



TRIBUNAL PLENO – SESSÃO EXTRAORDINÁRIA: 25/6/09

RELATORA: CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

REVISOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

PROCESSO Nº 782747 – BALANÇO GERAL DO ESTADO

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE  
CONTAS PRESENTE À SESSÃO: PROCURADOR GLAYDSON MASSARIA

---

### NOTAS TAQUIGRÁFICAS

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Declaro aberta a Sessão Extraordinária para apreciação da prestação de contas anual do Exmo. Sr. Governador Aécio Neves, referente ao exercício de 2008.

Srs. Conselheiros, uma vez que a ilustre Conselheira encaminhou cópia do relatório aos nossos Gabinetes, indago se estão de acordo com a dispensa de sua leitura.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

De acordo.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

De acordo.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

De acordo.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

De acordo.



CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADA A DISPENSA DA LEITURA DO RELATÓRIO.

Com a palavra a Conselheira Relatora Adriene Andrade.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

**PROCESSO Nº:** 782.747

**NATUREZA:** BALANÇO-GERAL DO ESTADO

**RELATORA:** CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE

**REVISOR:** CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO

**AUDITOR:** HAMILTON COELHO

**EXERCÍCIO:** 2008

#### **INTRODUÇÃO:**

Senhor Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Auditor, Sr. Procurador, Servidores da Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado – CAEO, aos quais faço um cumprimento especial, demais servidores desta Casa, Senhoras e Senhores,

Tratam os autos da Prestação de Contas anual, referente ao exercício de 2008, apresentada a esta Corte pelo Chefe do Poder Executivo mineiro, o Excelentíssimo Senhor Governador Aécio Neves da Cunha, por meio do Ofício n.º 58/2009, em 31/3/09, portanto dentro do prazo estabelecido no art. 40, inciso I, da Lei Complementar n.º 102/08.

Na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 20/02/08, fui designada Relatora das Contas Governamentais referentes ao exercício 2008, o Conselheiro Simão Pedro Toledo foi designado para atuar como Revisor, e o Dr. Hamilton Coelho, como Auditor, nos termos do art. 231 do Regimento Interno deste Tribunal.

Cumpre-me, neste momento, registrar a inestimável contribuição do saudoso Conselheiro Simão Pedro Toledo, a quem rendo minhas homenagens. Com o



seu inefável labor, acompanhou com afinco o nosso trabalho, na missão que nos foi conferida por esta Corte ao longo do exercício de 2008.

Quando já havia ingressado nesta Corte a Prestação de Contas anual do Governador, fomos todos surpreendidos, com muito pesar, pela triste notícia do passamento do nobre Conselheiro Simão Pedro Toledo, figura memorável, homem público de conduta ilibada, que usava a análise crítica contemplativa como instrumento para posicionamentos certos nesta Corte e deixou um legado inestimável para todos nós.

Em face da lamentável vacância do cargo, o Auditor Licurgo Mourão foi designado pela Portaria n.º 50/09, publicada no “Minas Gerais” de 07 de maio deste ano, como Revisor das contas ora em apreciação. Apresento ao Doutor Auditor os meus agradecimentos pela parceria irretocável no desenvolvimento de nosso trabalho.

O exame das Contas do Governo do Estado constitui uma das mais nobres, complexas e abrangentes funções atribuídas a esta Corte de Contas, seja por sua singular relevância, ao permitir à sociedade o conhecimento do resultado das atividades governamentais, seja pela amplitude dos temas retratados e pela profundidade das análises realizadas por este Tribunal, que exerce sua competência constitucional ao emitir o Parecer Prévio sobre as Contas do Executivo Estadual, como determina o inciso I do art. 76 da Constituição Mineira.

Assim, na certeza de ter cumprido o mister que me foi confiado por meus digníssimos Pares, registro os sinceros agradecimentos a que fazem jus os servidores da Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado (CAEO) a seguir relacionados, responsáveis pela elaboração do Relatório Técnico, que diligenciaram por acompanhar a execução orçamentária diariamente, ao longo dos meses que antecederam a apresentação de seu trabalho, na busca de informações, a tempo e a modo, que culminaram em um Relatório circunstanciado, preciso, objetivo e percuciente, demonstrando a



qualificação técnico-profissional e intelectual dos servidores desta Corte de Contas.

Parabenizo os componentes da CAEO:

Solange Alves Rodrigues,  
Adalberto Soares de Freitas,  
Amélia Maria Anglada Uchôa,  
Amise de Sousa Santiago Malta,  
Ana Cristina Queiroga Amaral,  
Cileme Fiúza de Oliveira,  
Clélia Regina Arruda Álvares,  
Edalgina Bráulia de Carvalho Furtado de Mendonça,  
Eliana Vilaça Brina,  
Gilza Maria Lima Guimarães,  
Gláucia Diniz Pereira,  
João Batista Barbosa Sales,  
Lucinéia Ribas Matoso,  
Maria Beatriz Moreira dos Santos,  
Maria Célia Soares,  
Maria do Carmo de Freitas,  
Maria Gorete de Oliveira e Silva Laignier,  
Maria Silvia Reis,  
Marina Nicoli Borges,  
Selme Freitas de Souza,  
Sérgio Sadi Maksud,  
Silvana Mara Camargos,  
Sílvia Junqueira,  
Sílvia Lúcia Pessoa Machado Guedes,  
Suzana de Abreu Lemos,



Tânia Aparecida Costa Nicácio,  
Valéria Guimarães Garcia Goulart,  
Vivian José de Paula Ferreira  
e Zélia Maria da Mata Soares de Souza.

Solicito, Sr. Presidente, que seja registrada, nas pastas funcionais desses servidores, menção de mérito pela exitosa tarefa por eles desenvolvida.

Com esteio no excelente trabalho realizado pela CAEO, sinto-me respaldada para proferir meu voto e tenho certeza de que o eminente Conselheiro Revisor, Licurgo Mourão, e os doutos Auditor Hamilton Coelho e Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria nele também se consubstanciaram para elaborar seus pareceres.

Não poderia deixar de registrar, finalmente, o esforço, a dedicação e o desprendimento dos servidores de meu Gabinete, que se consolidaram no verdadeiro apoio para o cumprimento do mister a mim confiado e, na pessoa de minha assessora, Natália Araújo, que coordenou, com maestria e competência a ela peculiares, a elaboração de meu voto, rendo-lhes minhas homenagens.

Feitas essas considerações, Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Representado do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, Senhoras e Senhores, passo a proferir meu voto dentro do prazo constitucional, uma vez que fui dispensada da leitura do relatório.

#### **FUNDAMENTAÇÃO:**

Inicialmente, devo ressaltar os principais aspectos positivos no desempenho governamental das Contas de 2008, merecendo destaque as políticas socioeconômica, orçamentária, fiscal e contábil, os limites constitucionais e a padronização da gestão pública.

Ressalto que Minas Gerais obteve superávit orçamentário de R\$623,970 milhões (seiscentos e vinte e três milhões e novecentos e setenta mil reais) em



2008, em razão do aumento da receita tributária, fruto do crescimento econômico, da implementação de políticas voltadas ao combate à sonegação fiscal e da execução de despesa inferior à prevista. E, ainda, que o PIB mineiro cresceu 6,28% no referido exercício, taxa essa superior ao crescimento do total da economia brasileira, que foi de 5,08%, tendo sobressaído, em nosso Estado, o crescimento bastante expressivo da atividade agropecuária. Tudo isso, considerando os efeitos da crise a partir de outubro.

Devo também destacar que o comércio exterior do Estado registrou, em 2008, US\$24,444 bilhões (vinte e quatro bilhões e quatrocentos e quarenta e quatro milhões de dólares) de exportações, US\$10,481 bilhões (dez bilhões e quatrocentos e oitenta e um milhões de dólares) de importações, um saldo positivo, portanto, de US\$13,963 bilhões (treze bilhões e novecentos e sessenta e três milhões de dólares). Ressalto também que, no cenário nacional, Minas Gerais aumentou sua participação, passando de 11,43%, em 2007, para 12,35%, em 2008, consolidando sua posição de segundo maior Estado exportador do país.

Verifiquei, ainda, como ponto positivo no exercício de 2008, a superação de metas da receita total, com a arrecadação do ICMS, que totalizou R\$22,542 bilhões (vinte e dois bilhões e quinhentos e quarenta e dois milhões de reais), superando em 13,83% a meta prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Não poderia deixar de destacar, nesse exercício, a função Segurança Pública, devido à sua importância no contexto mineiro, uma vez que as estratégias adotadas evidenciaram a redução da criminalidade, devida, entre outras ações, ao aumento de prisões e apreensões. Ressalto, especialmente, a queda no quantitativo de crimes violentos, da ordem de 18,17%.

As funções Transporte e Habitação também merecem ser ressaltadas, por executarem programas de cunho social, a exemplo do PRÓ-ACESSO e “Lares Geraes”.

Também não poderia deixar de destacar que o Estado aplicou o valor de R\$6,513 bilhões (seis bilhões e quinhentos e treze milhões de reais) na função



Educação, atingindo 28,75% da receita líquida de impostos, superando, portanto, o mínimo constitucional de 25%. Ainda na seara da Educação, no que tange ao amparo e fomento à pesquisa, importa salientar que o Estado transferiu à FAPEMIG o valor de R\$209,231 milhões (duzentos e nove milhões e duzentos e trinta e um mil reais), o que representa 9,89% a mais que o exigido constitucionalmente.

O Governo do Estado, a fim de implementar ações voltadas para a recuperação de ativos e combate à sonegação e aos crimes contra a ordem tributária, criou o Comitê Institucional de Recuperação de Ativos; constituiu uma Comissão Especial para promover estudos acerca do tema Dívida Ativa; instituiu o Cadastro Informativo de Inadimplência e celebrou um convênio, por meio do qual a União delegou ao Estado de Minas Gerais competência para inscrição e cobrança dos créditos tributários do Simples Nacional, o que unificou o recolhimento de impostos e contribuições das microempresas e empresas de pequeno porte.

