). O valor projetado para a meta, em 2011, foi de R\$1,922 bilhão, enquanto o valor obtido até o final do 6º bimestre correspondeu a R\$6,221 bilhões, evidenciando crescimento da DFL além do esperado.

A ocorrência de superávit primário insuficiente para cobrir despesas da dívida, em conjunto com novas operações de crédito, resultou, no passar dos anos, em déficit nominal recorrente. A manutenção de déficits nominais maiores que os superávits primários resultam em expansão continuada da DCL, comprometendo a realização de novos investimentos.

Quanto à falta de limitação de empenho e movimentação financeira, em face do descumprimento da meta de resultado nominal, destaca-se que a LDO estimou o saldo da dívida para 2011 em R\$57,952 bilhões, valor inferior ao realizado em 2010 (R\$59,115 bilhões) e, portanto, fora da realidade do Estado.

A falta de congruência do resultado nominal com as metas traçadas na LDO vem se repetindo ao longo dos anos. A meta da DFL, para 2011, inferior à de 2010, é quadro difícil de ser visualizado, considerando as dificuldades para cumprimento das obrigações do Estado, em relação às suas dívidas, principalmente com a União e a

CEMIG, o que impacta o estoque crescente da dívida consolidada e, por conseguinte, da DFL. Esse perfil reforça a necessidade de o Estado **continuar envidando esforços para a renegociação da dívida de Minas Gerais em níveis compatíveis com a realidade econômica do país.**

A título de esclarecimento, deve ser registrado que, no decorrer do acompanhamento da gestão, pela CAMGE, no exercício financeiro de 2012, verificou-se que a meta do resultado nominal foi redimensionada a patamares mais realísticos e vem sendo devidamente cumprida.

Na defesa apresentada, a SEF informa que não foi praticada a limitação de empenho, em razão da tendência superavitária identificada no orçamento fiscal, concretizada com a obtenção do superávit de R\$151 milhões. No tocante às operações de crédito, aduz que foram autorizadas pelo Legislativo, estão em fase de contratação e que não comprometerão a capacidade de pagamento do Estado por estarem respaldadas pelos critérios da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, pautadas em estimativas concebidas em bases conservadoras e em estrita observância dos critérios fixados no Programa de Ajuste Fiscal.

A Unidade Técnica destacou que, para a análise fiscal do setor público, a STN contempla a variação da dívida fiscal líquida, não cabendo, portanto, ao Estado, a adoção de critério diverso, ao fundamento da tendência superavitária identificada no orçamento fiscal do exercício.

Acolho o entendimento da CAMGE e **recomendo ao Governo que, nos exercícios futuros, a LDO contemple a fixação dos critérios para limitação de empenho e movimentação financeira, caso não seja obtida a meta de resultado nominal, e que tais critérios sejam devidamente observados para fiel cumprimento às determinações da LRF.**

#### **Planejamento de curto prazo e execução orçamentária**

No que tange ao planejamento de curto prazo, registra-se que o Governador, em mensagem encaminhada à Assembléia Legislativa, destacou os objetivos de manter o equilíbrio fiscal, compatibilizar a arrecadação com as despesas e priorizar os investimentos nas áreas mais sensíveis.

A CAMGE verificou que as metas e prioridades do Poder Executivo, constante na LDO, são compatíveis com as previstas no PPAG 2008/2011. Constatou, entretanto, a ausência de normas relativas ao Sistema de Custos, que não teve sua implantação concretizada, apesar dos esforços despendidos. O Tribunal, reiteradas vezes, recomendou a sua adoção. Ressalta-se, no entanto, que a STN fixou novo prazo para a implantação do referido Sistema, mediante a Portaria nº 828/11, qual seja, 2014.

O Sistema de Custos visa aprimorar o acompanhamento e a avaliação do gasto e se constitui em ferramenta de subsídio ao planejamento e controle na alocação e aplicação dos escassos recursos públicos. Assim, o **Governo deve aproveitar esta oportunidade para, além de implantar o Sistema de Custos, formular as diretrizes relativas a esse controle, na LDO, conforme previsto no art. 4º, I, “e” e no art. 50, § 3º, da LRF.**

Destaca-se que permanece sem cumprimento o disposto no § 5º do art. 155 da Constituição do Estado, uma vez que não consta, na LDO, a fixação de percentual não inferior a 1%, calculado sobre a receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais.

A ausência desse parâmetro prejudica, também, o cumprimento do § 2º do art. 158 da Constituição Mineira porque o percentual – executado e pago – das despesas com as referidas propostas constitui limite para os gastos com publicidade.

A SEPLAG informou, pelo Controle Interno, que pretende iniciar debate na Assembleia Legislativa, objetivando a alteração do texto constitucional, uma vez que não vem sendo realizadas tais audiências. Todavia, entendo que participação popular no processo de elaboração e discussão dos instrumentos de planejamento, com a inserção de propostas formuladas diretamente pelo povo, constitui efetivo exercício da democracia direta e importante ação de controle social da Administração Pública, do qual não se deve abrir mão. **Recomendo, assim, ao Governo que fixe, na LDO, inclua na LOA e execute o percentual mínimo exigido na referida norma constitucional.**

O Orçamento Fiscal para 2011 estimou as receitas em R\$44,999 bilhões e fixou as despesas em igual valor. Para o Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado foi fixado o valor de R\$5,999 bilhões e para as Receitas e Despesas Intraorçamentárias, a previsão foi de R\$1,804 bilhão.

A LOA autorizou o Poder Executivo a abrir créditos adicionais suplementares no limite máximo de 10% da despesa fixada. Posteriormente, esse limite foi elevado para 18,5% mediante a Lei nº 19.720/11. Desse percentual foram excluídas suplementações referentes aos gastos com pessoal e encargos sociais; recursos vinculados e diretamente arrecadados; dotações relativas ao pagamento da dívida pública; precatórios e sentenças judiciais; créditos à conta da dotação Reserva de Contingência e aqueles destinados à contrapartida de convênios, acordos e ajustes; suplementações de dotações com recursos constitucionalmente vinculados aos Municípios e alterações da modalidade da despesa e do identificador de procedência e uso a que se refere o art. 17 da LDO.

A exclusão de tais gastos da limitação para abertura de créditos suplementares configura ofensa aos arts. 167, VII, da Constituição República, e 161, VII, da Constituição Estadual, bem como ao art. 5º, § 4º, da LRF, como apontado no exame concernente ao exercício de 2010.

Os créditos suplementares totalizaram, em valores brutos, R\$18,285 bilhões. Desse montante, R\$6,221 bilhões oneraram o percentual de 18,5%, e representaram 13,83% do crédito inicial. O restante dos créditos suplementares – R\$12,063 bilhões – foi aberto para atender os créditos excluídos do percentual autorizado. Se considerados estes créditos, o percentual, em valores brutos, atingiria 39,60%; em valores líquidos, ou seja, deduzidas as anulações, o percentual seria de 24,65% (Tab. 230 – fl. 2146 – vol. 10).

Na defesa, a SEPLAG alegou que o percentual total de suplementação orçamentária não deve comportar os gastos desonerados por terem características específicas. Seriam despesas de caráter obrigatório, justificando maior grau de autonomia no seu gerenciamento. As exclusões objetivam evitar contingências em razão de fatos supervenientes e imprevisíveis, a exemplo de atendimento a determinações judiciais, que conferem legitimidade às alterações orçamentárias. Além disso, tais exclusões são aprovadas pelo Poder Legislativo.

É sabido que o Orçamento é peça fundamental para a gestão pública, tecnicamente chamada Plano Diretor do Governo. É de se esperar, portanto, que tal instrumento

espelhe todas as ações da Administração, guiando-a para a consecução dos fins propostos.

Nesse sentido, chega a ser contraditório, ou mesmo paradoxal, que as despesas de caráter obrigatório tenham necessidade de maior autonomia em seu gerenciamento, justamente em face da estabilidade das relações jurídicas que lhes dão suporte. Além disso, conquanto os fatos supervenientes contenham certa imprevisibilidade, o Governo detém conhecimento da série histórica das suplementações que foram necessárias, em exercícios anteriores, ao atendimento dessas demandas. Assim, é perfeitamente possível que se elabore o planejamento, sem que haja desonerações, seja projetando adequada dotação para Reserva de Contingências, seja estabelecendo percentuais fixos para abertura de créditos suplementares em respeito aos princípios da limitação de créditos e da exclusividade.

Não obstante as alegações da defesa e a autorização contida na LOA, é fundamental salientar que a prática de desonerar o limite fixado para abertura de créditos suplementares não se coaduna com os preceitos constitucionais e legais de Direito Financeiro e de Finanças Públicas e contraria o princípio da limitação dos créditos orçamentários.

**Pelo exposto, recomendo que o Governo, ao elaborar as leis orçamentárias, estabeleça limite percentual que comporte todas as suplementações, com o intuito de se ajustar aos ditames constitucionais e legais e permitir melhor controle das ações do Poder Público.**

#### **Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado**

As despesas inicialmente autorizadas no Orçamento de Investimento das Empresas Controladas – R\$5,999 bilhões – foram alteradas em razão dos créditos adicionais realizados no decorrer do exercício financeiro, atingindo R\$8,337 bilhões. Desse montante, foram executados R\$6,861 bilhões. As variações positivas mais significativas do Patrimônio Líquido ocorreram nas empresas MGS (19,42%), Prodemge (19,66%) e Cemig – Geração e Transmissão (41,76%) – (Tab. 235 – fl. 2158 – vol. 10).

O Estado realizou transferências para as empresas controladas no valor de R\$195,666 milhões, sendo R\$114,139 milhões para o BDMG e R\$81,527 milhões para a CODEMIG, objetivando a constituição ou aumento de capital.

Consoante o relatório técnico, as empresas controladas cumpriram a legislação quanto à solicitação de créditos adicionais, exceto a CEMIG – Geração e Transmissão S.A. e a CEMIG - Companhia Energética de Minas Gerais, que mostraram execução acima dos créditos orçamentários autorizados nos programas 702 – Obrigações Especiais (0,01% a maior) e 253 – Aporte de Capital – CEMIG (76,68% a maior), descumprindo o art.167, II, da Carta Federal e o art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64 (Tab. 241 – fl. 2161 – vol. 10).

Em relação a esse apontamento, a CEMIG – Companhia Energética de Minas Gerais esclareceu que o excedente orçamentário no valor de R\$38,342 milhões ocorreu em face da aquisição das ações da Cia. de Gás de Minas Gerais – GASMIG. Ressaltou que tal evento deve ser realizado em completo sigilo conforme art. 8º da Instrução CVM nº 358/02, que dispõe sobre o dever de guardar sigilo das informações relativas a ato ou fato relevante.

Por sua vez, a SEF informou que dada a natureza da aquisição e da importância estratégica do negócio para os envolvidos e o fato de sua aprovação ter ocorrido em 27/12/11, não houve tempo hábil para a edição do competente decreto. Afirmou, ainda, seu compromisso de intensificar, em conjunto com a SEPLAG, o gerenciamento do desempenho financeiro das empresas públicas e sociedades de economia mista para evitar novas ocorrências.

Todavia, considerando que o procedimento de executar despesas acima dos créditos orçamentários autorizados vem ocorrendo desde 2008, consoante informado pela CAMGE, **recomendo ao Governo determinar à SEPLAG que promova o aperfeiçoamento do sistema de planejamento orçamentário, evitando distorção entre a estimativa para investimento e a execução.**

### **Fixação e execução das despesas orçamentárias**

A despesa fiscal de 2011 foi fixada de acordo com a legislação em vigor e com o planejamento do orçamento do Estado, no montante de R\$46,803 bilhões, considerando as Despesas Intraorçamentárias. A alteração orçamentária em razão dos créditos adicionais elevou as despesas autorizadas para R\$58,337 bilhões, das quais foram realizados R\$54,694 bilhões (93,75%).

Em comparação com 2010 houve incremento nominal de 18,77% na despesa fiscal realizada, com destaque para as despesas intraorçamentárias que sofreram acréscimo de 236,48% com relação ao exercício anterior. As despesas correntes, de capital e intraorçamentárias, representaram, respectivamente, 79,07%, 10,64% e 10,28% do total das despesas orçamentárias de 2011. Com relação a 2010 apenas as despesas de capital mostraram recuo.

Os gastos mais representativos foram realizados nas funções Encargos Sociais, Segurança Pública, Educação e Previdência Social, com participações respectivas de 24,92%, 23,77%, 23,28% e 11,73% da despesa realizada.

Verificou-se significativo aumento nos gastos com pessoal e encargos sociais (15,62%), que continuam a representar os maiores dispêndios do Estado, por natureza de despesa, correspondendo a 40% da despesa total realizada.

Também os serviços terceirizados, que englobam locação de mão de obra e outros serviços de terceiros – pessoa física e jurídica – e consultoria, vêm mostrando crescimento expressivo, acima da inflação, desde 2007. Essa questão foi objeto de recomendação, no parecer de 2010, para que o Governo lhe dedicasse especial atenção, sob pena de comprometimento dos investimentos públicos. De outra parte, a série histórica dessas despesas mostra variação de 23,68% em relação a 2007/2008, 15,08% de 2009/2010 e 8,08% de 2010/2011, evidenciando redução no incremento dos gastos com serviços terceirizados.

A CAMGE ressaltou que, embora o cenário atual não apresente descontrole de gastos com custeio, considerando sua participação nas despesas totais, ele também não revela um resultado muito positivo na busca de eficiência no controle dos gastos de custeio.

Os investimentos e inversões financeiras apresentaram significativa queda em 2011, tanto com relação às despesas totais quanto em relação às outras despesas correntes, representando menor eficácia no direcionamento dos gastos públicos. A maior parcela dos investimentos está representada pelas despesas com obras e instalações, da qual grande parte foi destinada à malha rodoviária de Minas Gerais. Nas inversões financeiras, destaca-se o elemento Concessão de Empréstimos e Financiamentos,



realizados principalmente pelo Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento – FINDES e pelo Fundo de Fomento e Desenvolvimento Socioeconômico de Minas Gerais – FUNDESE.

Sobre o desempenho na área "Qualidade Fiscal", considerado o indicador Participação das Despesas de Capital na Despesa Total – período 2002 a 2011 – a CAMGE concluiu que não foi atingida a meta das despesas de capital do PMDI. Ressaltou que nos últimos anos vem ocorrendo a priorização de dispêndios com amortização da dívida em detrimento dos investimentos.

Em linhas gerais, as despesas apresentaram estabilidade ou leve queda em relação ao PIB, condição importante para melhoria da eficácia do Estado de Minas Gerais.

### **Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino**

As fontes de financiamento para manutenção e desenvolvimento do ensino devem corresponder a, pelo menos, 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados aos Municípios conforme determina o art. 212 da Constituição Federal.

Na prestação de contas foi informado que o Estado aplicou, em 2011, 31,11% na manutenção e desenvolvimento do ensino. O FUNDEB representou 75,56% dos créditos autorizados, constituindo a principal fonte de financiamento da educação, seguido dos recursos oriundos do Tesouro Estadual e da Cota Estadual do Salário Educação – QESE – com participações, respectivas, de 13,30% e 5,41% do total dos recursos autorizados.

A contribuição do Estado para o citado Fundo foi de R\$5,404 bilhões. Em contrapartida recebeu R\$4,928 bilhões, verificando-se perda no valor de R\$476,248 milhões, perda essa considerada como despesa no cálculo do índice legal de aplicação no ensino.

Em 2011, a educação ocupou o terceiro lugar em gastos por função – 12,18%, contra 11,58% em 2010 – evidenciando pequeno acréscimo.

Os gastos do FUNDEB, relativos à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, alcançaram a cifra de R\$3,443 bilhões, igual a 69,31% da receita total do Fundo, cumprindo o mínimo fixado no art. 60, XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição da República, alterado pela Emenda Constitucional (EC) nº 53/06, e no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07.