Quanto às Parcerias Público-Privadas, observa-se, nos últimos cinco anos, um amplo processo lançado por órgãos e entidades do Estado para estruturação de projetos de concessão nas modalidades comum, patrocinada e administrativa, como lotes de rodovias integrantes do Programa Estadual de Concessão Rodoviária de Minas Gerais. Também mediante uma parceria entre o Governo de Minas e o setor privado, com o apoio do BID, os serviços de telefonia móvel foram expandidos e levados a diversos Municípios mineiros, por meio do Programa de Universalização do Acesso a Serviços de Telecomunicação de Minas Gerais – MINAS COMUNICA.

O Estado, na área da Saúde, firmou parcerias com ONGs voltadas para o desempenho de ações relacionadas à assistência a portadores de DST e HIV, fortalecendo a Rede Municipal de Saúde e a Promoção e Execução de Ações de Saúde, o que denota um crescente volume de recursos orçamentários alocados na Fundação Estadual de Saúde.



No que tange ao Acordo de Resultados, destaca-se que foi instituído, pela Administração Pública, o contrato de gestão intitulado Acordo de Resultados, em decorrência da promulgação da Lei n.º 15.032, de 20/01/04, que estabeleceu o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrada (PMDI). A partir de então, começaram a ser definidas as diretrizes de uma política voltada para resultados, desdobrada no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), com foco nas grandes metas a serem perseguidas pelos sistemas operacionais. Esse Acordo tem colocado o Estado de Minas Gerais como referência nacional em gestão pública e, juntamente com o prêmio por produtividade, tem envolvido órgãos e entidades em torno de metas, em um processo que já alcançou 99% dos servidores do Executivo Estadual.

Apesar de todos esses registros meritórios, que não pude deixar de ressaltar quanto a essas contas, como também destacou a CAEO que 81 questões mereciam ser justificadas em sede de abertura de vista. Deixo, entretanto, de relatar cada uma delas, para poupá-los da exaustão, passando diretamente a destacar meus fundamentos, esposados acerca desses pontos, após terem sido defendidos pelo Estado, reexaminados pela CAEO e submetidos aos pareceres da douda Auditoria e do Ministério Público junto a este Tribunal.

Deixo de trazer à leitura os fundamentos relativos aos itens 2, 3, 10 a 15, 25 a 27, 37, 40, 42, 52, 54 e 56, por ter a própria CAEO, autora de tais questionamentos, entendido satisfatórias os esclarecimentos aviados pelo Estado, em sede de abertura de vista. Ressalvo, no entanto, que, na íntegra de meu voto, a ser acostado aos autos, constam minhas explanações sobre cada um deles.

Da mesma forma, deixo de ler os itens 16 a 24, relativos a falhas no planejamento de Programas de Gestão Ambiental, limitando-me a trazer a lume as audiências determinadas nos de n.ºs 17 e 18.

Passo aos fundamentos:

### **1. Dados relativos aos índices de qualidade da água**





**1.1** A CAEO observou o esforço da Administração estadual, em sede de abertura de vista, para que se elucidassem as lacunas não esclarecidas durante o exercício. No entanto, ao comparar as informações apresentadas em ofícios recebidos ao longo do exercício com os dados constantes do Balanço e as informações prestadas em sede de defesa, a CAEO apurou divergências.

**1.2** Uma vez que a abertura de vista objetiva justamente pôr fim a eventuais obscuridades nas informações prestadas ao longo do exercício, entende esta Relatoria que devem ser considerados os indicadores apresentados pelo Governador no seu contraditório, até porque a Secretária de Estado de Planejamento e Gestão, que firmou o ofício gerador de parte dessa divergência, apesar de ter demonstrado extrema boa vontade em esclarecer a situação, não detém procuração para defender fatos imputados ao Governador. Ademais, considerando que esses ofícios, aviados durante o exercício financeiro, têm caráter meramente informativo, devem ser desconsiderados para fins de instrução dos autos quando não forem firmados pelo próprio responsável pela Prestação de Contas ou por advogado legalmente constituído por ele para esse fim e evidenciarem contradição com informações oficiais. Dessa forma, para dar efetividade ao meu entendimento, sugiro que o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado seja notificado, para que proceda às medidas necessárias à adequação das informações prestadas por ele em relação ao PMDI, desconsiderando as informações prestadas pelo Ofício n.º 289/2009 da SEPLAG.

#### **4 e 5. Relatórios de auditorias em programas governamentais**

**4/5.1.** Quanto aos itens acima, nos quais se imputa responsabilidade à Auditoria-Geral do Estado por supostas omissões ou imperfeições em sua missão de controlar internamente o Governo, entende esta Relatoria que a Prestação de Contas do Executivo não é a oportunidade adequada para avaliar o desempenho dessa importante parceira de controle, uma vez que, nestes autos, só o Governador é parte, não havendo para o Controle Interno sequer a oportunidade do contraditório. Cumpre lembrar que o controle interno é órgão



independente do Executivo, só lhe cabendo responsabilidade solidária pelos atos do ordenador de despesas, se comprovada sua desídia, em processo administrativo próprio, o que, nesse caso, não se configura, como também não se apresentam, a meu ver, circunstâncias bastantes para a proposição de criação de autos apartados para averiguação de responsabilidade da Auditoria-Geral do Estado.

## **6. Audiências Públicas Regionais**

**6.1.** Quanto à não inclusão, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, do percentil constitucional destinado ao atendimento de propostas priorizadas pelas Audiências Públicas Regionais, entendo que pelo princípio da separação dos Poderes, corolário máximo da República, que, por força do art. 2º da CR/88 e pela luta de muitos, felizmente rege nossa vida, o Executivo não pode sobrepor sua vontade ao Legislativo. Afinal, Montesquieu ensinou, há mais de dois séculos, em seu *O Espírito das Leis*, que a única maneira de uma República não sucumbir à tirania é a limitação dos Poderes, uns pelos outros.

**6.2.** Assim, o Executivo mineiro não pode impor ao Legislativo o cumprimento de suas obrigações, nem mesmo as constitucionais. A promoção de Audiências Públicas Regionais não é ato discricionário a ser deliberado pela Assembleia do Estado, a qual, por força do §5º do art. 155 da Constituição mineira tem o poder-dever de realizá-las, não lhe assistindo transigir sobre essa obrigação.

**6.3.** Cabe ao Judiciário, em primeiro lugar, quando suscitado pelo Ministério Público ou pelo cidadão lesado, impor a qualquer órgão o cumprimento de suas obrigações legais, e não ao Executivo. Nesse caso específico, como a omissão de um dever constitucional, qual seja, a realização das Audiências Públicas Regionais, competência do Legislativo, prejudica todo o planejamento e execução da Lei Orçamentária Anual, matéria intrínseca ao fazer desta Corte, cabe a ela, sem necessidade de ser suscitada para tanto, impor o cumprimento da Carta Magna de nosso Estado. Por isso, entendo que a Assembleia



Legislativa do Estado de Minas Gerais, na pessoa de seu Presidente, deve ser notificada sobre essa questão, para que tome as medidas necessárias à inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias dos gastos para a realização das Audiências Públicas Regionais.

**6.4.** Aí, sim, após a inclusão do percentil constitucional na Lei de Diretrizes Orçamentária pelo Legislativo, inicia-se a obrigação do Executivo de aplicar a disposição da Lei, sob pena de responsabilidade do seu Chefe, nos termos do inciso VI do art. 91 da Constituição do Estado de Minas Gerais. Portanto, antes da inclusão deste percentil na LDO entendo não ser cabível a cobrança ao Governo quanto à realização de audiências públicas regionais.

## **7. Sistema Integrado de Apuração de Custos (SIAC)**

**7.1.** A CAEO questionou a falta de concretização do Sistema Integrado de Apuração de Custos (SIAC), sob o entendimento de que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei n.º 16.919/2007, deveria ter instituído, além dos sistemas de controle que determinou, também o SIAC, a fim de melhor atender à determinante do § 3º do art. 50 da Lei Complementar n.º 101, que reza, *in verbis*: “A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial”. Entendeu ainda a CAEO que, em não tendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias previsto a implementação do SIAC, deveria o Estado, por sua conta e risco, ter criado, ainda assim, tal sistema, a par da exigência legal de que o controle de seus custos, durante o exercício, seja realizado pelo SIAD, nos termos literais do § 1º do art. 38 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, os quais rememoro:

“Art. 38 – Em atendimento ao disposto na alínea ‘e’ do inciso I do caput do art. 4º e no § 3º do art. 50 da Lei Complementar n.º 101, de 2000, a alocação dos recursos na lei orçamentária e em seus créditos adicionais, bem como sua respectiva execução, será feita de forma a



propiciar o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

§ 1º - Para fins de acompanhamento e controle de custos, o pagamento dos bens e serviços contratados diretamente pelos órgãos e entidades do Poder Executivo dependerá de prévio registro dos respectivos contratos no Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços - Siad -, de acordo com a legislação em vigor, (...).”

**7.2.** Discordo, respeitosamente, do entendimento esposado pelos técnicos que se debruçaram sobre os autos, visto que, nos termos do citado § 1º do art. 38 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Sistema eleito para dar cumprimento ao §3º do art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, foi o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços. Portanto, se a Administração, em lugar de ter dado cumprimento à lei, valendo-se de tal sistema para o acompanhamento de seus custos, tivesse implementado um outro, como o SIAC, aí, sim, estaria esta Relatoria reputando ilegal a sua conduta, lembrando que o ato administrativo é sempre vinculado aos ditames escritos da lei. Portanto, a meu ver, coube ao Executivo, durante o exercício em exame, utilizar o exato mecanismo de controle designado pela lei, e a este Tribunal, monitorar o desempenho desse sistema, e não postular a implantação de um outro, que não o legalmente determinado.

**7.3.** Como não foram apontadas deficiências objetivas, sobre o sistema legalmente instituído e utilizado durante o exercício, qual seja, o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD), considero regular a sua utilização em 2008.

## **8. Avaliação de Metas Fiscais**

**8.1.** Quanto à avaliação das Metas Fiscais do exercício anterior, conforme determinação do art. 4º, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendeu a CAEO sobre as alegadas deficiências do demonstrativo de cumprimento de metas apresentado pelo Estado que, após o que chamou de exaustivas complementações, todas as determinantes do manual contido na Portaria n.º 633, de 30/8/06, da Secretaria do Tesouro Nacional, foram satisfeitas, mas,



ainda assim, não considerou sanado o vício apontado, uma vez que as explicações apresentadas deveriam ter antecedido o preparo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, subsidiando-a, no que discordo da CAEO, por entender, como já esposado, que o contraditório é justamente a oportunidade oferecida para a complementação de informações deficitárias, o que o Governador fez a contento, não merecendo prosperar a falha, corrigida que foi em sede de defesa.