A CAMGE observou a inclusão, no ensino, das despesas inscritas em Restos a Pagar não Processados – RPNP (R\$144,519 milhões), em desacordo com a Instrução Normativa nº 13/08, deste Tribunal, procedimento esse que vem ocorrendo sistematicamente. Retirada essa despesa, os gastos atingem R\$8,776 bilhões que, confrontados com o total das receitas líquidas de impostos, perfazem uma aplicação de 30,60%.

Mantendo a mesma sistemática dos anos anteriores, o Estado computou, ainda neste montante, os valores gastos com inativos e pensionistas, o que, segundo meu convencimento, contraria o disposto no art. 70 da Lei nº 9.394/96 (Lei das Diretrizes e Bases da Educação). A CAMGE, então, procedeu à retirada dessas despesas – R\$2,550 bilhões – chegando ao percentual de 21,71%.



Não obstante meu convencimento, este Tribunal vinha adotando, até o exercício de 2011, interpretação idêntica àquela desenvolvida pelo Governo.

Alterando sua orientação, este Tribunal baixou a Instrução Normativa nº 09/11, determinando expressamente a exclusão dos gastos com inativos e pensionistas do cômputo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. A referida orientação passou a ser exigida a partir do exercício de 2012.

Em face dessa mudança de orientação, o Governador propôs celebração de Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, instrumento de controle consensual, criado pela Lei Complementar Estadual nº 120, de 15/12/11, e regulamentado, no âmbito deste Tribunal, pela Resolução nº 01/12.

A proposta de TAG apresentada pelo Governador foi aprovada, pelo Pleno, no Processo nº 862943, na sessão de 02/05/12, cujo relator foi o Conselheiro Mauri Torres.

Nesse contexto, conquanto esteja convencido de que o Estado não aplicou o mínimo exigido constitucionalmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, porque os gastos com inativos e pensionistas não deveriam ser computados para esse fim, não seria legítimo, por afrontar o princípio da segurança jurídica, exigir do Governo, no exercício de 2011, comportamento diverso daquele até então exigido, especialmente em face da interpretação histórica adotada por esta Corte de Contas. Ademais, a aprovação do TAG projetou, retrospectivamente, efeito jurídico estabilizador sobre a matéria, notadamente quando o Tribunal reconheceu a necessidade de modular a aplicação de sua nova interpretação inclusive para o futuro [ lembrando que ela passa a valer a partir de 2012.]

### **Despesa com ações e serviços públicos de saúde**

Nas ações e serviços públicos de saúde foi demonstrada a aplicação do montante de R\$3,525 bilhões, correspondente a 12,29% da receita vinculável, excluído o Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP, por recomendação deste Tribunal, o que revela, em princípio, o cumprimento do mínimo de 12%, nos termos do art.198, § 2º, II, e art. 77, II, do ADCT da Constituição da República.

Realizado, porém, estudo mais detalhado dos gastos, verificou-se que foram computados valores não liquidados, equivalentes a R\$191,772 milhões.

Ajustado o valor informado pelo Estado, a partir da exclusão dos valores inscritos em RPNP de 2011, conforme determina a Instrução Normativa nº 19/08, deste Tribunal, alterada pela Instrução Normativa nº 01/11, e observada a Portaria nº 249/10, da STN, chega-se ao montante apurado de R\$3,334 bilhões, no qual estão inseridos os investimentos realizados pela COPASA, no valor de R\$661,052 milhões.

A Unidade Técnica apurou, ainda, que, do saldo de RPNP, referente ao ano de 2010, foram realizadas liquidações no valor de R\$70,378 milhões em 2011, o que, conforme a referida Instrução Normativa, deve ser considerado como despesas do exercício de 2011. Assim, o montante passa a ser de R\$3,404 bilhões, o que representa 11,87% da receita vinculável, evidenciando o não cumprimento do art. 77, II, do ADCT da Constituição da República.

No montante considerado pelo Governo estão consignadas, ainda, ações de assistência à saúde realizadas pela Polícia Militar do Estado de Minas Gerais – PMMG, pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG e pelo Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais – IPSM,



os quais não apresentam os atributos de universalidade e gratuidade, preconizados no art. 196, *caput*, da Carta Federal, e no art. 186, parágrafo único, III, da Constituição Estadual, o que afasta a possibilidade de serem classificadas como despesa em saúde.

Demais disso, no entendimento do Órgão Técnico, as despesas com saneamento, custeadas por fonte de recursos da COPASA, não podem, também, ser considerados como gastos na saúde, pois são custeados com recursos distintos da base de cálculo definida pela legislação para financiamento das ações e serviços de saúde, ou seja, com recursos originados de tarifas cobradas pela prestação do serviço de saneamento.

Dessa forma, a CAMGE efetuou novo cálculo, decotando os valores relativos às ações realizadas pela PMMG, IPSEMG e IPSM e os gastos da COPASA. Com esse expurgo, o montante das despesas foi reduzido ainda mais, passando a representar 7,92% da base de cálculo (Tab. 295 – fl. 2242 – vol. 10).

Também entendo que não devem ser computadas, para fins de apuração do índice constitucional, as despesas aplicadas em saúde e destinadas à clientela fechada. Entendo que tais gastos não se compatibilizam com a norma prevista no art. 196, *caput*, da Constituição Federal de 1988, que instituiu o princípio do acesso universal e igualitário à saúde.

No que tange aos gastos realizados com investimentos em saneamento básico, embora desenvolvesse uma exegese mais restritiva que a adotada pelo Tribunal e pelo Estado, estava convencido, até que sobreviesse interpretação autêntica produzida pelo Congresso Nacional, de que era possível inserir os gastos com investimentos em saneamento básico no cômputo do índice constitucional da saúde, desde que esses valores proviessem dos lucros obtidos pelo Estado, como acionista majoritário da COPASA.

Cumpra informar que a Lei Complementar nº 141, de 13/01/12, a qual regulamenta o § 3º do art. 198 da Carta Federal, dispõe, no art. 4º, V, que não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos, aquelas decorrentes de “saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade”.

Sobrevindo interpretação autêntica quanto à matéria, parece-nos não haver mais espaço interpretativo capaz de considerar os gastos realizados pela COPASA no cálculo do mínimo constitucional exigido.

E mais, em face desse novo panorama, o Governador do Estado, por meio do mencionado TAG, comprometeu-se a aumentar gradualmente a alocação de recursos nessa área, de modo a alcançar o índice de 12% da base de cálculo, previsto no § 2º do art. 198 da Carta Federal até o exercício de 2014, devendo aplicar 9,68% em 2012; 10,84% em 2013 e 12% em 2014.

Aduz-se aqui, *mutatis mutandi*, o mesmo raciocínio desenvolvido na análise das despesas com o ensino quanto à necessidade de estabilidade das relações jurídicas, considerando inclusive, o efeito jurídico estabilizador promovido pela aprovação do TAG. Em outras palavras, não podemos desconsiderar que a linha de interpretação adotada pelo Tribunal, até a edição da Lei Complementar nº 141, de 13/01/12, gerou no Governo a confiança legítima de que sua opção interpretativa estava, até então, correta.

Registra-se, por fim, que os recursos aplicados na saúde foram superiores aos destinados aos investimentos em transporte e sistema viário, atendendo, pois, o comando do § 1º do art. 158 da Constituição Mineira.

### **Despesa com o amparo e fomento à pesquisa**

A transferência do Estado para a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG foi de R\$258,247 milhões, superando em 0,02% o limite constitucional de 1% da receita corrente ordinária. Desse valor, foram executados R\$234,494 milhões, sendo 4,19% alocados nas áreas meio da Fundação e 95,81% nas finalísticas (Tab. nº 300 – fl. 2253 – vol. 10).

No estudo técnico, verificou-se a intempestividade na liberação dos recursos para a FAPEMIG, fato recorrente que pode causar efetivo prejuízo ao planejamento e operacionalidade das atividades institucionais da Fundação, até porque se observa expressiva concentração do repasse no mês de dezembro.

Quanto à destinação mínima de 25% dos recursos repassados à FAPEMIG para o financiamento de projetos de pesquisa desenvolvidos por instituições estaduais, nos termos do art. 57 da LDO, constatou-se que a aplicação foi de 34,29%. Os empenhos destinados à própria Fundação representaram 32% da aplicação total.

O relatório técnico apontou, ainda, elevado saldo no Disponível, nos últimos quatro anos, o que significa que a Fundação tem mantido em caixa os recursos que deveriam estar sendo empregados em pesquisas essenciais ao desenvolvimento do Estado. A CAMGE sugere a criação de indicadores que visem medir o alcance dos objetivos e a efetividade das ações da FAPEMIG, permitindo, assim, otimizar a aplicação dos recursos postos à sua disposição.

Na defesa, a entidade argumentou que o descumprimento do repasse duodecimal não prejudicou a execução de financiamentos, haja vista o bom planejamento e controle dos gastos praticados, além de as concessões estarem concentradas a partir do segundo trimestre de cada ano. No tocante ao repasse às instituições de pesquisa, informou que a questão será solucionada somente após os Poderes Executivo e Legislativo promoverem a revisão e as modificações na concepção da LDO de cada ano, excluindo tal exigência. Até então, cabe à Instituição o seu cumprimento. Quanto ao elevado saldo nas contas do Disponível alegou que provém de exercícios anteriores, cujos repasses não foram cumpridos pelos respectivos governos.

Sobre a necessidade da criação de indicadores, a Fundação aduziu que foram criados o Departamento de Avaliação, com atribuição exclusiva de acompanhar, monitorar e avaliar os projetos financiados pela entidade, e o Núcleo de Pesquisa em Avaliação, formado por doutores e profissionais de universidades e centros de pesquisa. Afirmou estar ciente de que definir indicadores de impacto e mensuração do bem social gerado por programas e projetos é o maior desafio enfrentado pelas agências de fomento em avaliação de políticas públicas. Apesar das dificuldades, o Núcleo de Pesquisa em Avaliação deverá apresentar indicadores de impacto de um dos programas da FAPEMIG, o PAPPE – Programa de Apoio às Pesquisas em Empresas, que servirá de ponto de partida para a concepção de indicadores.

A CAMGE reconhece a carência e dificuldades apontadas pela Fundação, mas reitera a necessidade de definir indicadores de impacto que permitam aferir o alcance dos objetivos e a efetividades das ações de governo.

Em sua manifestação, a SEPLAG enfatizou que continuará a empreender esforços para prover, em tempo, os repasses e, principalmente, para melhorar sua execução. Já a SEF argumentou que a inconstância dos repasses não comprometeu a execução de projetos pela FAPEMIG que, inclusive, manteve expressivo volume de recursos financeiros disponíveis ao longo do exercício.

Em que pesem os argumentos de defesa, **reitero a recomendação deste Tribunal para que o Governo observe o disposto no art. 212 da Constituição Estadual, o qual determina repasses financeiros à FAPEMIG em parcelas mensais equivalentes a um doze avos. Recomendo-lhe, ainda, determinar à Fundação que aplique o percentual estabelecido anualmente na LDO em instituições de pesquisa do Estado, bem como que dê continuidade à formulação de indicadores, promovendo, também, a utilização do saldo disponível para fazer cumprir sua missão institucional.**

Ressalta-se a tramitação, no Tribunal, do Processo nº 858477, que traz importante análise e conclusões para contribuir na solução dos “gargalos” em relação às três áreas indicadas pela UNESCO, em seu relatório, sobre a ciência no mundo. Trata-se de um relatório para o Brasil, mas que aponta metas a serem perseguidas por todos os entes federados como forma de atingir o pleno desenvolvimento científico e tecnológico. Nesse relatório a equipe de auditoria concluiu, dentre outras medidas, pela necessidade de implantação de indicadores, o que se coaduna com a proposta da CAMGE.

Demais disso, cabe lembrar que o PMDI contempla o compromisso de fortalecer a competitividade e ampliar a capacidade de inovação das empresas, robustecer a articulação entre a rede de ciência, tecnologia e inovação e o setor produtivo e corroborar a rede de inovação tecnológica em todo território mineiro, metas que traduzem duas áreas de desenvolvimento propostas no relatório da UNESCO, **devendo o Governo, por isso, envidar esforços no cumprimento desses objetivos, ainda incipientes na atuação da Fundação.**

#### **Despesa com Pessoal**

O art. 19 da LRF fixa o limite global da despesa de pessoal dos Estados em 60% da RCL e o art. 20 estabelece a repartição deste percentual, fixando os limites setoriais que cada Poder ou órgão deve respeitar.

O cálculo dos gastos de pessoal relativos a 2011 seguiu metodologia adotada pelas Instruções Normativas nºs 1 e 5/01, deste Tribunal, que determinam a exclusão dos inativos e pensionistas, e da Portaria STN nº 249/10.

A CAMGE verificou que a despesa total com pessoal, apurada conforme a citada Portaria, alcançou R\$17,734 bilhões, correspondendo a 47,56% da RCL. Quando calculada nos termos das mencionadas Instruções o valor é de R\$15,212 bilhões, equivalente a 40,80% da RCL (Tab. 303 – fl. 2262 – vol. 10). Assim, constata-se o cumprimento dos limites de 60% e 57% (global e prudencial). Também foram observados os limites setoriais pelos Poderes Legislativo e Judiciário e pelo Ministério Público.

#### **Despesa com publicidade**

O Estado tem efetuado, trimestralmente, a publicação das despesas realizadas com publicidade, consoante preceitua a legislação de regência, com exceção, no exercício de 2011, para os gastos realizados pelo Tribunal de Justiça Militar, no quarto trimestre, no valor de R\$13.500,00.

A despesa anual somou R\$162,829 milhões, sendo R\$96,519 milhões da Administração Direta (59,28%), R\$4,497 milhões das autarquias e fundações (2,76%), R\$5,100 milhões dos fundos (3,13%) e R\$56,712 milhões das empresas controladas pelo Estado (34,83%).

Quanto ao limite dos dispêndios com publicidade, não se tem um parâmetro efetivo de aferição, porquanto, segundo preceitua o § 2º do art. 158 da Constituição Estadual, os gastos desse setor deveriam estar limitados à execução e ao pagamento das despesas relativas às ações prioritizadas nas audiências públicas regionais realizadas pela ALEMG, o que, conforme evidenciado, na análise do planejamento de curto prazo, não vem ocorrendo, exatamente por falta da fixação do percentual.

### **Precatórios e Sentenças Judiciais**

A gestão da dívida de precatórios e sentenças judiciais, em 2011, mostrou um resultado mais otimista quanto ao controle e capacidade de saneamento desse passivo, em virtude da continuidade das ações iniciadas, dentre elas, a implantação do sistema único de controle de requisitórios judiciais e da regulamentação dos procedimentos para compensação de débitos líquidos e certos mediante acerto direto com os credores.

Mesmo assim, verificou-se um acréscimo de 53,89% na dívida, que alcançou R\$3,695 bilhões. Esse aumento decorreu da conta Atualização, cujo saldo totalizou R\$1,940 bilhão contra R\$629,628 milhões do ano anterior.

Os maiores saldos dentre as unidades orçamentárias estão a cargo do DER/MG – R\$1,500 bilhão (40,61%); da AGE – R\$1,189 bilhão (32,18%); e do IPSEMG – R\$827,706 milhões (22,40%). No que tange à execução orçamentária, as maiores despesas foram com pessoal e encargos sociais, que corresponderam a 55,17%, ficando 44,64% em Outras Despesas Correntes e apenas 0,19% em Investimentos.

### **Restos a Pagar**

O Estado apresentou, em 31/12/11, dívida de Restos a Pagar no valor de R\$4,159 bilhões, que equivale a 88,75% do Passivo Circulante, sendo R\$2,539 bilhões referentes aos processados e R\$1,620 bilhão aos não processados. Comparado ao exercício anterior, o saldo dos Restos a Pagar Processados – RPP – apresentou um acréscimo de 37,14% e os RPNP aumentaram 14,30%.

As inscrições em Restos a Pagar tiveram acréscimo de 21,92%, enquanto o pagamento das despesas extraorçamentárias concernentes a Restos a Pagar de exercícios anteriores mostrou declínio de 17,45%.

De acordo com os demonstrativos contábeis, o Poder Executivo vem mantendo registros em Restos a Pagar desde o exercício de 1997, para os processados e, desde 2007, para os não processados. O Poder Judiciário apresentou RPP inscritos desde 2009, o Ministério Público RPP e RPNP inscritos desde 2009 e o Poder Legislativo saldo relativo ao exercício de 2010. Tal procedimento não se coaduna com as normas de Direito Financeiro, que conceituam os Restos a Pagar como obrigações de curto prazo, ou seja, inferiores a doze meses.

A despeito dos trabalhos desenvolvidos pela Controladoria-Geral do Estado para regularizar os registros contábeis, a situação persiste, razão pela qual **recomendo ao Chefe do Poder Executivo do Estado, aos Presidentes do Tribunal de Justiça e da Assembleia Legislativa e ao Procurador-Geral do Ministério Público que envidem esforços para promover a aderência dos procedimentos às normas pertinentes. Recomendo, ainda, ao Governo, seja observado o art. 55, inciso III,**

**alínea “b”, 3 e 4 da LRF, procedendo-se à devida evidenciação dos RPNP no Relatório de Gestão Fiscal.**

### **Previdência social do servidor público**

As receitas do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS totalizaram R\$3,121 bilhões e as despesas, incluindo RPNP, somaram R\$9,941 bilhões, apresentando resultado deficitário da ordem de R\$6,820 bilhões. Este resultado foi reduzido para R\$3,431 bilhões em razão do aporte de R\$3,389 bilhões para cobertura de insuficiências financeiras realizado pelo Tesouro Estadual.

Não obstante o crescimento, em 2011, de 16,93% da receita previdenciária, com relação a 2010 houve forte evolução da situação deficitária do RPPS, considerando que neste ano o déficit foi de R\$461,434 milhões.

Análise mais pormenorizada do Fundo de Previdência do Estado de Minas Gerais – FUNPEMG indica que as receitas arrecadadas em 2011 totalizaram R\$571,297 milhões, provenientes de contribuições patronais (R\$173,792 milhões), dos servidores (R\$86,848 milhões), da compensação financeira entre o RGPS e o RPPS (R\$46,838 milhões) e da receita patrimonial (R\$288,159 milhões). Desta última, deduziu-se o valor de R\$24,341 milhões, relativos à perda em aplicações financeiras.

O FUNPEMG é um fundo em regime de capitalização. Até o final do exercício de 2012 estarão sendo realizados investimentos para constituição de suas reservas matemáticas por meio de aplicação no mercado financeiro, em cumprimento ao inciso I do art. 55 da Lei Complementar Estadual nº 64/02, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional – CMN. Os recursos, representados pelo seu Ativo Disponível (R\$2,020 bilhões), encontram-se aplicados em: Títulos de Responsabilidade do Tesouro (R\$1,470 bilhão), Fundos em Cotas de Fundos de Investimentos (R\$265,754 milhões), Operações Compromissadas (R\$186,876 milhões) e Aplicações em Segmento de Renda Variável (R\$97,215 milhões).

A partir do exercício de 2013 serão pagos os benefícios previdenciários dos segurados vinculados ao FUNPEMG.

No tocante ao Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP, a Receita de Contribuições, no importe de R\$1,679 bilhão, foi insuficiente para fazer face às despesas lançadas em Pessoal e Encargos Sociais e Outras Despesas Correntes (Pensões), que totalizou R\$5,535 bilhões, gerando déficit de R\$3,856 bilhões. Entretanto, consideradas as cotas financeiras e o aporte de recursos para amortização de déficit atuarial do RPPS, o resultado reverteu para um superávit de R\$197,774 milhões. (Tab. 339 – fl. 2316 – vol. 10)

Quanto à análise da projeção atuarial, baseada nos dados consolidados do FUNPEMG, FUNFIP e IPSM, o resultado evidencia que o déficit do sistema previdenciário tende a aumentar progressivamente até 2038, quando inicia lenta trajetória de recuperação, alcançando resultado superavitário em 2076.

Quanto ao Instituto de Previdência do Legislativo do Estado de Minas Gerais – IPLEMG, o exame e a consolidação dos seus dados ficaram prejudicados porque não foram fornecidas informações suficientes para o cálculo atuarial, sob a alegação de que o Instituto não se subordina à Lei Federal nº 9.717/98, que se aplica somente aos servidores efetivos. Ressalta-se, no entanto, que, embora não integre o RPPS, os aportes realizados ao IPLEMG têm como fonte recursos do Tesouro Estadual.



Não estando, pois, o IPLEMG isento de observar os princípios da eficiência na gestão dos recursos, **determino à Diretoria de Controle Externo do Estado que realize inspeção extraordinária, com a participação, se necessário, de especialista contratado, para a avaliação atuarial do Instituto, cuja abordagem deve conter a composição de segurados, as premissas atuariais, os regimes financeiros e o método de capitalização.**

**O escopo da mencionada inspeção deve conter, também, a realização de estudos que subsidiem a Assembleia Legislativa na análise da conveniência e oportunidade de transformar o IPLEMG em entidade fechada de previdência complementar.**

Como é cediço, para garantir equilíbrio entre receitas e despesas ao longo da existência dos sistemas de previdência, estes devem ser financiados sob regime de capitalização, conforme define a Portaria MPS nº 403/08. Tanto isso é verdade, que o FUNPEMG adota o regime de capitalização, cuja análise individualizada mostra que será o único Instituto a manter-se em equilíbrio ao longo do tempo, desde que eficientemente gerido.

É sabido, ainda, que o regime de capitalização tem custos iniciais maiores do que as necessidades imediatas, mas se mostra bastante eficaz ao longo do tempo, pois os superávits dos primeiros anos formam as provisões que, capitalizadas, custearão os benefícios a partir do momento em que as despesas superarem as receitas previdenciárias. Já no regime de repartição simples – caso do FUNFIP – o Tesouro constitui-se na única fonte de recursos e estes são escassos, sendo que a demanda da sociedade por serviços públicos estão a exigir cada vez mais recursos disponíveis para atendimento aos reclames da população.

Como visto, o Estado tem despendido vultosas somas para cobrir resultado previdenciário deficitário, equivalente, em 2011, a R\$6,820 bilhões.

Assim, **determino, também, à Diretoria de Controle Externo do Estado que promova estudos acerca do impacto das projeções das obrigações previdenciárias na receita pública estadual para orientar o Governo quanto à sustentabilidade do sistema previdenciário e das finanças públicas do Estado de Minas Gerais.**

No tocante à utilização imediata, pelo FUNFIP, dos recursos recebidos de aportes periódicos para amortização do déficit atuarial, é importante salientar que a Portaria MPS nº 746, a qual exige a aplicação financeira destes recursos por cinco anos, foi editada no dia 27/12/11. Não havia, portanto, tempo hábil para seu cumprimento no exercício financeiro sob análise, inferindo-se que sua eficácia foi projetada para o exercício de 2012.

O Estado de Minas Gerais, a par das recomendações referentes a exercícios anteriores, não tem elaborado o orçamento da seguridade social, contrariando a exigência inserta nos arts. 165, § 5º, III, e 195, §1º, da Carta Federal. Considerando a importância deste instrumento de planejamento para estimar as receitas e orientar a execução das despesas previdenciárias, reitero a recomendação ao Governo para implantação dessa específica peça orçamentária.

#### **Demonstrações contábeis e financeiras**

Em relação às demonstrações contábeis, cumpre observar que o Balanço Orçamentário Fiscal de 2011 apresentou um superávit de R\$151 milhões, apurado pela diferença

entre Receita Arrecadada – R\$ 54,844 bilhões – e Despesa Realizada – R\$ 54,694 bilhões.

A CAMGE destacou que o mencionado Balanço não evidenciou a reserva do RPPS, no valor de R\$381 milhões, falha verificada desde 2010, tampouco registrou, em Nota Explicativa, a vedação de se utilizar tal reserva para custear outras despesas que não o pagamento de benefícios previdenciários. O Balanço deixou de consignar, ainda, a parcela relativa à contribuição para a formação do FUNDEB, contrariando o princípio do orçamento bruto e a Portaria Interministerial STN/SOF N°163/01.

Quanto ao Balanço Financeiro, os ingressos e dispêndios alcançaram os montantes de R\$ 159,458 bilhões e R\$ 158,178 bilhões, respectivamente, resultando, ao final do exercício, em efeito financeiro de R\$1,280 bilhão. Este acréscimo nas disponibilidades foi influenciado, principalmente, pela movimentação extraorçamentária na conta Unidade de Tesouraria – Recursos de Contas Arrecadadas, por onde transitaram, dentre outros, os recursos do FUNFIP relativos ao aporte para amortização do déficit atuarial do RPPS e o aporte para cobertura de insuficiências financeiras do regime.

Contrapondo-se às determinações do art. 50, III, da LRF, e da Portaria STN n° 589/01, o Balanço Financeiro consolidado não consignou os dados das empresas estatais dependentes.

O Quociente do Resultado da Execução Financeira – 1,01 – indica que, para cada R\$1,00 de desembolso financeiro, houve R\$1,01 de entrada de recursos em 2011.

No tocante ao Balanço Patrimonial, verificou-se Passivo Real a Descoberto de R\$42,999 bilhões, traduzindo crescente evolução do endividamento do Estado. Influenciou este resultado o expressivo saldo do Grupo Passivo Exigível a Longo Prazo, no valor total de R\$77 bilhões, composto 90% pela Dívida Fundada, que tem seus valores sempre atualizados.

Diante das referidas constatações, **recomendo à Controladoria-Geral do Estado determinar à Superintendência Central de Contadoria Geral/SEF que promova a regularização das falhas apuradas no exame técnico da CAMGE quanto aos sobreditos demonstrativos.**

#### **Relatório de controle interno**

A Controladoria-Geral do Estado apresentou, conforme previsto na Instrução Normativa n° 13/08, deste Tribunal, o Relatório de Controle Interno acompanhado do parecer conclusivo, relativo às contas do exercício financeiro de 2011, cujo foco está centrado nos instrumentos legais de planejamento e execução orçamentária, nos dispositivos legais, na aplicação de indicadores de auditoria contábil sob o enfoque orçamentário e financeiro, bem como no cumprimento dos limites constitucionais, tendo, portanto, atendido ao seu mister.

### **III – CONCLUSÃO**

Da minudente avaliação realizada acerca das contas apresentadas pelo Governador do Estado em confronto com a macrogestão por ele empreendida, constata-se, de modo inequívoco, o esforço desenvolvido para promover a gestão eficiente, eficaz e efetiva dos recursos públicos.

No acompanhamento da gestão governamental restou evidente o empenho do Chefe do Poder Executivo para solucionar os diversos problemas encontrados no Estado, problemas esses até históricos, a exemplo da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e



nas ações e serviços públicos de saúde, questões sobre as quais a própria Corte de Contas, ao longo dos anos, adotou linha interpretativa mais favorável ao Governo e que me levaram a votar pela aprovação, com ressalva, das contas referentes a 2010.

Todavia, o acordo celebrado com o Tribunal, por meio do Termo de Ajustamento de Gestão, demonstra, de maneira incontestada, a predisposição do Governo para resolver a situação em comento, vocação que se verifica para elidir os demais problemas da Administração Pública mineira.

Conscientizado que está da premente necessidade de manter o equilíbrio das contas públicas, compatibilizar as receitas arrecadadas com a execução das despesas e priorizar os investimentos nas áreas mais necessitadas, deve o Governo seguir firme nesse propósito e adotar as determinações e recomendações emanadas deste Tribunal de Contas.

Pelo exposto, voto pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação das contas anuais** prestadas pelo Senhor Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2011, nos termos do inciso I do art. 45 da Lei Orgânica deste Tribunal, com as **recomendações e determinações constantes na fundamentação, as quais se encontram consubstanciadas, para fins didáticos, em sumário anexo que faz parte integrante deste parecer.**

É como voto, Sr. Presidente.

#### CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhor Subprocurador desta Casa, Senhores Representantes da Administração Pública, em especial da Controladoria Geral do Estado, Senhores Representantes do Controle Interno.

Inicialmente, cumprimento o Exmo. Relator Conselheiro Cláudio Terrão pelo minucioso e brilhante parecer submetido a este Colegiado, bem como homenagem aos demais participantes desse processo, o eminente Auditor Licurgo Mourão, o Representante do Ministério Público junto ao Tribunal, o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria e os técnicos da Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado, responsáveis pela análise dos documentos integrantes dessa prestação de contas que, como sempre, se esmeraram nesse mister.

Na qualidade de Revisora do processo de Prestação de Contas do Executivo Estadual, referente ao exercício de 2011, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador do Estado, Dr. Antonio Augusto Junho Anastasia, que foi submetido nos termos regimentais à Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CAMGE – apresento de forma sucinta as questões que entendo serem merecedoras de destaque.

Ressalto que a análise realizada pela CAMGE avaliou aspectos da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e das normas constitucionais, legais e fiscais e apresentou informações acerca das ações implementadas pelo Governo do Estado no exercício de 2011, destacando elementos relevantes para emissão do parecer prévio.

Senhor Presidente, a íntegra do meu parecer traz a análise de 18 itens, mas não vou exauri-los, porque a maioria dos pontos está de acordo com o Relator, que, aliás, com brilhantismo, teceu recomendações para a implementação da gestão governamental, com vistas à atividade-fim do Estado, considerando sempre a sua responsabilidade social. Assim, vou me ater a alguns destaques que organizei neste momento, uma vez

que tive conhecimento do voto do Relator nesta sessão, embora nós tenhamos conversado muito sobre o assunto aqui tratado.

Assim sendo, trouxe o meu parecer escrito, mas não vou lê-lo na íntegra, porque ele se encontra acorde em vários pontos com o parecer do Conselheiro Relator. Os 18 itens destacados em meu parecer são: Conjuntura Econômica, Planejamento Governamental, Receita Corrente Líquida, Dívida Fundada ou Consolidada, Garantias e Contra Garantias, Operações de Crédito, Resultado Primário, Resultado Nominal, Precatórios e Sentenças Judiciais, Restos a Pagar, Dívida Ativa, Renúncia de Receitas, Despesa com Pessoal, Previdência Social do Servidor Público, Aplicações de Recursos em Ações em Serviço Público de Saúde, Manutenção e Desenvolvimento no Ensino, Cumprimento do Índice Constitucional e Legal da FAPEMIG e Despesa com Publicidade.

Então, peço um pouco de paciência a V. Exas. e aos que se encontram neste Plenário, nos honrando com sua presença. Organizei meu voto aqui nesta Sessão, analisando o parecer esmerado que nos trouxe o Conselheiro Relator. Vou ler apenas os pontos relevantes, para não ser repetitiva.

Primeiro, sobre a Conjuntura Econômica do Estado, observei que, embora tenha havido um *superávit* na exportação, é necessária a sua diversificação, pois os produtos básicos mais exportados pelo Estado, sabemos, e o Relator enfatizou – café, minério de ferro, ferro fundido bruto, açúcar de cana em bruto – apresentam maior vulnerabilidade às condições econômicas externas e possuem menor valor agregado, sendo importante destacar que muito dos bons resultados obtidos deve-se ao aquecimento da demanda internacional de *commodities*.

Destaco aqui, dentre as diversas receitas auferidas pelo Estado, a proveniente dos *royalties* pagos pelas empresas mineradoras, que é de apenas 2% sobre o faturamento líquido. Como bem apontado pelo Conselheiro Relator, há necessidade de mobilização para o aumento desses *royalties* e o aperfeiçoamento de sua repartição, aplicação e fiscalização.

Passo à frente porque, com relação a esse título, o Relator teceu vários comentários, esgotando o assunto.

Com relação ao Planejamento Governamental, cito a questão da responsabilidade social do Estado. O Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS expressa o nível de desenvolvimento de cada Município mineiro nas dimensões saúde, educação, segurança pública, assistência social, meio ambiente e habitação, cultura, esporte, turismo e lazer, renda e emprego e finanças municipais. E, como salientado pelo Conselheiro Relator, apesar dos bons resultados apresentados, entendo que a Administração Estadual deverá identificar, nos próximos exercícios, as ações implementadas para o desenvolvimento, principalmente, dos 50 Municípios com pior desempenho nesse índice, identificados no relatório da CAMGE.