## **9. Ausência do Anexo de Riscos Fiscais**

**9.1.** Quanto à falta de antecipação das medidas a serem adotadas no caso de efetivação dos riscos financeiros previstos, o Estado admite não tê-lo empreendido, agindo, em cada caso, da maneira como conjuntamente pareceu-lhe mais satisfatória, descumprindo assim a determinação do art. 4º, § 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que obriga, *in litteris*: “A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.”

**9.2.** A falta de tal planejamento pode-se afigurar gravosa em situações adversas, quando a concretização reiterada de riscos fiscais previstos soma-se à perda de arrecadação. Tal não foi, no entanto, a conjuntura do exercício em exame, em que riscos previstos foram minimamente concretizados e houve recorde de arrecadação, pelo que considero que a omissão do Executivo, nesse caso, não expôs a risco a estabilidade fiscal.

**9.3.** Embora não tenha havido dano ao erário, a Administração não pode se abster do cumprimento da lei, devendo o Senhor Governador ser notificado para que nos próximos exercícios não haja reincidência dessa questão.

## **28. Divergência entre o valor previsto para anistia e o realizado**

**28.1.** Quanto à diferença entre a previsão, na Lei Orçamentária de 2008, das anistias referentes aos saldos remanescentes de benefícios concedidos em exercícios anteriores, orçadas em R\$4,982 milhões (quatro milhões e



novecentos e oitenta e dois mil reais), e as informadas na prestação de contas, que atingiram R\$1,454 bilhão (um bilhão e quatrocentos e cinquenta e quatro milhões de reais), o Governo informou que isso decorreu do programa especial de concessão de desconto para pagamento de crédito tributário inscrito em Dívida Ativa, veiculado pela Lei n.º 17.247, de 27/12/2007, portanto posterior à data de fechamento da respectiva proposta orçamentária. Acolho a justificativa, por entender que não há ilegalidade em se instituir anistia, por lei e com o devido estudo de impacto, posteriormente à aprovação da Lei Orçamentária. Não tendo os técnicos da CAEO apontado falha objetiva no estudo de impacto que subsidiou a lei do Programa de Anistia, acato a defesa e entendo superada a questão.

## **29. Insuficiência de informações sobre a estimativa de impacto orçamentário-financeiro decorrente da Renúncia de Receita**

**29.1.** Quanto ao aprimoramento do estudo do impacto das perdas de receitas por meio de concessões de benefícios legalmente autorizados, o Governo explica que tem apresentado os projetos de suas leis orçamentárias além dos moldes definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, chegando a estender sua análise quantitativa aos montantes de benefícios fiscais dos “estoques pré-existentes” e não se limitando à quantificação exclusiva dos novos benefícios. Afirma ainda o Governador que, a par de já se encontrar cumprindo a lei, isso não significa que não esteja providenciando melhorias em seu sistema de controle, dada a importância da mensuração de programas de benefícios em termos de perdas e ganhos, observados nos seus mais diversos aspectos. Por todo o exposto, acato as informações prestadas, deixando de encampar a proposta de auditoria aviada pela CAEO a esse respeito, por não ter restado claramente definida a deficiência dos estudos de impacto apresentados pelo Executivo, a fim de subsidiar e definir o escopo de uma investigação *in loco*.

## **30. Apresentação extemporânea e deficiência das Notas Explicativas dos Balanços Consolidados dos Regimes Próprios de Previdência Social**



**30.1.** A CAEO questionou a ausência de notas explicativas nos Balanços apresentados, as quais, em sua avaliação, seriam essenciais para que os documentos cumprissem sua função, bem como as determinantes do Ministério da Previdência e da Assistência Social que, por meio da Portaria n.º 1.317, de 17/9/03, que, em seu art. 1º, estabelece que as demonstrações contábeis desses Balanços devem ser complementadas por notas explicativas e outros quadros demonstrativos necessários ao minucioso esclarecimento da situação patrimonial e dos investimentos efetuados.

**30.2.** No tocante ao nível de detalhamento dos dados, não restaram claramente definidas as ausências sentidas pela CAEO, a fim de que o Governo as pudesse complementar em sede de abertura de vista, pelo que considero imperfeito o contraditório e deixo de conhecer do apontamento.

### **31. Inclusão de despesas com os Institutos de Previdência do Estado no cômputo dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde**

**31.1.** Sobre a inclusão de despesas com os Institutos de Previdência do Estado no cômputo dos gastos com Saúde, a CAEO, embora ciente da falta de regulamentação da matéria, ainda insiste que não seria necessária regulamentação específica para se concluir que as despesas com ações de saúde prestadas pelo IPSEMG e pelo IPSM desatendem à universalidade e gratuidade, uma vez que apenas uma parcela da população mineira é beneficiada por esses serviços, mediante contribuições descontadas na folha de pagamento dos servidores. A CAEO argumenta que tais atendimentos, por não serem indiscriminados e porque estão condicionados à contribuição, ferem o art. 196 da Constituição da República, que determina, *in litteris*:

“Art. 196 da CR/88. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.”





**31.2.** A despeito dessa alegação, ressaltou o Governo, em sua defesa, que, no caso específico dos atendimentos por meio dos Institutos de Previdência mineiros, apesar de eles não tocarem à universalidade de nossos cidadãos, somam aproximadamente dois milhões de pessoas, entre segurados, pensionistas, inativos, dependentes e especiais. Destacou, também, a despeito da oposição à universalidade, que esses atendimentos não se concentram na capital mineira, atingindo os rincões de nosso Estado.

**31.3.** Sobre a questão, confesso que os números apresentados pelo Estado me fazem analisá-la com total cautela, pois estamos nos referindo ao atendimento médico-odontológico de mais de 11% de um universo de 17.891.494 de mineiros, segundo o último censo do IBGE. A CAEO trata a questão como se o que estivesse em lume fosse a inclusão de uma despesa no cômputo do coeficiente constitucional ou sua exclusão desse cômputo, mas o que realmente estamos discutindo é, muito além disso, a própria legalidade de tal despesa. Assim, se este Tribunal entender hoje que as despesas com Saúde realizadas por meio dos Institutos de Previdência ferem o art. 196 da Constituição Federal, por não serem universais e estarem condicionados à contribuição, não só estaremos decidindo que essas despesas não podem ser contabilizadas para atender à exigência da Emenda Constitucional n.º 29/2000, como também que elas estão, de qualquer modo, desautorizadas, devendo ser imediatamente interrompidas. Decidiríamos, por consequência, que as contribuições para a saúde descontadas de todos nós, servidores do Estado, são indevidas, porque se o Estado não pode, por meio dos Institutos de Previdência, prestar atendimentos médicos e odontológicos, naturalmente não pode cobrar por isso, sob pena de locupletamento ilícito desses Institutos.

**31.4.** Nossa decisão de hoje, portanto, não só afetaria o atendimento médico e odontológico de mais de 11% dos mineiros, como também implicaria a imediata inaceitabilidade do desconto em folha das contribuições para fins de saúde, ponto em que avançaríamos sobre matéria que se encontra *sub judice* no Supremo Tribunal Federal, por meio da Ação Direta de Constitucionalidade n.º





3.106-6, em que se discute justamente a constitucionalidade do desconto de contribuições dessa natureza.

**31.5.** Portanto, entendo que a cautela com que me comprometi a tratar a questão obriga-me a deixar de apreciá-la nestas contas governamentais, evitando, assim, tomar uma decisão radical e gravosa para a vida de inúmeros cidadãos e para a própria contabilidade pública, decisão esta que pode, depois de causados prejuízos irreversíveis, vir a divergir do entendimento do Supremo Tribunal Federal, o qual pode, em sede da ADI em curso, posicionar-se favoravelmente ao desconto dessas contribuições e à continuidade da prestação de atendimentos médicos e odontológicos por meio dos Institutos de Previdência espalhados por todo o país.

### **32. Inclusão de despesas com saneamento básico realizadas pela COPASA no cômputo de gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde**

**32.1.** Sobre o cômputo dos gastos incluídos na função Saúde, relativos a serviços de saneamento executados pela COPASA, entendeu a CAEO, em princípio, que eles não são típicos dessa função, bem como não atendem aos requisitos da universalidade e gratuidade. Para combater essa inclusão, os técnicos da CAEO basearam-se na Resolução n.º 322, do Conselho Nacional de Saúde, de 8 de maio de 2003, especialmente na parte que declara que saneamento não é atividade típica de saúde para fins do cumprimento do mínimo constitucional.

**32.2.** Por sua vez, em sede de defesa sobre a natureza das ações de saneamento, o Governo argumenta, *in verbis*:

“Quanto à consideração das despesas com saneamento básico na apuração do índice, a própria Instrução Normativa do TCE nº 19/2008 menciona, dentre outros, que a despesa destinada a ‘participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico’ (art. 3º, inciso IV) deverá ser considerada para efeito de aplicação com ações e serviços públicos de saúde. Ora, não nos parece crível que reconhecendo, a própria Instrução, que a ‘execução das ações de saneamento básico’ deve ser considerada, a CAEO se insurja contra a



inclusão, no cômputo dos gastos com Ações e Serviços de Saúde, das despesas executadas pela COPASA.”

Essa é a defesa do Estado.

**32.3.** Citou ainda o Governador, em sua defesa, o Acórdão n.º 218/2008 do TCU, em que o Plenário acatou os gastos da União contabilizados nas funções n.ºs 0122 e 1287, relativas a Saneamento Ambiental Urbano e Saneamento Rural, para fins do cumprimento do mínimo constitucional estabelecido pela Emenda n.º 29/2000.