Quanto à Lei Orçamentária Anual e ao Orçamento Fiscal, gostaria de destacar – o Relator já o fez, mas eu gostaria de repetir – que a lei orçamentária autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares no limite de 10% da despesa fixada e, posteriormente, a Lei n.º 19.720/2011 autorizou mais 8,5%, não se incluindo nesse limite de 18,5% os gastos com pessoal e encargos sociais; os recursos vinculados e diretamente arrecadados; as dotações referentes ao pagamento da dívida pública, os precatórios e sentenças judiciais; os créditos à conta da dotação Reserva de Contingência, nem aqueles destinados à contrapartida em convênios, acordos e ajustes;



a suplementações de dotações com recursos constitucionalmente vinculados aos municípios; e as alterações da modalidade da despesa e do identificador de procedência e uso de que trata o art. 17 da Lei de Diretrizes Orçamentárias n.º 19.099/2010, a famosa desoneração.

Mas, considerando o posicionamento que vem sendo adotado por esta Corte na apreciação das contas dos gestores do Estado, em exercícios anteriores, e em observância ao Princípio da Isonomia, eu gostaria de destacar que tenho adotado o mesmo critério nos processos referentes às contas dos gestores municipais, razão pela qual, até que seja reformulado esse posicionamento, acolho as justificativas apresentadas pelo Estado, ressaltando, mais uma vez, que não podemos ter nesta Casa dois pesos e duas medidas.

Outro ponto que destaco é a Execução do Orçamento de Investimento das Empresas controladas pelo Estado. Analisando as despesas autorizadas, em confronto com as realizadas por empresa, constata-se que a CEMIG Geração e Transmissão S/A e a CEMIG Holding executaram, além do valor autorizado, R\$72.984,09 e R\$38.342.000,00, respectivamente, o que evidencia o descumprimento do art. 167, inciso II da Constituição da República de 1988, e do art. 42 da Lei n.º 4.320/64.

Embora o Estado tenha apresentado justificativas a respeito, o Conselheiro Relator destacou, e eu também destaco, que situação semelhante ocorreu em exercícios anteriores e foi objeto de reiteradas recomendações deste Tribunal, mas cumpre registrar, ainda, que a atual administração informou que estão sendo adotadas rotinas para assegurar o cumprimento da legislação e atender as recomendações feitas.

Assim, diante do exposto, recomendo novamente ao Governo do Estado que acompanhe as medidas que estão sendo implementadas na CEMIG para alinhar os dispositivos constantes do orçamento de investimentos à legislação pertinente, a fim de que, aperfeiçoando-se o sistema de planejamento orçamentário, não haja mais reincidência desse procedimento.

Quanto à Dívida Fundada ou Consolidada, sabemos que é elevada, sendo seus altos encargos e sua projeção futura motivos de preocupação quanto à solvência do Estado. Daí a importância dos debates que estão sendo realizados sobre o tema da renegociação da dívida do Estado com a União.

Com relação às Garantias e Contragarantias, é importante ressaltar que o saldo global das garantias concedidas pelo Estado totalizou R\$880.821 milhões, que corresponderam a 2,36% da Receita Corrente Líquida, estando, portanto, dentro do limite fixado pela Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal, que é de até 22% da Receita Corrente Líquida.

Sobre o tópico Operações de Créditos, acho importante destacar que o saldo das operações de créditos sujeitas a limite, para fins de contratação, atingiu um montante de R\$289 milhões, representando 0,78% da Receita Corrente Líquida, portanto, dentro do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Resolução n.º 43/2001 do Senado Federal, que é de até 16% da Receita Corrente Líquida. Destaco, ainda, que no exercício em análise não houve operação de crédito por antecipação de receita.

Quanto aos Restos a Pagar, conforme destacou o Conselheiro Relator, observa-se, como apontado no exame das contas de exercícios anteriores, que o Estado de Minas Gerais vem mantendo registros em Restos a Pagar desde o exercício de 1997. Assim, deve a Administração Estadual analisar se tais registros subsistem e, caso necessário, proceder ao ajuste.



Além disso, recomendo também que sejam adotados os procedimentos pertinentes ao cumprimento do art. 55, inciso III, alínea “b”, 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação à Dívida Ativa do Estado, como bem apontado pelo Relator, seus maiores devedores são a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a Telemar Norte/Leste S/A, com dívidas que representam, respectivamente, 7,07% e 3,07% do saldo total da dívida. Assim, considerando a expressividade dos valores mencionados, recomendo ao Governo do Estado que implemente medidas para a efetiva arrecadação dos valores da Dívida Ativa, seguindo os comandos apresentados pelo Conselheiro Relator.

Quanto à aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, vou discorrer um pouco mais sobre a matéria.

O Governo Estadual, ao efetuar o cálculo da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, considerou os investimentos em saneamento realizados pela Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA; os desembolsos realizados para atendimento da clientela fechada (Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG, Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG e Instituto de Previdência dos Servidores Militares de Minas Gerais – IPSM); os benefícios previdenciários (Fundo Financeiro da Previdência – FUNFIP), bem como as inscrições em restos a pagar processados e não processados. Assim, informou-se o índice de 13,26% e, com a exclusão do FUNFIP, apurou-se 12,29%, percentual confirmado pela Controladoria Geral do Estado.

Entretanto, a Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CAMGE, apurou no primeiro momento, o percentual de 11,62%, considerando a metodologia de cálculo definida pela Instrução Normativa TCEMG n.º 19/2008, alterada pela Instrução Normativa TCEMG n.º 01/2011, que determina a exclusão da base de cálculo do valor referente aos restos a pagar não processados.

Ressalto que a Instrução Normativa n.º 01/2011 deste Tribunal dispõe em seu art. 1º, que altera o art. 6º da Instrução Normativa n.º 19/2008, que as despesas referentes à saúde, inscritas em restos a pagar não processados, não serão considerados na apuração dos gastos com ações e serviços públicos de saúde no exercício em que foram empenhadas, mas, sim, naquele em que forem processadas.

Ressalto, ainda, que, compulsando os autos da Prestação de Contas no relatório da CAMGE, fls. 2248, verifica-se que no exercício de 2011 foram liquidadas despesas referentes às ações e serviços públicos de saúde da ordem de R\$70.378 milhões que haviam sido inscritas em Restos a Pagar no exercício de 2010.

Assim, com a inclusão das despesas processadas no exercício de 2011, que haviam sido empenhadas no exercício de 2010, o valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde foi de R\$3.404 bilhões, o que representa um percentual de 11,87% da base de cálculo, sendo este o índice que considero aplicado.

Nesta oportunidade, cumpre salientar que, quando da apreciação das contas de governo do exercício de 2008, que couberam à minha relatoria, meu posicionamento foi no sentido de que somente os restos a pagar que foram liquidados até a apresentação da defesa do responsável pelas contas deveriam entrar no cômputo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde. Destaco, ainda, que a Instrução Normativa então vigente era a de n.º 11/2003, que não trazia vedação expressa a esse procedimento.



A Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria n.º 249/2010, considera o valor das inscrições em restos a pagar como despesas com ações e serviços públicos de saúde, desde que haja disponibilidade financeira vinculada à saúde.

No entanto, considerando a informação da CAMGE, de que o Poder Executivo apresentou insuficiência financeira no valor de R\$575.073 milhões em 2011 e que o Estado não possui sistema de informação que permita destacar a disponibilidade financeira vinculada à saúde em separado, não foi possível efetuar os cálculos utilizando essa metodologia.

Registre-se, por oportuno, que com o advento da Lei Complementar n.º 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição da República, ficaram definidas as despesas a serem consideradas para o cômputo do índice constitucional nos próximos exercícios.

A Constituição Estadual, em seu art. 158, § 1º, estabelece outro índice importante, que tem como objetivo garantir para os programas de saúde uma aplicação superior aos investimentos em transporte e sistema viário. Cumpre registrar que, no final do exercício de 2011, a proporção obtida entre essas duas áreas foi de 4,76%, atendendo ao comando constitucional.

Ressalta-se, por fim, que foi celebrado Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – entre o Governo Estadual e o Tribunal de Contas, Processo n.º 862.943, tendo sido definido um período para adequação gradual, com vistas ao cumprimento das novas normas que tratam da aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, o que revela o esforço da Administração para cumprir a legislação pertinente. Mas, de acordo com a Lei Complementar n.º 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição da República, não haveria, a meu ver, necessidade do TAG, bastando cumprir o que foi determinado na Lei.

Portanto, deverá o Governo de Minas Gerais cumprir a legislação referente à aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, e, ainda, aprimorar o sistema de informação, a fim de permitir o destaque da disponibilidade financeira e das despesas vinculadas à área da saúde.

Quanto ao item Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o último que lerei na íntegra, o Estado de Minas Gerais informou aplicação da ordem de 31,11% da receita base de cálculo, incluindo, para efeito de composição do percentual constitucional, as inscrições em restos a pagar não processados e os gastos com inativos na área da educação.

A CAMGE, considerando a metodologia de cálculo definida pela Instrução Normativa n.º 13/2008 desta Corte, apurou o índice de 21,71%, não incluindo gastos com inativos e pensionistas da área da educação nem as inscrições em restos a pagar não processados. Entretanto, o Manual de Demonstrativos Fiscais, exercício de 2011, da Secretaria do Tesouro Nacional, admite a inclusão dos restos a pagar não processados, desde que haja disponibilidade financeira vinculada à educação, o que no Estado de Minas Gerais fica impossível destacar, em vista do sistema de informação existente, razão pela qual não se pode desvincular totalmente aqueles gastos do índice constitucional.

Quanto a inclusão dos gastos com inativos na área da educação, a referida Instrução Normativa n.º 13/2008 deste Tribunal, veda sua inclusão para cômputo do percentual mínimo constitucional. E embora o Plenário deste Tribunal, na Sessão de 06/7/2011, ao responder à Consulta n.º 804.606, tenha entendido, por maioria, que “as despesas



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA, ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

com inativos e pensionistas não podem ser consideradas para o fim de apuração do limite constante no art. 212 da Constituição Federal, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, com fulcro nos arts. 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96 e nos arts. 5º, inciso I e 6º, inciso VII da Instrução Normativa TC-13/2008”, ponderou-se, naquela oportunidade, que, ao se criar uma nova Previdência do Estado, instituindo fundos próprios para custeio das aposentadorias e pensões, tais fundos seriam capitalizados pelo Tesouro para suportar aqueles gastos. E que, se excluídas essas despesas do conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, para implemento dos 25%, haveria uma desfiguração total do orçamento por falta de disponibilidade, razão pela qual, enquanto não houver capitalização dos respectivos fundos, prevalecerá a orientação de aceitar esses gastos para fins do limite do índice, conforme acordado em 2006.

Assim, considerando que nos presentes autos não há comprovação de que os fundos previdenciários no Estado já foram capitalizados, entendo que devem ser computados como gastos na educação, para efeito do cálculo do percentual mínimo constitucional, os valores referentes à função Previdência Social dos inativos da educação.

Ademais, desconsiderando os gastos com inativos e pensionistas na área da educação e excluindo as inscrições em restos a pagar não processados, chegamos ao índice de 30,60%. E é este o índice que considero, entendendo cumprido o disposto no art. 212 da Constituição da República. Entretanto, deverá o Governo modificar seu sistema de informação, para permitir destacar a disponibilidade financeira e as despesas relativas à educação.

Cabe registrar, também, que foi celebrado Termo de Ajustamento de Gestão – TAG – entre o Governo Estadual e este Tribunal, Processo n.º 862.943, que definiu um período para adequação gradual, visando ao cumprimento das normas que tratam da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, o que evidencia o esforço da Administração para cumprimento da legislação referente a essa área.

Quanto ao repasse de 1% da receita orçamentária corrente ordinária para entidade de amparo e fomento à pesquisa, conforme exigência da Constituição Estadual, entidade que, no âmbito do Estado de Minas Gerais, é a FAPEMIG, registro que houve cumprimento do dispositivo constitucional, e estou de acordo com as considerações apresentadas pelo Conselheiro Relator.

Portanto, não me alongando, uma vez que o Relator exauriu todos os temas que considerei importantes, enquanto Revisora, solicito a V. Exa., Senhor Presidente, que faça juntar ao autos o meu parecer na íntegra, que apresento neste momento.

Assim, do que consta da fundamentação do meu parecer, e tendo em vista que os aspectos destacados não caracterizam circunstâncias que obstem à aprovação das contas do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do exercício de 2011, colocando-me de acordo com o Conselheiro Relator quanto às recomendações por ele apresentadas, com exceção, apenas, da determinação de inspeção extraordinária no IPLEMG, que entendo desnecessária.

É como voto.

## CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhores Presidente, Conselheiros, Auditor, Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Servidores deste Tribunal, senhoras e senhores,



Inicialmente, rendo minhas homenagens ao Conselheiro Ouvidor e Relator Cláudio Terrão pelo excelente trabalho realizado durante o acompanhamento das contas do Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais, Antonio Augusto Junho Anastasia, exercício 2011, e pelo consistente parecer que ora apresenta, com destaque para a inovadora abordagem do exame da receita pública, sob a perspectiva da sustentabilidade.

Parabenizo, ainda, o Auditor Licurgo Mourão e o Procurador-Geral Glaydson Massaria pelos minuciosos pareceres ofertados, os quais – tenho certeza – muito terão contribuído para a construção do parecer prévio deste Tribunal, posto em pauta nesta data, e, também, aos servidores da CAMGE, com os quais tive o prazer de trabalhar durante a análise das contas governamentais do exercício 2010.

Senhor Presidente, quero homenagear também a Conselheira Revisora Adriene Andrade, que, mesmo tendo um tempo exíguo para fazer a sua análise, ela o fez de modo exímio, abordando os tópicos realmente mais importantes, o que facilita muito meu voto, podendo inclusive simplificar bastante a minha manifestação.

Assumi com grande satisfação, ao final de 2009, recém-chegado nesta Casa, a relatoria dessas contas governamentais. Naquela oportunidade, procurei, de forma transparente e global, registrar, na medida do possível, os impactos da gestão das políticas públicas do Estado na vida da população mineira, com vistas a subsidiar o Poder Legislativo no julgamento das contas do chefe de governo, fazendo chegar ao cidadão, destinatário último desse trabalho, a avaliação do desempenho de seus representantes, sob a forma de informativo impresso em linguagem simplificada, a fim de dar transparência às ações de controle promovidas por este Tribunal, além de auxiliar a sociedade no acompanhamento do trabalho do governo estadual.

## **AValiação das Políticas Públicas**

Percebo, com imensa satisfação, que a linha básica adotada na avaliação das políticas públicas teve continuidade, e a atividade de monitoramento e avaliação dos resultados das políticas públicas governamentais foi aperfeiçoada significativamente sob a relatoria do eminente Conselheiro Cláudio Terrão, indicando maior efetividade para o controle e benefícios para os cidadãos mineiros.

Sabe-se que o monitoramento e avaliação de resultados das políticas públicas é contínuo e demanda sistemático aperfeiçoamento, o que o Governo do Estado vem tentando promover, sendo de se registrar, entretanto, que há longo caminho a se percorrer para a adequada formulação e aplicação de indicadores necessários à avaliação de programas governamentais, demandando grande esforço desta Casa no exercício do controle finalístico.

Deverá a Diretoria de Controle Externo do Estado dar continuidade à avaliação permanente do conjunto de indicadores propícios à aferição dos resultados das políticas públicas estaduais, bem como promover o registro da série histórica dos mesmos.

Aqui, eu faço a primeira recomendação – e gostaria de obter o apoio dos meus pares – no sentido de que a nossa Diretoria de Controle Externo possa elaborar o segundo Guia de Avaliação de Políticas Públicas, relativo às contas em exame, dando continuidade àquela primeira implantação.



Reforço, assim, a **recomendação** ao Governo do Estado de Minas Gerais, para que implemente maior empenho na produção e na manutenção de seus indicadores de gestão, conferindo mais transparência e eficiência na condução de suas políticas públicas.

Conforme o nobre Conselheiro Cláudio Terrão colocou neste pleito, que o nosso Tribunal de Contas possa também se debruçar sobre a questão dos *royalties* como uma fonte importante de receita para o Estado de Minas Gerais e ajudar na formulação de políticas públicas.

## DÍVIDA ESTADUAL

Outro ponto a se ressaltar nas contas de gestão do Governador do Estado refere-se à dívida pública. Como bem registrado no minucioso Relatório Técnico, fl. 2120, observou-se o crescimento nominal da dívida fundada em 10,85% em relação ao exercício de 2010, totalizando R\$77,67 bilhões, sendo de se apontar, ainda, que o PIB brasileiro e o PIB mineiro cresceram à taxa de 2,7%, demonstrando que a situação se revela preocupante e merece atenção especial desta Corte de Contas, para que se minimizem os seus impactos na já debilitada capacidade de investimento do Estado refletindo no bem-estar de sua população.

Venho me dedicando ao estudo do efeito dos contratos da dívida mineira com a União, firmada na segunda metade da década de 1990, desde que assumi a relatoria das contas do Governador do Estado de 2010, e registro minha preocupação com o seu crescimento vigoroso e sistemático, representando, hoje, 84,68% da dívida contratual do Estado, totalizando R\$58,63 bilhões.

Essa indesejada situação há muito é apontada por este Tribunal, destacando-se o trabalho técnico e as recomendações formuladas nas contas de gestão do exercício de 2010, que induziram, de forma determinante, em diversos setores e instituições estaduais e nacionais, a ampliação e a elevação da qualidade do debate sobre a indispensável renegociação das dívidas dos municípios e dos estados com o Governo Federal.

O descolamento do IGP-DI, adotado como indexador, do quadro inflacionário e a permanência de juros contratuais de 7,5% a.a, em cenário econômico tão diferente do da época da assinatura do contrato da dívida intralimite, são razões que determinam o crescimento nominal da dívida, apesar do desempenho crescente de valores determinados pelo índice de comprometimento da RLR.

Necessário o incremento de esforços da sociedade, órgãos e poderes públicos para mobilização do Governo Federal e do Congresso Nacional no sentido da aprovação de lei que altere os critérios regentes desses contratos, a fim de se estabelecerem bases mais equilibradas e consentâneas com o princípio federativo, o que representaria, para o Estado de Minas Gerais, relevantes ganhos orçamentários e consequente elevação da capacidade de investimento.

Amparado nos estudos técnicos, proponho a substituição do IGP-DI pelo IPCA, indexador que melhor reflete a inflação, e a redução da taxa de juros praticados, mantendo-se o equilíbrio financeiro contratual e também do índice de comprometimento da RLR.

Outra parcela da dívida contratual do Estado, registrada na relatoria das contas do exercício de 2010, refere-se à dívida com a CEMIG, que sofreu elevação em índices superiores aos balizadores da economia mineira – como bem destacado no relatório técnico conduzido pelo Relator Conselheiro Cláudio Terrão –, passando o seu saldo de R\$5.070.376.092,94, em 2010, para R\$5.580.194.526,40, ao final de 2011, registrando crescimento de 10,05%, à taxa de juros real de 8,18% ao ano, indexada pelo IGP-DI. Embora preocupante a situação, merece destaque a recente mobilização do Governo do Estado na busca da reestruturação dessa dívida com a CEMIG, mediante a aprovação da Lei n. 19.964/2011, em atendimento à recomendação deste Plenário.

Senhor Presidente, quero destacar que o atual quadro fiscal do Estado de Minas Gerais é muito melhor do que o do ano de 1999, na época da assinatura do contrato; também devido à evolução favorável, pelo que aqui foi demonstrado, com relação ao ano de 2010.

A nossa dívida fundada, que repercutia em 0,07% do Produto Interno Bruto, reduz para 0,067% do PIB brasileiro. A dívida consolidada líquida que, para atender a Resolução 4.001 do Senado, também reduz, em 2011, em relação ao visto em 2010. As garantias e contragarantias que – naquela oportunidade, em 2010 – eram de 2,65% reduziram para 2,36%. As operações de crédito, excetuando a ARO, que poderiam estar limitadas a 16% da receita corrente líquida representavam 4,71%, e o Relatório Técnico aponta sua diminuição para 0,78%.

A receita de operação de crédito, conforme bem demonstrado aqui, também seguiu a regra de ouro, assim como a participação da receita orçamentária e o resultado nominal atendido.

Em virtude de todos esses dados, faço uma sugestão ao nosso nobre Relator: na sua recomendação – ao tratar da questão da dívida fundada, exatamente quando indica ao governo continuar envidando esforços para renegociação da dívida de Minas Gerais em níveis compatíveis com a realidade econômica –, que nós possamos ampliar a análise, porque, na verdade, a solução desta questão não está nas mãos do Executivo, está nas mãos do Congresso. Que nós possamos acrescer a essa recomendação do Relator a proposta de mobilização do Congresso Nacional para a adequação da Lei n. 9.496/1997 à realidade de hoje. É esta sugestão que faço: seja o trabalho técnico relativo à dívida encaminhado ao Congresso Nacional, confirmando a percepção que a sociedade brasileira tem hoje sobre a necessidade de redução do custo da dívida.

## SAÚDE

Quanto ao cumprimento dos dispositivos legais e do percentual mínimo constitucional de aplicação, pelo Estado, dos recursos em serviços públicos de saúde, para fins do cumprimento do art. 77 do ADCT da CR/88 acrescentado pela Emenda Constitucional n. 29/2000, chamada Emenda da Saúde – especificamente acerca dos apontamentos técnicos sobre as despesas liquidadas consideradas externas ao setor da saúde, no montante de R\$1.062.582.215,14, realizadas com a PMMG, IPSEMG, IPSM, e, ainda, aquelas custeadas por recursos provenientes da COPASA –, mantenho a mesma **recomendação** indicada em meu voto quando relator das contas de 2010, no sentido de que tais despesas devem ser gradativamente retiradas do cálculo do percentual mínimo, em razão da incompatibilidade com o acesso igualitário e universal à saúde, nos termos do *caput* do art. 196 da Constituição Cidadã.



No que se refere às despesas empenhadas e não liquidadas inscritas em restos a pagar, no montante de R\$191.772.247,95, que, no exame técnico, foram desconsideradas no cômputo do índice da saúde, verifica-se que o percentual fica reduzido de **12,29** para **11,62**.

De acordo com a normatização do Tribunal, contida no artigo 4º da Instrução Normativa n. 19/2008, “os recursos deverão ser aplicados, integralmente, no exercício financeiro correspondente, sendo apurados pela soma das despesas que forem devidamente empenhadas e liquidadas nos termos do art. 63 da Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964”. Nesse sentido, o Tribunal vem retirando do cômputo do índice constitucional aquelas despesas que ainda não se sujeitaram ao procedimento de liquidação até o final do exercício.

Ocorre que, ao verificarmos as despesas liquidadas em 2011, relativas ao exercício de 2010, fl.2.248 do relatório técnico, constatamos que tais despesas, no montante de R\$70.377.704,45, não foram contabilizadas para fins do referido índice no exercício em exame.

Tal procedimento não encontra amparo no artigo primeiro da Instrução Normativa TC 01/2011, que alterou o artigo 6º da Instrução Normativa TC n. 19/2008, que dispõe “as despesas referentes à saúde, inscritas em restos a pagar não processados, não serão consideradas na apuração dos gastos com ações e serviços públicos de saúde no exercício em que foram empenhadas, mas, sim, naquele em que forem processadas”.

Assim, essas despesas passam a ser incluídas no índice relativo ao exercício em que foram liquidadas ou pagas, o que exige novo cálculo, considerando o acréscimo das despesas liquidadas em 2010 àquelas liquidadas em 2011:

Despesas Liquidadas 2011:	3.333.841.894,08
Despesas Liquidadas 2010:	70.377.704,45
Total:	3.404.219.598,53
Base Vinculável:	28.678.721.256,76

O percentual encontrado é, então, **11,87%**.

Conforme bem apontou a Conselheira Revisora, que trouxe o percentual de 11,87%, cabe, aqui, comentar, Senhor Presidente e Senhores Conselheiros, que a regulamentação – aliás muito frustrante para todos aqueles ligados ao setor saúde – da Emenda n. 29/2000, através da Lei Complementar n. 141/2012, aconteceu em 13 de janeiro de 2012 e, portanto, não pode alcançar as contas de 2011.

De acordo com relatório técnico, no Estado não há vinculação dos recursos disponíveis com a destinação exclusiva para a saúde, razão pela qual não se pode afirmar a existência de recursos financeiros suficientes para acobertar as despesas com ASPS, inscritas em RPNP, e ainda, que o Estado não possui sistema de informação que permita destacar a disponibilidade financeira da saúde em separado.

Entendo que, com as profundas transformações por que passam a administração pública brasileira, especialmente com relação às inovações da contabilidade pública e da Lei Complementar n. 141 de 2012, o sistema contábil governamental deverá se organizar de modo a ser possível identificar a origem e destinação dos recursos públicos, o que permitirá a demonstração da real disponibilidade financeira para arcar com as despesas aplicadas em saúde, inclusive as inscritas em restos a pagar não processados.



Diante dessa situação apontada, que impossibilita análise detalhada da suficiência financeira do Estado de Minas Gerais, referente aos valores destinados à saúde, inscritos em restos a pagar não processados, considero, para o exercício de 2011, o índice de **12,29%**, excluídas as despesas relativas ao FUNFIP, para fins do cumprimento do art. 77 do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional n. 29/2000; mesmo porque, para o exercício de 2012, a Lei Complementar n. 141 de 13 de janeiro do mesmo ano veio regulamentar os critérios para aplicação desses recursos.

Verifica-se, ainda, o cumprimento do disposto no art. 158, § 1º da CE/89, Constituição Compromisso, uma vez que os recursos aplicados nos programas de saúde superaram os investimentos em transporte e sistema viários à relação de 4,76.

## **EDUCAÇÃO**

Com relação à Educação, eu não vou avançar na análise. Vou apenas fazer da fala da nobre Conselheira Revisora o meu voto, mantendo o percentual de 30,60%. Também acompanho a Conselheira Revisora na questão referente ao IPLEMG. Observamos que, nos termos da Lei n. 13.163/99, o IPLEMG é uma autarquia estadual vinculada ao Poder Legislativo e constitui um regime próprio de previdência. O art. 5º fixa as alíquotas de contribuição – mínimo de 11% para o contribuinte compulsório, 22% para o Poder Legislativo, na qualidade de contribuinte patronal, e 11% do beneficiário, sobre os seus proventos, pensões e outros benefícios. Verifica-se que os benefícios concedidos pelo IPLEMG são liquidados com a reserva constituída para tais obrigações, entretanto, visando à manutenção do equilíbrio atuarial, recomendo constante monitoramento das contribuições frente ao pagamento dos benefícios. Considerando o princípio da materialidade, risco e oportunidade, eu entendo que não é necessária a realização dessa inspeção extraordinária aqui proposta e sugiro que ela seja decotada dessa recomendação.

Portanto, reafirmo, no que se refere à aplicação, na manutenção e desenvolvimento do ensino, do mínimo de 25% da receita resultante da arrecadação de impostos, conforme o art. 212 da Constituição Cidadã, verifica-se o cumprimento do índice exigido, alcançando as despesas o percentual de **30,60%**, nos termos regulamentados pela INTCEMG 13/2008, sem as modificações introduzidas pela INTCEMG 09/2011, em seu art. 3º e § 1º do art. 6º, as quais – ressalvo – passam a vigorar para a análise das contas relativas ao exercício de 2012.

No tocante à remuneração dos Profissionais do Magistério na Educação Básica, em efetivo exercício, de acordo com o inciso XII, art. 60, ADCT, Constituição Cidadã, alterado pela Emenda n. 53/06, foram aplicados 69,31%, atendendo o percentual de gasto mínimo.

## **VOTO**

Diante de todo o exposto e considerando:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA, ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

- o criterioso voto do Conselheiro Relator, cujas falhas e impropriedades apontadas foram objeto de recomendações e determinações, as quais deverão ser ajustadas e adequadas pelo Governo do Estado de Minas Gerais, mediante rigoroso monitoramento deste Tribunal;

- o parecer conclusivo do Órgão Central de Controle Interno, constante do Relatório de Controle Interno n. 1520.1515.12, encaminhado pelo Controlador-Geral do Estado, Dr. Plínio Salgado, no sentido da aprovação das contas de responsabilidade do Senhor Governador do Estado;

- o parecer do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Dr. Glaydson Santo Soprani Massaria, também pela aprovação, sem ressalvas, das contas em referência, com recomendações;

- mais, que a emissão do parecer prévio não interfere nem condiciona posterior julgamento pelo Tribunal de Contas em razão de outra ação fiscalizadora, conforme dispõe o inciso III do art. 3º da Lei Complementar n. 102/2008;

**Voto**, de acordo com o eminente Relator Conselheiro Cláudio Terrão, pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas relativas ao exercício de 2011, sob a responsabilidade do Excelentíssimo Governador do Estado de Minas Gerais, Dr. Antonio Augusto Junho Anastasia, a teor do art. 45, inciso I da Lei Complementar n. 102/2008.

Cumpridas as exigências cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, conforme dispõe o art. 176, I, da Resolução n. 12/2008.

## CONSELHEIRO MAURI TORRES:

Senhor Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal, demais autoridades presentes, senhoras e senhores,

Cumprindo a tão elevada função atribuída a esta Corte de Contas, a teor do disposto no inciso I do artigo 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais/1989, e, em consonância com o artigo 40 da Lei Complementar n. 102, de 2008, pronuncio-me, nesta Sessão Extraordinária, sobre as contas prestadas pelo Excelentíssimo Governador Antonio Augusto Junho Anastasia, referentes ao exercício de 2011.

Rendo minhas homenagens ao excelente trabalho do Conselheiro-Relator Cláudio Terrão, respaldado na minuciosa análise elaborada pela Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado – CAMGE, cujos servidores cumprimento pela dedicação ao laborioso trabalho desenvolvido. E ainda, à Conselheira-Revisora Adriene Andrade, aos demais Conselheiros, ao Auditor e ao Ministério Público Junto ao Tribunal, que tanto contribuíram com seus valorosos pronunciamentos e pareceres no desempenho dessa missão constitucional.

Sendo assim, apresento minhas breves considerações.

A tramitação do processo que consubstancia a referida prestação de contas do Exmo. Governador, autuado sob o n. 782.207, obedeceu às normas regimentais deste Tribunal, tendo sido assegurado o devido processo legal preconizado pela Constituição da República de 1988.

Para o exercício de 2011, a ação governamental planejada, por intermédio do orçamento fiscal, estimou o montante de R\$44,999 bilhões de receitas para fazer face a despesas em igual importância da Administração Pública Estadual. Estimou, ainda, o montante de R\$1,804 bilhão para as receitas e despesas intraorçamentárias. Considerando-se essas despesas, foram executados R\$54,694 bilhões, após o

incremento orçamentário produzido ao longo do exercício por 229 decretos de abertura de créditos adicionais, no total de R\$11,535 bilhões, o que resultou num orçamento final autorizado de R\$58,337 bilhões. A receita arrecadada, computando-se as intraorçamentárias, foi correspondente a R\$54,844 bilhões. O resultado orçamentário foi superavitário em R\$150,887 milhões, porém, muito aquém do apresentado no exercício anterior, que foi de R\$566,779 milhões.

A Receita Fiscal Arrecadada apresentou cerca de 18% de crescimento em relação ao exercício de 2010. Destaque para o crescimento das Receitas Correntes, influenciadas pela expressiva arrecadação das Receitas Tributárias, principalmente do ICMS. Ocorreu também um expressivo aumento na Receita Patrimonial, tendo como fatores contributivos a entrada de recursos resultantes da renovação do contrato de concessão ao Banco do Brasil, quanto ao direito de administrar o pagamento da folha dos servidores públicos e o recebimento de dividendos decorrentes das participações societárias do Estado.