**32.4.** Sobre a questão, a CAEO reconhece, em reexame, a legalidade do cômputo das despesas realizadas com saneamento, mas desde que advindas do Caixa Único do Estado, *in verbis*:

“Aquelas (despesas) relativas a saneamento básico realizadas pelo Estado, no âmbito do programa estruturador (...) Mais Saúde para Todos, cuja execução ocorreu por meio do Fundo Estadual de Saúde – FES, contemplado no PPAG – 2008/2011 e que, em 2008, apresentou realizações no montante de R\$27.014.412,31 (vinte e sete milhões e quatorze mil, quatrocentos e doze reais), à conta de recursos ordinários. Esse valor, sim, no entendimento da CAEO, poderia ser e foi computado como ASPS pelo Executivo Estadual.”

**32.5.** Portanto, a questão polêmica passou a ser o custeio desses investimentos por meio das tarifas cobradas pela COPASA aos usuários de seus serviços, o que contraria, segundo a CAEO, o requisito da gratuidade, inserto na idéia de universalidade e igualdade determinadas pelos arts. 196, *caput*, da Constituição da República de 88.

**32.6.** A esse respeito, estamos nos referindo a aproximadamente R\$771 milhões de reais que, de fato, não foram suportados pelo Caixa Único do Estado, mas não podemos afirmar que esse investimento recaiu exatamente na tarifa de esgoto paga pelos usuários da COPASA. Isso porque a COPASA, como empresa que é, utiliza-se dessa e de outras tantas receitas para cumprir suas metas. Dessa forma, se o Estado de Minas Gerais, maior acionista da Companhia, decide investir milhares de reais em saneamento básico num



pequenino Município, com baixo IDH, a COPASA o executará, mesmo se o que recolhe nesse Município em tarifas não superar os investimentos realizados nem em 30 anos, que é o prazo usual de vigência de contratos de concessão. Essa é a vantagem, no meu ponto de vista, de o Estado ser acionista majoritário da COPASA. Ele comanda a empresa de acordo com a sua vontade político-administrativa, e não estritamente com o raciocínio empresarial.

**32.7.** Assim, o que podemos afirmar é que os R\$771 milhões investidos em saneamento, no ano de 2008, realmente não dizem respeito ao Caixa Único do Estado, mas são do Estado, uma vez que este é o maior acionista da empresa. Os R\$771 milhões foram subtraídos das receitas acumuladas da empresa até o final de 2007 e durante 2008. O balanço divulgado no site da Companhia informa que sua receita em 2008 foi de R\$2.055.329.000 (dois bilhões, cinquenta e cinco milhões e trezentos e vinte e nove mil reais). No entanto, ao apurar o lucro da empresa, constata-se o valor de R\$407.781.000 (quatrocentos e sete milhões, setecentos e oitenta e um mil reais). A diferença entre o que a empresa arrecadou e o que, ao fim, lucraram os seus acionistas, é explicada, em grande parte, pelos R\$771 milhões que o Estado, como seu acionista principal, determinou que fossem aportados, ao longo do ano, nas ações de saneamento que, ele, Estado, definiu. Se não tivesse havido esse investimento, em uma aritmética sem pretensões, o lucro da empresa, no ano passado, teria sido aproximadamente de R\$1,2 bilhão (um bilhão e duzentos milhões de reais).

**32.8.** Isso equivale a dizer que, se as ações de saneamento básico custeadas e executadas diretamente pela COPASA não forem assim consideradas por esta Corte, estará sendo determinado ao Estado que retire o seu lucro na empresa, semestral ou anualmente, e deposite esse dinheiro em seu caixa único para depois devolver esse mesmo valor à COPASA, a título de remuneração dos contratos que certamente serão firmados com essa empresa, única no Estado com aptidão para executar as mencionadas ações de saneamento básico.

**32.9.** Ou seja, para que a questão fosse formalizada nos termos estritos do art. 196, *caput*, da Constituição da República de 1988, como sugerem a CAEO e o



douto Ministério Público, que propuseram a glosa dos valores tarifados, o Estado seria compelido a retirar dinheiro da Companhia, na forma de lucro, e devolver, na forma de remuneração de contratos, pelo que divirjo das informações constantes dos autos e deixo de glosar o valor correspondente aos investimentos feitos pelo Estado, indiretamente, por intemédio da COPASA.

### **33. Inclusão de despesas com benefícios previdenciários do FUNFIP no cômputo dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde**

**33.1.** Quanto à inclusão de despesas com benefícios previdenciários do FUNFIP no cômputo dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde para efeito do cumprimento da Emenda Constitucional n.º 29/00, afirma a CAEO que as despesas com inativos para cômputo do mínimo com Saúde desatendem às exigências legais e constitucionais, arrimando-se na exegese firmada por esta Corte, quando da apreciação das despesas relativas ao exercício 2007, *in verbis*:

“Conforme já abordado às fls. 1710 do seu Relatório Técnico, em sessão do dia 30/6/08, quando da apreciação do Balanço Geral do Estado/2007, o então Relator das Contas, Conselheiro Antônio Carlos Andrada, proferiu seu voto nos seguintes termos:

(...)

‘Todavia, especificamente quanto aos **benefícios previdenciários** (FUNFIP– Fundo Financeiro da Previdência), verifica-se que a CR/88, quando trata da seguridade social (art. 194 a 203), o faz em sessões apartadas para a saúde, previdência e assistência social, sendo que a disposição contida no art. 200 permite constatar que não há possibilidade de se enquadrar despesas com encargos previdenciários em qualquer atribuição típica do SUS. Nessa mesma direção, ressalta-se que o TCEMG retira os inativos e pensionistas do cômputo das despesas com pessoal, a teor das Instruções Normativas n.ºs 01 e 05/2001, o que corrobora o entendimento de que tais despesas não podem ser consideradas para o cálculo em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Além disso, as despesas com este caráter foram executadas pelo Estado na **função 09 – Assistência Social**. Por todo o exposto, excluindo o valor referente a tais benefícios, indevidamente



computado para efeito de cumprimento da EC 29/00, **retifica-se o percentual de aplicação para 12,36%.** Considerando que o voto exarado pelo Conselheiro Relator/2007, acima transcrito, foi aprovado pelo Pleno desta Casa, a CAEO adotou o mesmo procedimento para o exercício de 2008 e excluiu os valores liquidados no Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP – (...).”

**33.2.** Nessa esteira, não havendo nos autos fundamentos que justifiquem a interpretação de que o gasto com inativos da saúde possa ser computado para fins de cumprimento da aplicação mínima exigida, e acolhendo sugestão da CAEO, deve o índice ser recalculado, uma vez que a despesa com benefícios previdenciários foi glosada à unanimidade na Sessão de apreciação das Contas Governamentais do Exercício de 2007.

**34. Inclusão de despesas impróprias realizadas pela PMMG no cômputo dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde**

**34.1.** Acerca das despesas na área veterinária da PMMG, incluídas no cômputo dos gastos com Saúde, entendo necessário glosá-las, uma vez que foram incluídas por equívoco, conforme reconheceu o próprio defendente. Essa glosa, no entanto, não afeta o cumprimento do índice constitucional, por representar percentual de 0,0007.

**35. Inclusão de despesas empenhadas e não liquidadas no exercício no cômputo de gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde**

**35.1.** A CAEO argumentou que contraria a determinação inserta no art. 4º da Instrução Normativa n.º 11/03 a inclusão de despesas empenhadas e não liquidadas no cálculo das aplicações com Saúde para efeito do cumprimento da Emenda Constitucional n.º 29/00. Aduz a CAEO, às fls. 1.734 e 1.735 do Relatório que antecedeu a abertura de vista, que o Anexo XVI da Portaria n.º 575/2007 da Secretaria do Tesouro Nacional registra uma exceção à obrigatoriedade de liquidação das despesas, que transcrevo:



“Durante o exercício, não deverão ser incluídos os valores das despesas empenhadas que ainda não foram liquidadas. No encerramento do exercício, as despesas empenhadas, não liquidadas e inscritas em restos a pagar não processados, por constituírem obrigações preexistentes, decorrentes de contratos, convênios e outros instrumentos, deverão compor, em função do empenho legal, o total das despesas liquidadas. Portanto, durante o exercício, são consideradas despesas executadas apenas as despesas liquidadas e, no encerramento do exercício, são consideradas despesas executadas as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados. No encerramento do exercício, as despesas com ações e serviços públicos de saúde inscritas em Restos a Pagar poderão se consideradas para fins de apuração dos percentuais de aplicação estabelecidos na Constituição Federal, **desde que haja disponibilidade financeira vinculada à saúde.**” (grifei)

**35.2.** Afirmou, ainda, a CAEO que, com fulcro na Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional, ao verificar os Anexos V e VI do Relatório de Gestão Fiscal elaborado pelo próprio Poder Executivo para atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal, apurou que no exercício de 2008, antes das inscrições dos Restos a Pagar Não Processados, a suficiência financeira totalizava R\$875,574 milhões. Contudo, as inscrições em Restos a Pagar Não Processados, da ordem de R\$2,620 bilhões, suplantaram essa suficiência apresentada, o que levou à insuficiência financeira total de R\$1,745 bilhão. Portanto, concluiu a CAEO que, apesar de o exercício ser, em si, superavitário, se fossem contabilizados os Restos a Pagar de outras gestões passadas, o Estado não teria disponibilidade financeira para atender aos requisitos do manual inserto ao Anexo XVI da Portaria n.º 575/2007 da Secretaria do Tesouro Nacional, que permitiria, para fins de cômputo dos gastos com Saúde, valer-se também das despesas não liquidadas. Prevaleceria, portanto, nesse cenário de indisponibilidade financeira, a regra geral determinada pela Instrução Normativa n.º 11/2003 desta Corte de Contas, que só admite as despesas efetivamente liquidadas.



**35.3.** Diante desse quadro, o Governo não questionou os números oferecidos pela CAEO quanto à sua insuficiência financeira, mas insistiu, arrimando-se nas normas da citada Portaria n.º 575/2007 da Secretaria do Tesouro Nacional, que seria merecedor da excepcionalidade nela instituída, podendo contabilizar também as despesas somente empenhadas. De qualquer modo, a prevalecer o entendimento desta Corte quanto ao cumprimento de sua Instrução Normativa n.º 11/2003, afirmou que, até a data em que se encerrou o prazo para abertura de vista, o Estado já havia liquidado despesas decorrentes de Restos a Pagar Não Processados, inscritos em 2008, relativos a Ações e Serviços Públicos de Saúde, no montante de R\$2.922.961.197,11 (dois bilhões, novecentos e vinte e dois milhões, novecentos e sessenta e um mil, cento e noventa e sete reais e onze centavos), o que perfaria um índice de 12,90%.