Não obstante, a Receita de Capital apresentou decréscimo de 32,4% em comparação ao exercício anterior, influenciada, principalmente, pela queda na realização das Receitas de Operação de Crédito.

A Despesa Fiscal Realizada também registrou alta, aproximadamente 19% se comparada à de 2010. Destaque para as Despesas Correntes, em decorrência do aumento da despesa de pessoal e encargos sociais, bem como de outras despesas correntes.

Em que pese o aumento da Despesa com Pessoal, os limites máximo e prudencial em relação à Receita Corrente Líquida foram observados pela Administração Pública Estadual. De acordo com os critérios estabelecidos nas instruções normativas desta Casa, a Despesa com Pessoal consolidada correspondeu a 40,80% da RCL e, consoante as normas da STN, o percentual apurado foi de 47,66%. Analisadas separadamente por Poder, observou-se, também, o cumprimento dos limites estabelecidos pela LRF.

Quando avaliadas por grupos, as despesas por funções de governo, assim como nos últimos exercícios, mantiveram o mesmo comportamento, sendo que as de maior volume concentraram-se nas Funções Sociais (Educação, Previdência Social e Saúde), seguidas pelos Encargos Especiais (despesas para as quais não se pode associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como dívidas, ressarcimento, indenizações e outras afins) e pelas despesas Típicas do Estado (com ênfase nas funções de Segurança Pública, Judiciária e Legislativa), com participação na despesa orçamentária total de 33,78%, 24,93% e 24,02%, respectivamente.

De acordo com a análise da unidade técnica, em termos gerais, o indicador entre a Despesa Fiscal e o PIB estadual evidenciou que as despesas apresentaram padrão de estabilidade ou leve queda em relação ao PIB, condição essa importante para melhora da eficácia do Estado.

Relativamente à gestão financeira e patrimonial, foram auferidos resultados deficitários, correspondentes a R\$42,999 bilhões de Passivo Real a Descoberto e R\$2,901 bilhões de déficit patrimonial.

O Déficit Patrimonial de R\$2,901 bilhões decorreu do resultado extraorçamentário, influenciado principalmente pela constituição de provisões que, no exercício, alcançaram o valor de R\$4,317 bilhões, compreendendo: Ajustes para Perda de Dívida



Ativa Tributária, R\$3,716 bilhões, e Constituição de Provisões do RPPS, R\$600,784 milhões.

Já a situação patrimonial de Passivo a Descoberto resultou principalmente pelo expressivo saldo do grupo Passivo Exigível a Longo Prazo, composto em 90% pela Dívida Fundada, que tem seus valores atualizados contratualmente, enquanto que no Ativo, o grupo Ativo Permanente sofreu um incremento de apenas 23,22%, variação esta decorrente da reavaliação e atualização dos Bens Imóveis do Estado.

Prosseguindo nessa esteira, dos resultados apresentados pela Administração Pública, é pertinente destacar o minucioso trabalho desenvolvido por ocasião da Relatoria das Contas Governamentais de 2010, sobre a dívida consolidada do Estado, quando o Conselheiro Sebastião Helvecio ao constatar que o superávit primário não fora suficiente para suplantar as despesas com o serviço da dívida – situação essa que persistiu em 2011, apesar do grande avanço em relação ao ano anterior – além de recomendar ao Governo a manutenção de esforços na gestão da dívida pública objetivando reduzir o seu montante, persistiu no seu enfrentamento, desencadeando uma mobilização com atenção voltada para a trajetória e a situação do endividamento Estadual, principalmente no que tange à renegociação dos contratos com a União sob o amparo da Lei 9.496/97, e dada a magnitude da matéria, alcançou repercussão também entre os Estados com dívida contraída junto ao Governo Federal.

Atento ao desempenho das contas públicas e substanciado pelas informações da Coordenadoria da Macrogestão Estadual, verifiquei que, em 2011, a Dívida Consolidada Líquida foi de 1,82 vez, demonstrando o cumprimento da Resolução nº 43/2001 do Senado, que é de 2 (duas) vezes a Receita Corrente Líquida; o saldo global das Garantias Concedidas pelo Estado ficou em 2,36% da RCL, portanto aquém do limite fixado de 22%; as Receitas de Operações de Crédito representaram 0,78% da RCL, também abaixo do limite de 16% estabelecidos pela referida Resolução do Senado; foi observada pelo Estado a aplicação da Receita de Capital derivada da alienação de bens e direitos conforme determinação do art. 44 da LRF, apurando-se, no exercício, um saldo positivo de R\$91,346 milhões. Contudo, o Poder Executivo apresentou insuficiência de caixa para acobertar as inscrições de restos a pagar não processados.

Ressalte-se que a avaliação do desempenho das contas públicas sob o critério de resultado fiscal há de ser realizada com parcimônia, de forma a não gerar uma expectativa de total equilíbrio, vez que, se excluídas as operações de crédito – as quais se constituem em receitas ao ingressarem nos cofres públicos, mas representam dívida contratada a ser paga no futuro –, os resultados tornam-se deficitários, assim como foi observado nos dois exercícios anteriores.

Quanto ao cumprimento dos limites constitucionais e das determinações legais, em relação à educação, o Estado demonstrou o índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino correspondente a 31,11% da receita resultante de impostos e transferências, excluídos os valores repassados constitucionalmente aos Municípios. Contudo, a unidade técnica desta Casa apurou o índice de 21,71%, ao excluir os gastos com inativos e os restos a pagar não processados inscritos em 2011.

Considerados os apontamentos que resultaram na apuração deste índice pela CAMGE e examinadas as alegações de defesa, entendo que deva ser excluído o montante referente aos restos a pagar não processados inscritos no exercício, pela inobservância da determinação contida na Instrução Normativa nº 13/2008 – que, com sua vigência a partir de 23/12/2008, já normatizava sobre a impossibilidade da inclusão de restos a



pagar não processados dentre os gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício de inscrição –, conjugada com a impossibilidade de se aferir, no âmbito Estadual, a existência de disponibilidade financeira vinculada à educação para lastrear tais inscrições de despesas, devendo, portanto, ser considerados no exercício em que forem liquidados.

Assim sendo, entendo que, para 2011, o percentual apresentado pelo Executivo deva ser retificado de 31,11% para 30,60%, restando cumprida a determinação constitucional no exercício.

A exigência relativa à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício foi cumprida, sendo destinado ao pagamento desses profissionais o correspondente a 69,31% da receita total do FUNDEB, superior ao percentual mínimo exigido de 60%.

Em relação à saúde, o Governo Estadual demonstrou dois índices para as aplicações em ações e serviços públicos de saúde, quais sejam 13,26% ao computar despesas relativas a benefícios previdenciários concedidos pelo FUNFIP e 12,29% ao excluí-las.

Esse último foi o percentual apresentado pela Controladoria-Geral do Estado em seu relatório de controle interno, dando cumprimento às reiteradas determinações em deliberações desta Corte. Porém, neste percentual foram incluídas as despesas empenhadas e não liquidadas no exercício.

Ocorre, entretanto, que esta Corte de Contas determina, por intermédio das Instruções Normativas n<sup>os</sup> 19/2008 e 01/2011, que devem ser considerados os recursos efetivamente liquidados no exercício financeiro ao qual se apura a aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Nesse sentido, e considerando-se os investimentos em saneamento realizados pela COPASA como despesas efetivamente “liquidadas” (entidade da administração indireta estadual que, como todos sabem, não se submete aos procedimentos para a realização de despesa preconizada pela Lei n. 4.320/64, uma vez que é regida pela Lei n. 6.404/76), o percentual apurado foi de 11,62%.

Contudo, a CAMGE apurou, ainda, um novo percentual, correspondente a 7,92%, excluindo do cômputo as despesas com assistência à saúde cujo acesso é restrito à clientela fechada (IPSM, IPSEMG e PMMG), por tratar-se de ações que não apresentam os atributos de universalidade e gratuidade, e também aquelas custeadas por fontes de recursos da COPASA.

Os apontamentos constantes do relatório técnico foram argumentados em sede de defesa, por ocasião da abertura de vista concedida ao Governador.

Analisados tais argumentos, consubstanciados nos ofícios subscritos pela Secretarias de Estado de Fazenda e de Planejamento e Gestão, concluiu a unidade técnica desta Casa, que os mesmos não afastavam as impropriedades inicialmente pontuadas, ratificando de tal forma o seu posicionamento.

Nesta Corte de Contas a matéria referente à saúde, dada a importância de que se reveste, vem sendo exaustivamente discutida, especialmente durante a emissão de parecer prévio sobre as contas prestadas pelo Governador do Estado.

Assim é que, durante a Sessão Extraordinária do Tribunal Pleno de 08/07/2011, ocasião em que se emitiu o parecer prévio sobre as contas prestadas referentes ao

exercício de 2010, consolidou-se o entendimento manifesto pela Relatoria quanto à exclusão gradativa das despesas realizadas com clientela fechadas no cômputo do cálculo do percentual mínimo de aplicação em despesas com ações e serviços públicos de saúde, guardando total observância ao princípio constitucional de acesso universal e igualitário à saúde, disposto no art. 196, caput, da Constituição da República/1988.

Quanto à inclusão dos gastos realizados com investimentos em saneamento básico pela COPASA, em que pese a manifestação preliminar, à época, do Conselheiro Cláudio Terrão, no sentido de que não seria possível *“desconsiderar que a linha interpretativa adotada pelo Tribunal gerou, em face do princípio da segurança jurídica, representado pela expectativa de estabilização e uniformização das interpretações, a confiança do Estado de que a sua opção interpretativa, a do Estado, estava correta”*, mas, ao final, posicionando-se pela total razoabilidade em acompanhar a conclusão a que chegou o Relator das contas daquele exercício, Conselheiro Sebastião Helvécio, a qual obteve a adesão unânime do Colegiado, definiu esta Corte, no momento da proclamação do resultado da Sessão Extraordinária, pela determinação ao Governo Estadual, por meio das Unidades Executoras das ações de saúde, que apresentasse, no prazo de noventa dias contados do recebimento do parecer prévio, plano de ação contemplando as medidas corretivas a serem adotadas, com vistas à regularização dos apontamentos relativos ao cômputo dos gastos com saúde executados pela PMMG, IPSEMG, IPSM e pela COPASA – a título de saneamento básico urbano –, para fins do limite estabelecido constitucionalmente, garantindo a plena aplicação do percentual mínimo de 12% em ações e serviços públicos de saúde.

Diante do exposto e considerando o princípio da segurança jurídica, adoto o entendimento de que a linha interpretativa até então mantida nesta Casa deve permanecer para a avaliação do cumprimento do sobredito índice constitucional relativo ao exercício de 2011, acatando o percentual de 12,29%, apresentado pela Controladoria-Geral do Estado.

Destarte, aproveito o ensejo para fazer referência ao ofício remetido em 18 de janeiro do exercício corrente pelo Sr. Governador, Antonio Anastasia, ao então Presidente deste Tribunal, Conselheiro Antônio Andrada, com o objetivo de encaminhar proposta com vistas à pactuação e implementação das medidas necessárias à adequação aos atos normativos que tratam da aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A referida documentação, autuada com a natureza de Termo de Ajustamento de Gestão, foi submetida à minha relatoria, após regular distribuição nos termos regimentais da Casa, configurando-se o primeiro TAG aprovado por este Tribunal de Contas desde que o instrumento fora instituído pela Lei Complementar nº 120/2011, exatamente nas áreas da saúde e da educação, conforme proposto pelo Governo do Estado.

O instrumento, homologado em Sessão Plenária de 25/04/2012, apresenta uma tabela de progressão na adequação dos índices de investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, iniciando-se no exercício de 2012 com o alcance da integralidade em 2014.

Para o exercício de 2012, os percentuais mínimos de aplicação de recursos pactuados foram de 22,82% e 9,68%, respectivamente, em manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, devendo ser estritamente observadas pelo Governo do Estado todas as normas vigentes para as respectivas áreas, em



especial as disposições insertas na Instrução Normativa TCEMG nº 13/2008, alterada pelas Instruções Normativas nºs 01/2010, 09/2011 e 12/2011, relativas à educação, e as determinações da Lei Complementar nº 141/2012, bem como as Instruções Normativas desta Casa nºs 19/2008, 01/2011 e 08/2011, no que tange à saúde.

Consoante os termos da Resolução nº 01/2012, que regulamenta o Termo de Ajustamento de Gestão no âmbito deste Tribunal de Contas, o instrumento, autuado sob o nº 862.943, será regularmente por mim monitorado com o suporte da Coordenadoria de Avaliação da Macrogestão Governamental do Estado.

Não obstante, registro que a determinação da Constituição Estadual de 1989, expressa no artigo 158, § 1º, foi cumprida, uma vez que os gastos com a saúde foram 4,76 vezes superiores aos investimentos em transportes e sistema viário.

Também foi cumprida a determinação constitucional de repasses de recursos à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG. A unidade técnica desta Casa ressaltou que o Governo do Estado, mesmo tendo adotado uma política de repasses mais efetiva em relação aos exercícios anteriores, ainda apresentou desequilíbrio nas transferências realizadas nos meses de janeiro, outubro, novembro e dezembro.

Contudo, a Secretaria de Estado de Fazenda alegou que, ainda que não tenha ocorrido constância de repasses em alguns meses do ano, em virtude das disponibilidades de recursos financeiros do Tesouro Estadual, a prática não prejudicou a execução dos projetos por parte da Fundação.

Tal alegação foi ratificada pela própria Instituição, ao justificar, por ocasião da abertura de vista ao Governador, que a não observância de repasses em duodécimos, conforme preceito constitucional, não prejudicou a execução dos seus financiamentos, tendo em vista o seu bom planejamento e controle dos gastos, além de enfatizar as garantias reais e jurídicas quanto ao recebimento dos recursos, mesmo que não repassados de forma duodecimal.

Em que pese as alegações retromencionadas, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão manifestou-se nos autos declarando que ***“continuarão sendo empreendidos esforços, tanto no sentido de prover a tempestividade dos repasses dos recursos, quanto, principalmente, da melhor execução dos mesmos”***.

A unidade técnica também fez constar em seu relatório a tramitação, nesta Corte, da auditoria realizada na Fundação Arthur Bernardes – FUNARBE, em cumprimento à determinação da relatoria das contas governamentais de 2009, a que ficarei atento no decorrer do acompanhamento das contas governamentais de 2012, a mim submetido por ocasião da Sessão Plenária de 14/12/2011, nos termos do art. 25, inciso XIX, do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Considerando que a Controladoria-Geral do Estado emitiu parecer conclusivo de que as contas do Estado de Minas Gerais representam corretamente a posição orçamentária, financeira e patrimonial em 31/12/2011 e, sobretudo, considerando a análise da unidade técnica desta Casa sobre a respectiva prestação de contas, incluindo-se os esclarecimentos prestados após a concessão de abertura de vista ao Exmo. Governador conjugada com todos os relatos proferidos nesta Sessão, sem prejuízo das recomendações desta Corte ao aprimoramento da gestão pública estadual e da sua transparência para exercícios futuros, entendo não restar configurada a malversação dos recursos públicos.



Nesse sentido, feita a breve exposição a que me propus, tendo em vista o amplo e profundo trabalho produzido pelo Senhor Conselheiro-Relator, **VOTO** pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas governamentais relativas ao exercício de 2011, prestadas pelo Exmo. Sr. Antonio Augusto Junho Anastasia, com fundamento no artigo 45, inciso I, da Lei Complementar nº 102/2008, acolhendo as recomendações propostas na Sessão, com exceção da realização de inspeção extraordinária no IPLEMG.

#### CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO HAMILTON COELHO:

Senhor Conselheiro Presidente, senhores Conselheiros, senhor Procurador de Contas, senhores representantes do Governo Estadual, com especial reverência ao Prof. Plínio Salgado, senhores servidores. Os meus cumprimentos ao Conselheiro Cláudio Terrão pelo articulado e bem lançado voto proferido. O Relator, na linha do magistério de Boaventura de Sousa Santos, sociólogo português que evidencia a era da quebra de paradigmas, inova ao propor a superação da forma tradicional de fiscalização da receita pública.

Senhor Presidente, tenho voto escrito, no qual examino as questões anteriormente abordadas, sem qualquer dissenso, salvo em relação aos índices da saúde e da educação, que serão tratados pontualmente, mas requeiro seja ele acostado aos autos, inclusive transcrito nas notas taquigráficas na integralidade. Quanto à aplicação em ações e serviços públicos de saúde apurei, ao fundamento inserto no voto escrito, o índice de 12,29% e, para a manutenção e desenvolvimento do ensino, o percentual de 30,60%. Assim, com amparo no disposto no inciso I do art. 45 da Lei Complementar nº 102/08, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas do Prof. Antonio Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais, exercício de 2011, sem prejuízo das recomendações propostas pelo Conselheiro Relator.

(Transcrição da íntegra do voto do Conselheiro em exercício Hamilton Coelho)

Tratam os autos da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado de Minas Gerais, Antonio Augusto Junho Anastasia, relativa ao exercício de 2011.

O modelo de fiscalização adotado para o exame das contas prestadas anualmente pelo governador, em estrita consonância com a legislação e com as modernas noções de controle, consistente na seleção de programas para acompanhamento sistemático das respectivas execuções, permite que este Tribunal, nos limites das competências que lhe são atribuídas constitucionalmente, contribua, de forma incisiva, para a promoção de ajustes contemporâneos com a prática das atividades estatais na adequada gestão dos recursos. É dessa forma que esta Corte de Contas pode corresponder às exigências sociais no que toca à responsabilidade na condução dos negócios públicos, especialmente das despesas e receitas.

Dito isso, passa-se a discorrer, sinteticamente, acerca de alguns itens submetidos ao acompanhamento da gestão estadual para fins de emissão do parecer técnico-jurídico:

#### **1. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – ASPS**



Trata-se de matéria regulada pelo disposto no inciso II do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 29/00, que obriga os Estados a empregarem em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPs 12% da respectiva receita base de cálculo.

No relatório contábil integrante do Balanço Geral do Estado, foram consignados dois percentuais de aplicação na saúde. O primeiro, de 13,26%, e outro de 12,29%, deduzida parcela correspondente a despesas relativas ao Fundo Financeiro da Previdência – FUNFIP, em atendimento à recomendação deste Tribunal de Contas, por constituir infração à legislação aplicável.

De conformidade com o relatório de acompanhamento das contas governamentais, foram também computadas, no rol dos gastos com ASPs, despesas vedadas pela Instrução Normativa TC n.º 19/08, relativas a valores empenhados e não liquidados no exercício de 2011, cuja supressão acarretaria redução da referida aplicação para 11,62%. Partindo-se deste percentual, mostram-se viáveis duas ilações, em sentidos opostos: a primeira leva em conta que deixaram de ser consideradas no montante da ASPs despesas empenhadas em 2010, no valor de R\$70.377.704,95, cuja liquidação ocorreu em 2011, e que, se computadas, elevariam o percentual para 11,87%. Já a segunda atenta para gastos em atividades da Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG, do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos do Estado de Minas Gerais – IPSEMG, do Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais – IPSM e da Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, desprovidos dos atributos da universalidade e da gratuidade, a despeito dos mandamentos preconizados nos art. 196, *caput*, da Constituição da República e 186, parágrafo único, III, da Constituição Estadual, que, se excluídos, resultariam num montante de 7,92%.

No entanto, urge destacar que, a teor do disposto no § 2º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, compete à Secretaria do Tesouro Nacional dispor sobre normas gerais para consolidação das contas nacionais. Cumprindo esse mister, a referida Secretaria expediu Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria n.º 249/10, que estabelece instruções para preenchimento do Anexo XVI – Demonstrativo da Receita de Impostos Líquida e das Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde – Estados, Distrito Federal e Municípios, dentre outros demonstrativos integrantes da RREO, no qual fez consignar que as despesas empenhadas com ASPs, inscritas em Restos a Pagar, embora não processadas no encerramento do exercício, poderão ser consideradas para fins de apuração dos percentuais de aplicação estabelecidos na Constituição, desde que haja disponibilidade financeira vinculada à saúde.

A despeito do normativo do Tribunal de Contas, não se pode responsabilizar o governo por ato que observe orientações emanadas por outro órgão, também dotado de competência normativa quanto à matéria.

Ademais, conforme salientado no relatório técnico, o órgão de contabilidade do governo não dispõe de sistema de informação que permita destacar a disponibilidade da saúde em separado, não se podendo, pois, determinar, com segurança, a soma das disponibilidades financeiras vinculadas à saúde.

Tendo em vista, enfim, que as questões postas não permitem afirmativa cabal com relação à soma dos recursos reservados para quitação das correspondentes despesas inscritas em Restos a Pagar não processados incorporados aos gastos de saúde em

2011, considero como aplicado nas ASPS o percentual de 12,29% da correspondente base de cálculo.

De notar que, até o exercício de 2011, as ações na área da saúde comportavam uma série de indagações com referência às despesas que poderiam ser computadas para fins de obtenção do percentual mínimo constitucional de 12% das receitas base de cálculo.

Com o advento da Lei Complementar n.º 141/12, foi, finalmente, regulamentado o § 3º do art. 198 da Constituição da República, para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente em saúde. Com efeito, os arts. 3º e 4º, do mencionado diploma legal, disciplinaram os eventos que constituirão despesas com ASPS para fins de apuração dos percentuais mínimos e os que não poderão ser computados para tal finalidade.

Como é natural, as regras que inovam na seara jurídica não incidem sobre fatos pretéritos, salvo exceções que não se aplicam ao caso vertente, sob pena de conflitar com princípios consagrados no ordenamento pátrio, *verbi gratia*, os da segurança jurídica e da irretroatividade.

Dessa feita, as inovações da referida legislação não afetam as contas do exercício sob exame, uma vez que ensejam apenas a implementação de ações futuras.

Portanto, observada a legislação vigente durante o exercício sob análise, e atendidas as recomendações emanadas desta Corte de Contas, apurou-se o percentual de aplicação em ASPS de 12,29% da base de cálculo, cumprindo-se, assim, o piso estabelecido na Constituição da República.

## **2. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE**

Pela disciplina do art. 212 da Constituição da República, os estados devem alocar na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, no mínimo, 25% da respectiva receita base de cálculo.

De acordo com a prestação de contas governamental, os gastos dessa natureza perfizeram 31,11% em 2011.

A equipe de acompanhamento das contas governamentais identificou o aporte, na composição do percentual mínimo constitucional de MDE, de despesas inscritas em restos a pagar não processados e gastos com inativos da área da educação, que importaram, respectivamente, em 0,5% e 8,89% das receitas base de cálculo, e realçou que semelhante prática vem ocorrendo sistematicamente.

A inclusão dos restos a pagar não processados no rol de gastos com MDE é vedada, nos termos da Instrução Normativa TC n.º 13/08. Porém, consoante o relatório técnico, no Manual de Demonstrativos Fiscais, 3ª edição, válido para o exercício de 2011, permitiu-se o emprego de despesas empenhadas, mas não liquidadas até 31/12, na MDE, condicionado, contudo, à existência de disponibilidade financeira vinculada à educação para lhe fazer face, situação que não se configurou em 2011, conforme informado no sobredito relatório.

O cômputo das despesas com inativos, mesmo que vinculados à área da educação, hipótese verificada nos gastos com pessoal da Secretaria de Educação, da Fundação Helena Antipoff, da Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG e da Universidade de Montes Claros - UNIMONTES, para fins de atingimento do mínimo

legal na MDE, contraria disposições da Instrução Normativa TC n.º 13/08, alterada pela INTC n.º 09/11.

Considerando, no entanto, que o normativo que alterou a INTC n.º 13/08, introduzindo vedação à inclusão das despesas com inativos, entrou em vigor em 1º/01/12, entendo que mencionados dispêndios podem figurar, em 2011, na composição dos gastos sob comento.

Assim, o percentual mínimo de aplicação na MDE, estabelecido na Constituição da República, foi observado, tendo sido apurados 30,60% da receita base de cálculo.

### **3. METODOLOGIA DE CÁLCULO DAS RECEITAS PARA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO ANUAL**

O cálculo da previsão da receita deve observar a orientação contida nas disposições dos art. 4º, § 2º, II e art. 12 da Lei Complementar n.º 101/00.

O órgão técnico detectou obscuridade na metodologia do cálculo da previsão das receitas, que tem se apresentado subestimadas ao longo dos últimos exercícios. A resposta à mencionada crítica, oferecida em face da abertura de vista, assentou suas bases na prevalência dos princípios da prudência e do conservadorismo para a confecção das peças de planejamento.

Não resta dúvida de que referidos princípios devem orientar a conduta dos gestores na mencionada empreitada. Contudo, o que se quis realçar foi a ausência de demonstração dos métodos e das premissas utilizados, elementos fundamentais para que transpareça, aos olhos da sociedade e em consonância com os princípios que regem a Administração Pública, a configuração dos cálculos a que se refere a lei, de vez que inexistente ou deficiente a forma, não se vislumbra o conteúdo.

Observa-se, no entanto, que não houve disparidade de vulto entre a previsão e a arrecadação das receitas.

Ressalta-se ainda que a prudência e o conservadorismo devem figurar na base da previsão das receitas orçamentárias, mormente num ambiente de responsabilidade fiscal. Contudo, há que se observar que a ausência de demonstração, por meio de métodos e premissas, como fez referência a legislação, afronta princípios norteadores da administração pública, *v.g.*, os da transparência e do planejamento. Destaque-se, por fim, que sobreditas normas fundamentais devem ser interpretadas de maneira harmônica, sem preterir um ou outro imperativo constitucional.

Recomendo, pois, que, ao se elaborar o orçamento anual, a estimativa da receita faça-se acompanhar da demonstração da metodologia de cálculo e das premissas utilizadas, a teor do disposto no art. 4º, § 2º, II e art. 12 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### **4. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES E VEDAÇÃO À CONCESSÃO OU UTILIZAÇÃO DE CRÉDITOS ILIMITADOS**

A lei orçamentária estadual, relativa a 2011, contemplou autorização para o Poder Executivo promover suplementações ao orçamento sem definição de parâmetros limitativos.

É o que ocorreu com relação às despesas com pessoal e encargos sociais; recursos vinculados e diretamente arrecadados; dotações referentes ao pagamento da dívida pública, precatórios e sentenças judiciais; créditos à conta da dotação Reserva de

Contingência e aqueles destinados à contrapartida de convênios, acordos e ajustes; suplementações de dotações com recursos constitucionalmente vinculados aos municípios e as alterações da modalidade da despesa e do identificador de procedência e uso de que trata o art. 17 da Lei n.º 19.099/10 – LDO.

Em situações nas quais a permissão concedida, embora sem indicação de valores ou percentuais sobre a despesa autorizada, restringe-se ao próprio elemento de despesa e se concretiza no próprio programa ou projeto e, ainda, refere-se àquelas despesas a que a legislação atribuiu caráter incontingenciável, tenho manifestado entendimento pela validade dos respectivos atos. Contudo, na presente situação, inexistem parâmetros, quaisquer que sejam, impondo delimitação dos referidos gastos.

O procedimento infringe a proibição estampada no comando do art. 167, VII, da Carta Republicana. Como acentuado pela equipe técnica, a legislação que rege as finanças públicas veda, de forma expressa, a concessão ou a utilização de créditos ilimitados.

Com base nos argumentos apresentados na peça de defesa, as despesas cuja suplementação a lei orçamentária estadual de 2010 permitiu se fizesse sem contornos definidos são,

“por determinação constitucional, de caráter obrigatório, justificando a conferência de maior grau de autonomia para seu gerenciamento. Cabe informar também que a não inclusão dessas despesas no referido limite visa evitar contingências frente a fatos supervenientes e imprevisíveis, tais como o atendimento de determinações judiciais, entre outras injunções”.

Entretanto, a excelência do labor de orçamentação traduz-se em medida eficaz contra eventuais surpresas no decorrer da gestão fiscal responsável. O ato de planejar requer extrema diligência para que a execução se faça sem grandes surpresas.

No mais, o legislador não deixou desamparado o gestor, cuidou de criar mecanismos para salvaguardar situações imprevistas e imprevisíveis, como os créditos adicionais e os institutos do remanejamento, da transposição e da transferência.

Enfim, não se pode lançar mão de prática que, conquanto assegure certo conforto para o administrador ao se deparar com situações que requeiram suplementações orçamentárias além das já asseguradas, encontra contorno legal que não pode ser ultrapassado, sob pena de se afrontar o princípio do planejamento.

Recomendo, portanto, ao chefe do Poder Executivo que atente para o cumprimento da disciplina legal que veda a concessão e a utilização de créditos ilimitados e se abstenha de consignar autorização para tais fins no projeto de lei orçamentária, a teor do disposto no inciso VII, do art. 167, da Constituição da República.

## **5. COMÉRCIO EXTERIOR**

Anuo à preocupação demonstrada no relatório de acompanhamento das contas governamentais com referência ao grau de concentração das exportações mineiras que, nos últimos anos, apesar da expansão numérica do volume e das cifras monetárias, têm se especializado em produtos básicos, de reduzido valor agregado, que responderam por 65,26% do total das exportações. É que o crescimento da exportação de minério, no conjunto das vendas externas, tem contribuído decisivamente para esse incremento,

correspondendo, em 2011, a 44,89% do valor total exportado pelo estado, em detrimento das vendas externas, especialmente, de ferro e aço, que tem apresentado queda, comparativamente a períodos anteriores.

A situação se agrava, implicando em ameaça à manutenção de emprego e renda, à medida que se percebe a concentração de vendas externas a mercado quase exclusivo, como ocorreu com o minério de ferro em 2011, de cujo volume 60% se destinaram ao mercado chinês.

Há que se ter cautela com o emprego das receitas advindas dessa fonte na ampliação das ações governamentais atreladas às atividades, de caráter permanente e contínuo, em contraposição aos projetos, já que pode ser inevitável, em face de crises internacionais, o escasseamento desses recursos.

São, portanto, absolutamente válidas as propostas dos consultores da Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEAD, constantes do relatório da equipe de acompanhamento das contas governamentais, no que concerne às políticas de exportação e desenvolvimento, as quais transcrevo:

“i) a valorização e o progressivo empenho em reduzir as porosidades das cadeias produtivas, integrando etapas e diminuindo vazamentos de renda e produção; ii) a incorporação progressiva de valor agregado à produção, evitando armadilhas de arrecadação derivadas de incidências e incumbências tributárias legais; iii) o aumento do conteúdo tecnológico das exportações, minimizando os efeitos de lock-in e lock-where”.

Isso posto, recomendo especial cautela no emprego das receitas advindas de atividades exportadoras sujeitas a injunções de instabilidade de mercado, além da adoção das proposições transcritas acima, elaboradas pelos consultores da IPEAD.

## **6. DÍVIDA PÚBLICA DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

O crescimento de 10,85% da dívida do governo em comparação ao exercício de 2010, aliado à constatação de inalterabilidade na configuração dos termos contratuais firmados, especialmente com referência às dívidas com a União Federal e com a Companhia Energética de Minas Gerais - CEMIG mantém o quadro de intensa preocupação no tocante à capacidade do estado de honrar, a longo prazo, os compromissos assumidos, como também de realizar investimentos, devido ao comprometimento de parcela significativa da receita para responder às obrigações contraídas.

Quanto aos aspectos estritamente legais de endividamento, registre-se que foram observados os limites estabelecidos pela legislação aplicável, conforme se conclui do relatório de acompanhamento das contas governamentais.