**35.4.** Em oposição, a CAEO não admitiu as despesas empenhadas e não liquidadas, tampouco as liquidações posteriores ao encerramento do exercício, e afirmou em suas conclusões finais sobre o tema, *in verbis*:

“considerando apenas as despesas liquidadas no exercício financeiro de 2008, no montante de R\$2.753.971.510,67( dois bilhões, setecentos e cinquenta e três milhões, novecentos e setenta mil, quinhentos e dez reais e um reais e sessenta e sete centavos), e efetuando-se as devidas glosas (FUNFIP, PMMG, IPSEMG, IPSM e COPASA), o percentual aplicado em ASPS seria de 6,66%, inferior, portanto, ao mínimo constitucional exigido de 12%.”

**35.5.** Considerando que o Governo não comprovou nos autos sua suficiência financeira, a fim de que lhe possa ser aplicada a excepcional permissão do câmputo de despesas não liquidadas, deixei de considerar o valor que, até a presente data, permaneceu somente empenhado. Por outro lado, oponho-me à análise da CAEO, que desconsiderou também as despesas liquidadas nos três primeiros meses deste ano, apresentadas em sede de defesa. Entendo que essas despesas devem se integralizar ao câmputo, lembrando, para tanto, que o Decreto Estadual n.º. 44.948/2008 prevê, em seu art. 8º, *in litteris*, “a possibilidade de que os empenhos inscritos como Restos a Pagar não Processados possam ser liquidados até o encerramento do exercício de 2009”.





Portanto, não há nenhuma irregularidade em se liquidar despesas do exercício anterior durante o ano corrente, corroborando, nesse sentido, também a Lei n.º 4.320, em seu art. 35, inciso II, *in verbis*:

“Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

(...)

II - as despesas nele legalmente empenhadas;”

**35.6.** Friso, por oportuno, a respeito dessas despesas liquidadas durante os primeiros meses deste ano, que elas testemunham a boa fé do Governo, que provou não se valer desses empenhos para simplesmente cumprir o índice constitucional, cancelando-os ao final de 2009. Se incluiu tais despesas em seu Balanço, mesmo sem liquidação, como demonstrou, não foi por uma manobra escusa de contabilidade, mas, sim, pela certeza de sua liquidação tempestiva. Portanto, entendo que os valores inscritos em Restos a Pagar da Saúde e já liquidados não só pertencem ao exercício em análise, como devem ser considerados para fins de composição do índice de aplicação na Saúde, índice este que, descontadas as despesas com o FUNFIP e somadas as citadas despesas liquidadas, logrou atingir 12,0026% de investimento em Ações e Serviços Públicos de Saúde, índice superior, portanto, ao exigido constitucionalmente, que é 12%.

### **36. Divergência de dados na execução do Programa “Mais Saúde Para Todos”**

**36.1.** Sobre a discordância entre o verificado pela CAEO e pelo SIGPLAN quanto à execução das ações do Programa “Mais Saúde Para Todos”, o Governo informou que os módulos sanitários não apurados pela CAEO dizem respeito aos implementados com recursos inscritos em Restos a Pagar deixados no exercício anterior, lapso que foi reconhecido pela CAEO. Deixo, assim, de analisar qualquer outra ocorrência a esse respeito, reconhecendo a improcedência do apontamento.





### **38. Não encaminhamento do convênio celebrado entre a Secretaria de Estado de Saúde e o Hospital Risoleta Tolentino Neves**

**38.1.** . Quanto ao não envio do termo relativo ao Convênio n.º 097/2007, o Governo alegou que a Secretaria de Saúde está passando por alguns ajustes, pelo que não foi possível remetê-lo. Em face dessa informação, determino que a Secretaria-Geral, por ofício a ser remetido fora destes autos, a fim de não lhes prejudicar o trâmite, intime o Senhor Secretário de Saúde do Estado, via oficial instrutivo, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, contados do recebimento da intimação, remeta a esta Corte o convênio em questão, o qual, após ingresso nesta Casa, deverá ser autuado e distribuído por critério aleatório, por não se tratar de matéria que afetará este Balanço.

### **39. Ausência de padronização das publicações dos gastos trimestrais com publicidade governamental**

**39.1.** Sobre a falta de padronização das publicações dos gastos trimestrais com publicidade, a CAEO tem insistido em que o Estado promova a uniformização, baseando-se na Lei n.º 13.768/00, que, em seu art. 7º, determina, *in verbis*:

“Art. 7º - Os órgãos que integram os Poderes do Estado e as entidades sob controle direto ou indireto do Estado farão publicar trimestralmente no órgão oficial dos Poderes do Estado relatório sobre os gastos com publicidade, com as seguintes especificações:

- I- órgão executante ou empresa contratante;
- II - objeto da publicidade;
- III - empresa publicitária;
- IV - valores totais e mensais do contrato;
- V - período de veiculação.”

**39.2.** Esclareceu o Estado, em sua defesa, que todas essas determinantes exigidas pela lei são de difícil operacionalização por serem dados qualitativos não disponíveis nos sistemas de informação e teriam que mobilizar recursos e



*softwares* específicos para esta finalidade, além do que as campanhas não têm um período linear de veiculação, já que as diversas peças têm meios e períodos distintos dentro de uma mesma campanha, o que tornaria imenso o volume de informações. Finalmente, alega que tem cumprido as exigências do Parágrafo Único do art. 17 da Constituição do Estado de 1989, que determina, *in verbis*:

“Art. 7º - (...).

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

**39.3.** Observa-se que a Constituição Estadual de 1989 regulamentou de forma cristalina a matéria, não deixando essa regulamentação para norma infraconstitucional, e daí se depreendendo que o art. 7º da Lei 13.768/00 se configura flagrante caso de inconstitucionalidade. Afinal, não poderia uma norma infra-constitucional estabelecer que, além do montante das despesas pagas ou contratadas no trimestre, exigido pelo citado art. 7º da Constituição mineira, o Estado ou qualquer Município seja obrigado a divulgar qualquer outro tipo de informação, a não ser que a própria Constituição tivesse deixado a cargo de norma infraconstitucional regulamentar ou enumerar esses itens. No caso em tela, a Constituição determinou categoricamente que o único dado a ser obrigatoriamente publicado é o montante despendido no trimestre. Uma vez que se constatou o cumprimento por parte do Estado dos ditames da Constituição Estadual que regula a matéria, não há reparo em sua conduta. Por todo o exposto, com relação às publicações, considero-as em conformidade com os preceitos constitucionais legais.

#### **41. Despesas com publicidade vinculadas às propostas prioritizadas nas Audiências Públicas Regionais**

**41.1.** Quanto à impossibilidade de a CAEO verificar o cumprimento do art. 158, § 2º, da CE/89, relativamente à despesa com publicidade vinculada ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas



priorizadas nas Audiências Públicas Regionais, reitero meu posicionamento exarado quanto à responsabilização da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais quanto a necessária realização dessas Audiências, momento a partir do qual se inicia a responsabilidade do Executivo, na execução de suas despesas em face dos resultados apurados por meio da participação direta do cidadão.

### **43. Questionamento acerca da fundamentação legal para concessão de desconto ao contribuinte inscrito em Dívida Ativa**

**43.1.** Quanto à afirmação da CAEO de que não há previsão legal para a concessão de desconto ao contribuinte inscrito em Dívida Ativa, o Governo esclareceu que a fundamentação legal para os benefícios mencionados encontra-se na Lei Estadual n.º 17.247/2007, que não sofrera questionamento de constitucionalidade.

**43.2.** A esse respeito, acato, *in totum*, o esclarecedor parecer do douto Ministério Público, da lavra do Dr. Glaydson Dos Santos Massaria, *in litteris*:

“Destaca-se que remissão (hipótese de extinção do crédito tributário) não se confunde com anistia, que é forma de exclusão de crédito tributário, prevista nos arts. 175, II e 180 a 182 do CTN. A remissão, como dito, é dispensa do crédito tributário. Pressupõe-se, assim, que já tenha havido o lançamento. Abrange o crédito tributário como entidade distinta da obrigação que lhe deu a substância, sem que importe tratar-se de obrigação principal, isto é, de tributo, ou de obrigação acessória que deu origem a uma obrigação principal. Noutro plano, anistia é a exclusão do crédito tributário relativo a penalidades pecuniárias. (...) Pela anistia, o legislador extingue a punibilidade do sujeito passivo infrator da legislação tributária, impedindo a constituição do crédito. Se o crédito já estiver constituído, o legislador poderá dispensá-lo pela remissão e não pela anistia.



Nota-se que a legislação ora em questionamento trata de ‘desconto’ para pagamento de crédito tributário, tratando-se, portanto, de hipótese de remissão, consubstanciada no art. 172, V, CTN.

Em que pese a nomenclatura errônea utilizada pelo legislador ordinário, entende-se que a lei não pode ser tida por inconstitucional por este motivo, merecendo, contudo, correção.”

**43.3.** Portanto, não prevalecendo a ilegalidade apontada pela CAEO, considero superado o presente apontamento.

#### **44. Questionamento sobre a constitucionalidade da Lei Estadual n.º 17.247/07**

**44.1.** Sobre o apontamento da CAEO de que é inconstitucional a Lei Estadual n.º 17.247, de 27/12/07, por contrariar o disposto no § 6º do art. 150 da CR/88, o Governo alegou, em sua defesa, *in litteris*:

“(…) não é de se vislumbrar, no caso, sintomas de inconstitucionalidade, pois, nos termos do § 6º do art. 150 da Constituição da República, os benefícios fiscais devem ser veiculados por lei específica que regule exclusivamente as matérias, ou lei que regule correspondente tributo. No caso, a Lei n. 17.247/2007 regula o tributo, em sua essência.”