A dívida estadual foi analisada com profundidade por ocasião do parecer prévio emitido sobre as contas de 2010, cujas recomendações repercutiram de forma ampla e positiva na seara política, favorecendo iniciativas dos Poderes do Estado na tentativa de renegociação da dívida com a União, principal item na formação da dívida global do estado, na busca de concerto que mitigue o volume dos juros incidentes mediante a definição de novos parâmetros e taxas de juros razoáveis.

Dessa forma, não se vislumbram reparos ou novas sugestões com relação ao tema, permanecendo válidas e atuais as indicativas proferidas no parecer de 2010.

## **7. COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS – CEFEM (*ROYALTIES*)**

A temática da exploração de recursos minerais e a contrapartida financeira, devida pelos concessionários a título de compensação, salienta-se à medida que são debatidos pelos governos e pela sociedade civil meios e formas de compatibilizar o desenvolvimento social e econômico com a preservação das condições de vida saudável no planeta. Acordos multilaterais têm sido celebrados a fim de se implantarem políticas que priorizem práticas consentâneas com a responsabilidade ambiental nas diversas nações signatárias. Não é sem razão que a busca por soluções globais tem reunido representantes do mundo inteiro, a exemplo do que ocorreu neste mês na denominada Rio+20, para o desenho de compromissos assecuratórios de um meio ambiente equilibrado e em sintonia com o crescimento sustentável.

Nesse particular, o Estado de Minas Gerais figura como potencial protagonista de ações que podem viabilizar a consecução dos objetivos demandados pela sociedade no que tange ao desenvolvimento sustentável, especialmente em face do patrimônio natural de que é dotado, rico em minerais, e cuja exploração se assiste há longas datas, a exigir rigoroso acompanhamento e fiscalização devido aos efeitos ruinosos da atividade.

Compatibilizar desenvolvimento sustentável com a preservação de condições ambientais saudáveis, principalmente em se tratando de atividade mineradora, requer perene acompanhamento, estudos e fiscalização dos efeitos desfavoráveis ao meio ambiente e das ações compensatórias que visam recompor a qualidade sócio-ambiental, vez que, exauridas as reservas, extingue-se o empreendimento, resultando na redução da oferta de empregos e dos recursos advindos de referida atividade.

Dessa feita, é sumamente relevante avaliar se a denominada compensação financeira corresponde, de fato, à razoável indenização pelas repercussões danosas ao meio ambiente e pelos sobreditos efeitos maléficos sobre os habitantes das regiões em que se desenvolve a mineração.

É fora de dúvida que o constituinte originário foi previdente e diligente ao insculpir a expressão “meio ambiente” em diversos dispositivos da Carta Republicana, além de dedicar-lhe capítulo exclusivo, deixando clara a importância do tema. Isso revela o amadurecimento da sociedade brasileira, que, expressando sentimento de cidadania, demonstra preocupação com a qualidade de vida da atual e das futuras gerações. Contudo, o que se verifica é que após mais de vinte anos, a apreensão e os cuidados que reclamam a questão têm produzido pouco mais que discussões.

Digna de nota também a competência comum dos entes federados para fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais e a proteção do meio ambiente, cuja defesa se traduz em princípio da atividade econômica.

Como se vê, o arcabouço jurídico é amplamente favorável a intervenções estatais que visem resguardar as condições ambientais equilibradas. O manejo de instrumentos técnicos e políticos voltados à proteção das áreas afetadas pela exploração está na lista de prioridades governamentais há tempos, embora as ações práticas ainda se mostrem incipientes.



Todavia, conforme noticiado no relatório de acompanhamento das contas governamentais, um dos instrumentos assecuratórios do precitado equilíbrio, as receitas obtidas a título de Compensação pela Exploração de Recursos Minerais – CFEM, corresponderam a apenas R\$176 milhões em 2011, valor considerado irrisório, quando comparado aos *royalties* conferidos aos estados em cujos territórios ocorre prospecção de petróleo.

De conformidade com informações prestadas no sítio “Agência Minas” (<http://www.agenciaminas.mg.gov.br/governador/palavra-do-governador/impresso/campanha-minerio-com-mais-justica-e-o-tema-do-palavra-do-governador>), do Governo do Estado, edição de 21/6/12, o valor cobrado a título de *royalty* do minério pelo Estado de Minas Gerais equivale a cerca de R\$ 200 milhões por ano, enquanto o Estado do Rio de Janeiro arrecada R\$ 7 bilhões por ano com o *royalty* de petróleo.

Nos termos da Lei n.º 9.478/97, os *royalties* devidos pelas empresas que exploram petróleo é de 10% sobre o faturamento bruto, enquanto na Lei n.º 8.001/90, definiu-se em 2% a alíquota sobre o faturamento líquido a título de CFEM.

Apenas recentemente tem-se assistido a iniciativas do governo de mobilização social visando à definição de novo marco regulatório para o setor de mineração, com o escopo de elevar a alíquota da CFEM.

Entretanto, não se tem conhecimento de estudos e levantamentos governamentais que demonstrem a relação entre a exploração dos recursos minerais e os danos ambientais, a motivarem justa indenização. Projetos contendo a quantificação monetária dos danos são necessários para que os gestores estadual e locais se organizem e criem condições de governabilidade para suportarem efeitos adversos da redução das receitas da CFEM em função da cessação da exploração pelo esgotamento das reservas naturais não renováveis, a fim de que sobrevenha legado que satisfaça as condições de vida digna das comunidades locais.

## 8. CONCLUSÃO

Pelo exposto, com fundamento nas disposições do inciso I do art. 45 da Lei Complementar n.º 102/08, VOTO por emissão de parecer prévio pela aprovação das contas de responsabilidade do Sr. Antonio Augusto Junho Anastasia, Governador do Estado de Minas Gerais, exercício de 2011, com as recomendações expendidas ao longo deste voto e as consignadas pelo Conselheiro Relator.

### CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sra. Conselheira, Dr. Procurador, eminentes autoridades do Estado aqui presentes, em especial o meu amigo particular Dr. Plínio Salgado. Sendo o último a votar pouco me resta acrescentar. Mas, evidente que quero registrar que essa volta aos termos da lei, de examinar a legalidade das receitas é muito bem-vinda.

Registro que acompanho o excelente trabalho do eminente Relator, da Sra. Revisora, são minudentes trabalhos e coincidente o ponto de vista no sentido de considerar que foram aplicados os índices, apenas com uma leitura diferente, mas houve aplicação.



A apreciação das contas governamentais, atribuição conferida pela Constituição a esta Corte de Contas, torna-se cada vez mais complexa diante da crescente cobrança da sociedade por um maior controle e transparência na gestão da coisa pública.

Para corresponder a esses anseios, devem ser ressaltados os grandes avanços promovidos por esta Casa na análise das contas governamentais.

Entre outros cito os trabalhos realizados por ocasião da análise das Contas do Governo relativas ao exercício de 2010, quando foi criado o “guia de avaliação de indicadores e de resultados das políticas públicas”, e a realização de acurada análise técnica na Dívida Pública, trabalho esse que contribuiu para subsidiar as ações do governo mineiro, bem como de outros governos estaduais, no intuito de conter a expansão de suas dívidas com a União.

Aliás, sobre a dívida do Estado de Minas Gerais com a União, de acordo com notícias veiculadas no sítio do Jornal Hoje em Dia, no comparativo com a dos demais estados, foi a que mais cresceu nos últimos 11 anos, 356,30%.

No relato das contas do exercício de 2011, motivo da presente sessão extraordinária, destaca-se o trabalho realizado pelos técnicos desta Casa em conjunto com os professores doutores em Economia da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas Administrativas e Contábeis de Minas Gerais – IPEAD, que teve como objetivo principal a análise da metodologia e memória de cálculo das projeções das receitas orçamentárias estaduais visando a melhoria no controle orçamentário por esta Casa.

É benvido o aviventar de rumos no que se refere à fiscalização das receitas públicas, porque, de fato, nos dias atuais, o Tribunal dispõe de recursos humanos qualificados e pode utilizar as modernas ferramentas da informação.

Relativamente à receita arrecadada, gostaria de realçar aquela transferida pela União decorrente da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). É preciso que seja incentivada uma movimentação que resguarde o fundamento ético de se estabelecer remuneração justa pelos recursos minerais que são extraídos do solo mineiro. Conforme informações veiculadas na mídia, no âmbito nacional, Minas Gerais é o maior produtor de minério, sobretudo de ferro, com 48% da arrecadação no setor.

Na análise realizada chamou-me atenção, ainda, as desigualdades existentes entre as regiões administrativas do Estado, tanto em relação aos indicadores econômicos quanto aos indicadores sociais.

O descompasso é notado também quando se compara o desempenho econômico e o social de Minas Gerais, no plano nacional. De acordo com as informações extraídas do relatório, o PIB mineiro em 2009 ocupava a 3ª posição no *ranking*. Em contrapartida, no mesmo período, o coeficiente GINI, indicador utilizado para calcular a desigualdade de distribuição de renda, foi de 0,513 e, segundo consulta realizada no endereço eletrônico do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, este coeficiente colocava o Estado em 10º lugar no ranking nacional em desigualdade social.

Não obstante as conclusões apontadas no relatório são notórios os esforços do governo para reverter essa situação, mesmo porque essa é uma exigência constitucional, art.165, §1º da Constituição Federal e art.154 da Constituição Estadual, assim como um dos objetivos do PMDI.



Contudo, em razão da dimensão do nosso Estado e das características próprias de cada uma de suas regiões, ainda existem grandes desafios a serem superados, mas esse objetivo precisa ser perseguido ao longo dos próximos anos.

Destaco, também, a questão relacionada aos gastos com saúde e educação, para cumprimento dos índices mínimos previstos constitucionalmente nas Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE.

No exercício ora analisado, os montantes despendidos com ASPS e MDE corresponderam respectivamente a 12,29% e 30,60%, atendidos, assim, os percentuais mínimos exigidos pela legislação vigente à época.

Cabe ressaltar, entretanto, que o Governo do Estado deverá adotar nova política no custeio das despesas com saúde e educação, em razão das regras introduzidas para vigor a partir do corrente exercício.

Evidentemente que a lei – sobre o que é serviço de saúde – para efeito de complemento do art. 29 da Constituição Federal, só pode ter aplicação a partir do exercício em que foi promulgada a medida legislativa, não pode voltar a 2011. Rigorosamente se esse Termo de Ajustamento foi proposto para resguardar situações verificadas no exercício de 2011, não vai se servir para isso, já estava executado o orçamento quando foi proposto. Da mesma forma que o Executivo ou, melhor dizendo, a Administração Pública, precisa ter segurança, ter a orientação de quem pode dar a orientação, essa segurança jurídica não pode ultrapassar o limite da vigência da lei no tempo. As regras do que pode ser computado para a saúde devem valer para o exercício de 2012. Aquelas que foram utilizadas no exercício passado, e se a instrução do Tribunal, salvo engano, é de setembro do ano passado...

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

É de março.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Pelo menos, no começo do exercício, foi executado aquilo que era corrente, praticado pelo Tribunal nos exercícios anteriores. Acho que tanto de uma forma ou de outra está ao resguardo da lei a atitude da Administração de que o percentual teria sido atingido, como aliás interpretaram aqui a Sra. Conselheira Revisora, os Srs. Conselheiros Sebastião Helvecio, Mauri Torres e o Conselheiro Hamilton Coelho, e é muito difícil para a Administração no curso do exercício mudar a orientação de como fazer o gasto. Está se executando um orçamento elaborado e votado tendo em vista uma realidade que era presente ao tempo do orçamento do exercício de 2010 para 2011, por isso é que eu não restrinjo e não consigo entender como não aceitar determinados gastos que foram programados segundo uma realidade.

A respeito da Educação, parece que houve uma instrução posterior, quase todo o orçamento foi executado tendo em vista a realidade anterior. É, também, uma questão de segurança jurídica, que deve existir na órbita do controle externo para que a Administração não seja surpreendida com uma mudança repentina de rumos.

Por essas razões eu acompanho o percentual, não a conclusão – porque acompanho o eminente Conselheiro Relator, os índices estão aplicados – que foi apurado pela eminente Conselheira Revisora, Conselheiro Sebastião Helvecio, Conselheiro Mauri Torres e Conselheiro Hamilton Coelho e louvo todas as ações que estão sendo desenvolvidas para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DIRETORIA DE JURISPRUDÊNCIA, ASSUNTOS TÉCNICOS E PUBLICAÇÕES

COORDENADORIA DE TAQUIGRAFIA / COORDENADORIA DE ACÓRDÃO

renegociação da dívida do Estado, que sufoca, atinge o patamar que o Relator revelou de intimidação para a economia de Minas o comprometimento das receitas.

Louvo também as ações que devem ser intentadas para melhorar o valor das *commodities* que temos principalmente para o minério de ferro. A minha conclusão é simples.

Acompanho também a questão do IPLEMG.

Feitas essas observações, e tendo em vista que não foi configurada malversação de recursos públicos, me manifesto pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas prestadas pelo Governador Antonio Augusto Junho Anastasia, relativas ao exercício financeiro de 2011, com as conclusões e recomendações apresentadas pelo Excelentíssimo Senhor Conselheiro Relator.

Por fim, não poderia deixar de parabenizar o Exm<sup>o</sup> Sr. Conselheiro Cláudio Couto Terrão, Relator das Contas Governamentais de 2011, pela excelente qualidade do parecer submetido a este Colegiado, que é revelador da sua percuciente atividade de controlador, de homem culto e sério.

Rendo também as minhas homenagens a Exm<sup>a</sup> Sra. Conselheira Adriene Andrade, Conselheira Revisora, ao eminente Auditor Licurgo Mourão, ao douto representante do Ministério Público de Contas, Procurador-Geral Glaydson Santo Soprano Massaria, e aos técnicos responsáveis pela análise dos documentos que integraram a presente prestação de contas.

É assim que voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Colhidos todos os votos, nos termos do § 5º do art. 233 do Regimento Interno desta Corte, APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO CLÁUDIO TERRÃO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS PRESTADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, DO EXERCÍCIO DE 2011, POR UNANIMIDADE, COM AS RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES CONSTANTES DO SEU VOTO E AS OBSERVAÇÕES QUANTO AO ÍNDICE DE SAÚDE CONFORME O VOTO DO CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO E QUANTO AO ÍNDICE DE EDUCAÇÃO CONFORME O VOTO DA CONSELHEIRA ADRIENE.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Pela ordem, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Pois não.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Houve índice de saúde de 12%; eu considerei de 11,87; 12,29 do Conselheiro Mauri Torres; 12,29 do Conselheiro Hamilton Coelho; 12% do Conselheiro Eduardo Carone. Então ficou empatado.



CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Não, quatro Conselheiros votaram pelo índice de 12,29% para a saúde. Apenas houve empate quanto a inspeção no IPLEMG.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Não houve empate, Sr. Presidente. Há o voto do Conselheiro Eduardo Carone, da Conselheira Adriene, o meu e o do Conselheiro Mauri Torres.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Então, não houve empate.

APROVADO O VOTO DO CONSELHEIRO RELATOR, FICANDO REGISTRADAS AS OBSERVAÇÕES DOS CONSELHEIROS QUANTO AOS ÍNDICES CONSTITUCIONAIS. NÃO ACOLHIDA A DETERMINAÇÃO DE INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA NO IPLEMG, FICANDO VENCIDOS OS CONSELHEIROS RELATOR E HAMILTON COELHO.

Nada mais havendo a tratar, DECLARO ENCERRADA A PRESENTE SESSÃO, agradecendo a presença do Controlador-Geral do Estado, Prof. Dr. Plínio Salgado, da Controladora-Geral do Governo, Sra. Maria da Conceição Barros, do Subcontrolador de Auditoria e Controle de Gestão, Sr. Eduardo Fagundes Fernandino, dos técnicos da Controladoria aqui presentes e das demais autoridades.

Faço minhas as palavras já mencionadas em relação à Diretoria de Controle Externo deste Tribunal e abraço seus técnicos nas pessoas da Diretora Valquíria Sousa Pinheiro Baia e do Coordenador Sérgio Sadi Maksud.