**44.2.** Assim como o douto Ministério Público, que entendeu que não há razões para afastar a citada lei, simplesmente por não nominar a anistia ou a remissão, embora as tenha previsto no exato formato da norma geral de tributação estabelecida no art. 172 do Código Tributário Nacional, também afasto a arguição de inconstitucionalidade incidental levantada pela CAEO, uma vez que os dispositivos da lei estadual não criaram modalidade de extinção do crédito tributário que já não se encontrasse prevista pelo Código Tributário.

#### **45. Questionamento sobre a constitucionalidade do Decreto n.º 44.747/08**

**45.1.** Quanto ao teor do art. 194 do Decreto n.º 44.747/08, que prevê que “o crédito tributário inscrito em dívida ativa poderá ser extinto, mediante dação de bens móveis novos ou imóveis”, afirmam os técnicos da Comissão que tal



modalidade, não se encontrando prevista no art. 156 do Código Tributário Nacional, fere o art. 150, § 6º, da CR/88, que determina que para o tratamento de inovação de crédito ou extinção de tributos é necessária lei complementar.

**45.2.** O Governo, a esse respeito, alega que o decreto em questão encontra fundamento no art. 4º da Lei Estadual n.º 14.699, de 6 de agosto de 2005, salientando que, a seu ver, o art. 156 do Código Tributário Nacional não seria exaustivo nas modalidades de extinção do crédito tributário, de forma que não haveria impedimentos para o legislador ordinário contemplar a nova hipótese.

**45.3.** A CAEO, em reexame, argumentou que a modalidade instituída pelo citado decreto, qual seja, a dação de bem móvel, afronta, além da Constituição da República, também a deliberação firmada na resposta à Consulta n.º 675.446, de 19/3/03, da Relatoria do saudoso Conselheiro José Ferraz, que assim se manifestou, *in litteris*:

“(…) Portanto, nos termos dos dispositivos mencionados, a Administração pode, em situações específicas, utilizar-se da dação em pagamento, objetivando alcançar a satisfação do crédito tributário na forma e condições estabelecidas em lei. Todavia, há que se atentar que o artigo 156 admite apenas a dação em pagamento de **bens imóveis**, não contemplando qualquer outra forma, diversamente do Código Civil.”

**45.4.** A respeito desse decreto, o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, sob argumentos filiados aos da Consulta citada pela CAEO, entende pela inconstitucionalidade do art. 194, *in litteris*:

“É certo que a declaração de inconstitucionalidade opera efeitos ex tunc; todavia, por razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social, o STF vem admitindo em casos excepcionais, a modulação temporal dos efeitos, conferindo às decisões efeitos ex nunc ou ainda pro futuro, isto é, gerando efeitos a partir de uma data a ser definida. Neste sentido:

8. Efeitos. Princípio da segurança jurídica. Situação excepcional em que a declaração de nulidade, com seus normais efeitos ex tunc, resultaria grave ameaça a todo o sistema legislativo vigente.



Prevalência do interesse público para assegurar, em caráter de exceção, efeitos pro futuro à declaração incidental de inconstitucionalidade. Recurso extraordinário conhecido e em parte provido. (RE 197.917 - Plenário, 02.08.2006 – STF)”

**45.5.** Da mesma forma que o Ministério Público e a CAEO, entendo que reside inconstitucionalidade no art. 194 do Decreto n.º 44.747/08. No entanto, conforme bem ressalta o *Parquet*, tenho dúvidas sobre os efeitos a serem atribuídos a essa decisão, se *ex nunc*, a partir deste momento, ou *ex tunc*, alcançando a dação de 1.874 computadores portáteis, já autorizada pela Receita Estadual para extinção de créditos tributários. Em face dessa discussão, deve-se possibilitar o contraditório, para que o Estado faça juntar a Ação de Execução em que alega ter ocorrido a citada dação, que constituiria processo de Incidente de Inconstitucionalidade acerca do tema, a ser distribuído por critério aleatório, garantindo-se, assim, que outro Conselheiro se debruce sobre a complexa matéria. Ressalto, por oportuno, que tal Incidente não afeta a emissão do presente parecer, ainda que se conclua por seus efeitos *ex tunc*.

#### **46. Questionamento acerca das baixas no estoque da Dívida Ativa do Estado**

**46.1.** Sobre a baixa na Dívida Ativa em razão de extinções de créditos tributários, a CAEO afirma que ela vai de encontro à política de otimização do Governo. Este, por seu turno, alega que não ocorreu, definitivamente, perda de ativos, mas sim resgate de R\$643,857 milhões, afirmando, ainda, *in verbis*,



“que o mecanismo possibilita efetivos resgates que, de outra forma, dificilmente entram, ou jamais aportariam no Erário, mas permaneceriam gerando prejuízos indelévels ao Judiciário, causando lentidão e acúmulo de processos, aos contribuintes, que encontram no mecanismo uma possibilidade de saneamento de suas contas, e ao próprio Erário, que obtém significativa receita que dificilmente flui para os Cofres Públicos. Na realidade, apenas contabilmente os eventuais descontos, reduções de multas, anistias ou remissões podem se assemelhar a “perda de ativos”, mas efetivamente estes benefícios não representam efetiva perda de ativos.”

**46.2.** A par do parecer do Ministério Público sobre a questão, não vislumbro no autos a existência de estudos que demonstrem a real possibilidade de recebimento desses passivos, a não ser por meio de anistia ou remissão. Não há comprovação de que, de fato, as empresas envolvidas seriam levadas ao pagamento desses passivos antes da ocorrência da prescrição. Até porque não foram solicitados os respectivos processos de execução, para se verificar seu andamento, sendo leviano afirmar que a medida adotada pelo Estado traz indícios de que as perdas foram maiores do que os ganhos. Deixo também de acatar a sugestão de inspeção in loco, pois entendo que nas Secretarias Governamentais ou na Receita nada seria apurado quanto à oportunidade das medidas de extinção de créditos tributários, visto que essa medida é tomada com base nas chances de êxito das ações judiciais propostas pela Advocacia-Geral do Estado. Como já dito, entendo que a própria CAEO, por meio do Sistema Informatizado de Acompanhamento dos Processos do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, pode obter todas as informações sobre andamentos processuais e prazos prescricionais, necessárias à avaliação da oportunidade de se encerrar tais execuções judiciais, propondo a negociação da dívida.

#### **47. Encerramento de ações de execução fiscal mediante Dação em Pagamento de bens móveis**

**47.1.** Deixo de apreciar aqui a matéria relativa às 20 ações de execução fiscal que representavam dívida no total de R\$85,861 milhões e foram encerradas por



meio de Dação em Pagamento de bens móveis, visto que o procedimento baseou-se, justamente, no Decreto n.º 44.747/08, cujo art. 194 é questionado nestes autos e deverá ser objeto de processo de Incidente de Inconstitucionalidade, conforme exposto no item 45, ficando para aquele processo decidir, igualmente, se os efeitos da inconstitucionalidade atingirão ou não a dação em comento.

#### **48. Divergência entre as informações registradas no Quadro de Extinções e as divulgados via *Internet* quanto aos processos baixados**

**48.1.** Quanto à alegada incoerência entre os dados informados pela AGE em ofícios e os dispostos na *Internet*, acerca dos processos baixados por meio de adjudicação de bens, o Governo esclareceu que pela *Internet* divulga-se a ocorrência de procedimentos que não necessariamente se aperfeiçoaram no exercício ou se completaram. Trata-se apenas de veículo de informação de trabalhos que estão sendo iniciados ou levados a cabo pela Advocacia-Geral do Estado. Sobre esse item da defesa, a CAEO enalteceu a prática da utilização do sítio eletrônico como meio de transparência das ações desenvolvidas pela AGE, o que esta Relatoria também aprova, entendendo, contudo, que a disponibilidade digital de dados para simples divulgação não deve ser considerada como publicação oficial para fins de confrontação de dados, sob pena de desmotivar essa iniciativa.

#### **49. Ausência de informações sobre transações realizadas em processos judiciais**

**49.1.** Sobre a Dação em Pagamento por um supermercado de Uberlândia, o Governo esclareceu que não ocorreu transação no caso mencionado, e sim concessão recíproca, como determina o art. 171 do CTN. O que ocorreu foi a “adjudicação”, no curso do processo judicial de bens penhorados pelo Fisco mineiro. Embora tenha acatado a ocorrência de adjudicação, a CAEO objetou, em suas próprias palavras:





“Esta CAEO levanta dúvidas quanto aos termos de acordo firmados para a efetivação de adjudicações pela AGE, levando a entender que houve sim, uma negociação, inclusive com parcelamentos e pagamentos à vista, cuja essência traduz a modalidade de extinção prevista no CTN e denominada transação. Ainda deve ser analisado o fato de que a ‘mera aplicação’ da legislação citada nada mais tratou senão da concessão de benefícios, conforme disposto: ‘Art. 3º O crédito tributário consolidado nos termos deste Decreto poderá ser pago: I - em parcela única, com redução de 90% (noventa por cento) das multas punitivas e moratórias e de 70% (setenta por cento) dos demais acréscimos e encargos; (...)’. Verifica-se que o artigo mencionado concede anistia e remissão condicionadas ao pagamento à vista, não sendo compatível com a ‘adjudicação’ em comento, ratificando mais uma vez a necessidade de se verificar as condições de tais negociações (...)”

**49.2.** Ainda que seja necessária uma melhor verificação das condições dessas transações, entendo, a *contrario sensu* da manifestação da CAEO, que antes de partimos para uma inspeção sem escopo definido é preciso que o Estado seja intimado, na pessoa de seu Secretário da Fazenda para que, no prazo de 60 dias, encaminhe a esta Corte cópia de todos os Termos de Adjudicação formalizados durante o exercício de 2008. De posse desses documentos, o Relator designado para a apreciação das contas em curso poderá decidir pela oportunidade de solicitar a citada inspeção extraordinária, definindo, claramente, que ações do Estado necessitam ser inspecionadas.

## **50. Elevação do montante da dívida dos maiores contribuintes inadimplentes**

**50.1.** A CAEO aponta ainda a brusca elevação do montante de créditos a receber concentrado nas maiores empresas devedoras, que passou de R\$2,696 bilhões (dois bilhões e seiscentos e noventa e seis milhões de reais) em 2007 para R\$9,322 bilhões (nove bilhões e trezentos e vinte e dois milhões de reais) em 2008. A esse respeito, entendo que não há como recriminar o Estado pelo comportamento desidioso das empresas de grande porte. Sobre esse assunto, entendo ser facultado ao Estado utilizar os preceitos da gestão pública



contemporânea, ao tentar recuperar esses créditos de forma imediata, recorrendo às negociações com os grandes grupos, que detêm as maiores dívidas, buscando a efetividade de suas ações. Assim, considero superado o apontamento.

### **51. Ausência de demonstração pela AGE das baixas ocorridas em Quitações Especiais e Desonerações**

**51.1.** Também foi destacada a ausência de demonstração, pela Advocacia-Geral do Estado, no quadro das baixas ocorridas por modalidades, dos valores referentes às Quitações Especiais e Desonerações, que representaram uma perda de R\$1,106 bilhão (um bilhão e cento e seis milhões de reais) para o Estado. O Governo esclareceu, sobre a questão, que a Secretaria da Fazenda é a responsável por proceder a essas baixas e não a Advocacia-Geral do Estado, com o que concordo, visto que a Advocacia-Geral não é um órgão auxiliar da contabilidade estadual. Sua atividade-fim é promover ações judiciais de interesse do Estado ou defendê-lo, quando demandado.

### **53. Diferença entre o saldo da Dívida Ativa contabilizado e o informado em ofício da AGE, bem como entre o saldo divulgado no site da AGE e o informado via ofício**

**53.1.** Sobre as divergências, o Governo esclareceu, *in verbis*:

“O saldo da dívida ativa, informado por meio do OFÍCIO AGE/GAB/ADJ/AGA N. 006/2009, referente ao “Fechamento da dívida ativa na data do saldo: 31/DEZ/2008”, teve como fonte o relatório do SICAF RFIK 110 (que contém valores não abrangidos pelo relatório SICAF RFIK48G). No sítio eletrônico deste órgão, foi divulgado na seção “Parcelamento da Dívida Ativa Acumulada do Estado de Minas Gerais” saldo da dívida ativa relativo a dezembro de 2008, que teve como fonte o relatório do SICAF RFIK48G. Em tal relatório, há a demonstração dos valores acumulados de PTAs por Advocacia Regional, bem como o total dos valores acumulados de PTAs. Trata-se, pois, de prestação de informações diferentes, não havendo que se cogitar de incompatibilidades.”



**53.2.** Esta Relatoria acata a fundamentação da defesa, no sentido de que se trata de dados extraídos de fontes distintas, pelo que considera sanado o apontamento.

**55. Ausência de consistência entre os ofícios informativos da dívida fundada da EMATER, da EPAMIG e da Rádio Inconfidência e seus respectivos balanços**

**55.1.** Sobre esse questionamento, o Estado ressaltou que pautou os cálculos dos índices pelos dados que essas empresas remetem mensalmente, sendo os da execução orçamentária apresentados por meio magnético e os patrimoniais por meio de ofício. No caso do último quadrimestre, alega que as empresas encaminham suas informações até o 5º dia útil do mês subsequente, mas têm prazo de quatro meses, após o término do exercício social, para realizar suas assembleias, conforme o art. 132 da Lei n.º 6.404/76, podendo ocorrer divergências entre os números obtidos na assembleia e os enviados ao Governo. Informa, ainda, que, quando ocorrem essas alterações, o Governo promove a devida publicação das retificações.

**55.2.** Entendo, a *contrario sensu* do que destacou a Comissão, que a situação ocorre por contingência legal, uma vez que nada obriga as empresas, mesmo as dependentes do Estado, a integrarem todos os seus dados ao SIAF, pois, apesar de serem empresas públicas, regem-se pela contabilidade privada. Isso não quer dizer que não precisem prestar contas a este Tribunal, visto que essa obrigação é determinada pelo art. 76, inciso II, da Constituição do Estado de Minas Gerais. No entanto, a apresentação de suas contas a esta Corte não é conjunta ao Balanço governamental, como permite a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu art. 50, inciso II, *in verbis*:

“as demonstrações contábeis compreenderão, **isolada e conjuntamente**, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.” (grifei)



**55.3.** Portanto, como afirmou o Estado em sua defesa, é natural que parte das informações contábeis referentes às empresas, aviadas em suas Prestações de Contas, apresentadas posteriormente ao Balanço do Governo, não se ajuste totalmente com seu Balanço, pelo que considero superado o apontamento.

**57. Reflexo da criação do Fundo FAHMEMG sobre o limite de despesas com pessoal**

**57.1.** O problema acerca da criação do Fundo FAHMEMG não se deve exatamente ao título “Despesa com Pessoal”, que foi demonstrado perfeitamente compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal. O que se discute, aqui, é uma operação orçamentária executada por meio da Lei n.º 17.947, de 22/12/08, pela qual foram anuladas despesas referentes a Obrigações Patronais junto ao IPSM para a criação do Fundo FAHMEMG. Diante dessa anulação, o Estado, segundo entendimento da CAEO, teria deixado de se sobrecarregar em mais 1,6% de gastos com pessoal, que, caso contabilizados, teriam feito com que excedesse o limite prudencial estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, atingindo 46,55% comprometidos com despesas dessa natureza.

**57.2.** Sobre essa situação, o Governo esclareceu, *in litteris*:

“(…) os procedimentos para formação do orçamento do Fundo foram determinados pelos artigos 3º e 4º da Lei 17.947/08 e não se confundem com recursos originados do IPSM, foram constituídos por recursos ordinários. Portanto, fica evidenciado que a formação do FAHMEMG se deu com recursos sem qualquer vinculação previdenciária, devidamente indicados na abertura de crédito especial à Lei Orçamentária de 2008 como Recursos Ordinários Livres do Tesouro - Fonte 10.”

**57.3.** Entendo que, de fato, os valores para a formação do Fundo em questão não são de natureza previdenciária, uma vez que advieram de anulação de créditos orçamentários. Portanto, a fonte do Fundo é, comprovadamente, o Caixa Único do Estado, contra o que não há óbice a se impor.



**57.4.** Quanto à desoneração da despesa com pessoal pela anulação deferida por meio da Lei n.º 17.947, de 22/12/08, também não reside, nessa operação, vício contábil, pois se tratava de débitos que o Estado acumulava com o IPSEMG desde 1994, conforme se afirmou, sem oposição da CAEO. Na Lei Orçamentária, portanto, o Estado havia se comprometido a saldar essas despesas, inscritas em Restos a Pagar de Outros exercícios, e, simplesmente, por meio da citada Lei n.º 17.947, de 22/12/08, decidiu que não mais o faria e, sim, que destinaria esses recursos a outra finalidade, no caso a instituição de um Fundo Habitacional. Portanto, não há que se falar em qualquer manipulação da realidade das despesas com gastos em pessoal por meio da instituição do Fundo, uma vez que ele foi criado, não a partir de cancelamento de obrigação patronal referente ao exercício de 2008, mas com o cancelamento da dívida que o Estado vinha mantendo com o IPSM, referente a Outros Exercícios.

## **58. Metodologia de cálculo da Receita Corrente Líquida e seu reflexo no limite de gastos com pessoal**

**58.1.** Quanto ao questionamento da metodologia utilizada, pelo Governo, para o cálculo de sua Receita Corrente Líquida, a defesa informou, *in verbis*:

“é necessário destacar os critérios utilizados pela SCCG/SEF no cálculo da Receita Corrente Líquida. Conforme já mencionado em outros quesitos, a SCCG/SEF apura os indicadores da LRF, quais sejam, os demonstrativos inerentes ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal, com base nos procedimentos estabelecidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, cujas prerrogativas foram conferidas a esta Secretaria na Lei Complementar 101/2000, em seu artigo 50, § 2º, a saber: ‘A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.’ Assim na apuração da RCL, em 2008, a SCCG obedeceu aos ditames da Portaria nº 575, de 30 de agosto de 2007. A CAEO/TCE, em seu relatório à página 1804, descreve que a ‘RCL apurada pelo Executivo vem apresentando divergência em relação à apurada por esta CAEO, que tem entendido que a



*contribuição do Servidor para a Saúde e a Contribuição do Servidor para a Assistência Complementar do FUNDAB devem ser deduzidas do cálculo da RCL.’ (Grifo SEF) Assim, com base nos critérios de apuração constante da Portaria STN 575/2007, **não procede** o “entendimento” da CAEO, vez que a citada legislação **não determina a exclusão do cômputo da RCL** da contribuição do Servidor para a Saúde e Assistência Complementar.”*

**58.2.** Quanto à questão, dou total razão ao douto Ministério Público junto a este Tribunal, no sentido de que é evidente que as contribuições para assistência à saúde, que são descontadas dos servidores do Estado, não podem se confundir com a espécie tributária “contribuições sociais”, que só podem ser criadas pela União, conforme delimitou o art. 149 da CR/88.

**58.3.** No entanto, independentemente de serem ou não tributos, o fato é que a Secretaria do Tesouro Nacional, a quem competiria dirimir lacuna contábil dessa natureza, não disciplinou a matéria, prevalecendo, em relação à situação, uma grande polêmica, nacionalmente instituída.

**58.4.** Por outro lado, como destaquei anteriormente, tramita no Supremo Tribunal Federal Ação Direta em que se discute a constitucionalidade da própria contribuição à assistência à saúde, pelo que entendo uma ousadia desnecessária desta Corte tentar dirimir uma polêmica nacionalmente instituída sobre a inclusão ou não dessas contribuições na composição da receita corrente líquida, sendo que não há norma que regulamente a matéria e, no próximo exercício, pode nem mesmo haver tais contribuições. Por todo o exposto, aceito a forma como vem sendo calculada a receita corrente líquida pelo Estado, não estando em nada comprometido o limite de Despesas com Pessoal nas contas sob exame.

## **59. Descumprimento das Obrigações Patronais devidas ao IPSM**

**59.1.** Sobre a situação, como já esclarecido no item 57, o cancelamento de despesas por meio do art. 4º da Lei n.º 17.947/08 não se refere a Obrigações Patronais relativas a 2008, mas àquelas inseridas em Restos a Pagar, que cumulavam uma dívida iniciada em 1994. Nesse sentido, não há nada que



obrigue o Estado a saldar esse valor no exercício em exame. Também não há problema em desistir de saldar essa dívida neste ano e utilizar o valor para a constituição de um Fundo, não importando sua natureza.

**59.2.** No entanto, quanto à dívida acumulada, propriamente dita, no montante de R\$476.526.872,17 (quatrocentos e setenta e seis milhões, quinhentos e vinte e seis mil, oitocentos e setenta e dois reais e dezessete centavos), ainda subsistem algumas dúvidas, pois o Estado afirma que, apesar de ter cancelado a despesa prevista para dar-lhe fim, teria, sim, saldado esse valor com outros recursos, o que não restou comprovado. Por outro lado, a Lei n.º 17.949/2007, em seu art. 17, afirma que, de fato, a intenção seria saldar o valor por meio do Fundo, o que, nestes autos, se considerou ilegal. Vejamos a redação do citado dispositivo, *in litteris*:

“Art. 17. O Tesouro Estadual promoverá a baixa dos saldos em aberto existentes no Grupo de Contas Contábeis relacionadas ao Passivo Circulante da PMMG e do CBMMG, representativos de Obrigações Liquidadas a Pagar inscritas até 30 de setembro de 2008, em nome do IPSM, referentes a contribuições patronais para assistência e previdência sociais, observados os procedimentos definidos neste artigo e no regulamento.

(...)

§ 2º A baixa dos saldos a que se refere o caput, cujo montante apurado pelo Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI-MG -, em 30 de setembro de 2008, é de R\$1.236.872.054,50 (um bilhão duzentos e trinta e seis milhões oitocentos e setenta e dois mil e cinquenta e quatro reais e cinquenta centavos), será efetivada pelo Tesouro Estadual, observado o disposto no § 1º, com observância dos seguintes critérios:

(...)

II - R\$476.526.872,17 (quatrocentos e setenta e seis milhões quinhentos e vinte e seis mil oitocentos e setenta e dois reais e dezessete centavos) serão destinados à formação do patrimônio do FAHMEMG.”





**59.3.** Desse modo, se o próprio Estado reconheceu que não pode saldar sua dívida por meio da criação de um Fundo Habitacional, a primeira atitude corretiva do engano estabelecido pela lei é a revogação do inciso II do §1º do art. 17. Para tanto, deve ser notificado o Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, para que tome providências nesse sentido. Posteriormente, deve ser intimado o Secretário da Fazenda Estadual para que comprove a origem dos recursos utilizados para saldar os R\$476.526.872,17 (quatrocentos e setenta e seis milhões, quinhentos e vinte e seis mil, oitocentos e setenta e dois reais e dezessete centavos) relativos ao montante não pactuado da dívida para com o IPSM e, caso essa operação não tenha ocorrido, de fato, para que comprove a permanência desse valor em aberto no passivo circulante do Estado e na Dívida Ativa do Instituto. Encaminhadas essas providências ao Relator das Contas em curso, entendo por definitivamente encerrada a impropriedade que se estabeleceu entre o recurso destinado ao Fundo e a dívida patronal acumulada desde 1994.

**60. Concessão pelo IPSM de benefícios de assistência à saúde aos seus participantes, em desacordo com o art. 5º da Lei Federal n.º 9.717/98**

**60.1.** Como já tratado em meu Relatório, considero a matéria relativa à assistência à saúde prestada por meio dos Institutos de Previdência estaduais atrelada à discussão sobre a constitucionalidade do desconto de contribuição de custeio de tal serviço, que é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade sob exame do Supremo Tribunal Federal, pelo que deixo de apreciar a questão.

**61. Contribuição dos segurados ativos do IPSM em percentual menor que o exigido pelo art. 4º da Lei n.º 10.887/04**

**61.1.** Sobre o fato de a contribuição previdenciária dos militares se dar em valor menor, o Governo alega que a CR/88 submeteu-os a regime próprio, “inexistindo norma que os remeta à aplicação dos critérios do regime geral de previdência”. É declarado que a Lei Estadual n.º 10.366/90, que discorre sobre o regime próprio de previdência dos militares, está amparada na permissão





constitucional, ao fixar o percentual de 8% a título de contribuição do segurado, razões que considero suficientes.

### **62/69. Imperfeições na demonstração atuarial dos Institutos de Previdência**

**62/69.1.** Quanto a essas imperfeições, encampo todas as observações feitas pela CAEO, louvando seu trabalho irretocável na fiscalização de medidas que considero fundamentais para a segurança das gerações futuras. No entanto, deixo de ressaltar tais imperfeições, observadas neste exercício, justamente por ser inaugural o trabalho atuarial, tanto de prestação das contas nesse sentido, quanto de sua avaliação.

### **70. Ausência do detalhamento da conta Obrigações a Liquidar de Exercícios Anteriores**

**70.1.** Sobre a questão, o Governo do Estado afirmou, em suas alegações, que a escrituração contábil adotada pelo Estado utiliza-se de Contas Auxiliares, cuja função é detalhar os registros das contas sintéticas. Fez, ainda, menção à rubrica “Obrigações Liquidadas a Pagar” (2.1.2.01.00.00.00), afirmando que possui controle contábil por conta auxiliar segregada, por ano de origem do empenho e identificação do credor por CNPJ ou CPF, e informando que o SIAFI disponibiliza consultas sobre os dados referentes ao agrupamento mencionado.

**70.2.** Diante dessas explicações e do fato de serem esperadas alterações que a contabilidade governamental sofrerá em virtude das transformações por que passam as normas internacionais de contabilidade, a própria CAEO considerou prudente que se aguardem tais alterações, para melhor análise da questão, medida que encampo *in totum*.

### **71. Inscrições em Restos a Pagar Não Processados, realizadas sem a correspondente disponibilidade financeira, o que contraria mandamentos da LRF e do Decreto Estadual n. 37.924/96**



**71.1.** Quanto à questão dos Restos a Pagar sem disponibilidade financeira, a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 42, aplica essa restrição apenas ao titular de Poder ou Órgão em final de mandato, não sendo o caso em questão, pelo que deixo de analisar tal apontamento.

**72/80. Apontamentos sobre a Parceria Público-Privada relativa à Rodovia MG-050**

**72/80.1.** Quanto às questões atinentes à Parceria-Público Privada para Reforma e Manutenção da Rodovia MG-050, apesar de o Governo tê-las justificado muitas vezes, abstenho-me de decidir o mérito, uma vez que tramita nesta Corte, sob a Relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, processo que se dedica especificamente ao exame dessa matéria.

**72/80.2.** Apresento, nesta ocasião, minhas escusas por ter diligenciado a instrução dessa matéria por equívoco, durante todo o ano de 2008 e início de 2009, o que considero uma invasão nas atribuições da Relatoria do nobre Conselheiro Antônio Carlos Andrada.

**72/80.3.** Esse equívoco teve origem quando o Relator das Contas do exercício de 2007 solicitou ao Estado, em sede de análise das contas daquele exercício, que remetesse a esta Corte documentos e informações acerca da Parceria Público-Privada relativa à MG-050. Essa documentação, ao ingressar nesta Casa, foi distribuída, como de praxe, pelo critério da aleatoriedade, recaindo sua relatoria ao Excelentíssimo Conselheiro Antônio Carlos Andrada. Em realidade, o próprio Conselheiro Antônio Carlos Andrada, na qualidade de Relator das Contas Governamentais de 2007, havia solicitado a documentação da PPP deflagrada para a conservação e manutenção da Rodovia MG-050, não tendo o intuito de avocar para si os cuidados do futuro processo, fato que acabou ocorrendo por simples coincidência. Dessa forma, esta Relatoria, não se atentando a essa situação, acabou praticando indevidamente atos relativos à citada matéria, que constitui objeto de processo próprio, autuado e distribuído a outro Relator, qual seja, o Conselheiro Antônio Andrada.



**72/80.4.** Esclarecido o fato, determino que, após esgotadas as medidas atinentes ao trâmite regular deste Balanço, todos os documentos referentes à Parceria Público-Privada relativa à Rodovia MG-050 sejam dele desentranhados e submetidos ao Conselheiro Antônio Carlos Andrada, a quem compete a instrução daqueles autos.

#### **75. Parceria Público-Privada relativa ao Sistema Penitenciário**

**75.1.** Quanto aos questionamentos referentes à Parceria Público-Privada para Reforma e Construção do Sistema Penitenciário, com os mesmos fundamentos esposados anteriormente, determino que, após esgotadas as medidas atinentes ao trâmite regular deste Balanço, todos os documentos relativos a tal contrato, sejam desentranhados e submetidos ao Conselheiro Relator dos respectivos autos.

#### **81. Controle Interno**

**81.1.** No que diz respeito ao não envio dos Relatórios de Auditoria elaborados pela AUGÉ acerca dos Termos de Parceria, lembro, mais uma vez, como anteriormente ressaltado, que o Relatório do Controle Interno é parte integrante do Balanço, no sentido de auxiliá-lo, não estando a Auditoria-Geral do Estado em apreciação nos presentes autos. Ademais, a AUGÉ não pode ser chamada ao processo para exercer o contraditório quanto a nenhum apontamento. Carece, pois, de legalidade qualquer conclusão de mérito quanto ao desempenho desse órgão, que não se confunde com a Administração para fins de responsabilidade por seus atos de gestão.

#### **VOTO:**

Por todo exposto, Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, representante do Ministério Público, membros da CAEO, servidores desta Casa, Senhoras e Senhores, voto pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação das Contas Governamentais relativas ao exercício de 2008, prestadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador Aécio Neves da Cunha, nos



termos do art. 45, inciso I, da Lei Complementar n.º 102, de 17/012008, e do art. 240, inciso I, da Resolução n.º 12/2008.

À Secretaria-Geral deste Tribunal, para o cumprimento das determinações constantes deste voto.

É como voto, Sr. Presidente.

Gostaria, neste momento, de pedir escusas aos meus pares, aos Srs. e Sras. presentes nesta Sessão pela extensão do meu voto. Esse voto foi extenso em função da mudança do nosso Regimento Interno: a partir deste ano, a partir da apreciação destas contas, a CAEO teve de pontuar e concluir. E nós, via de consequência, tivemos de acatar ou refutar ponto a ponto. Assim, não teremos mais os votos genéricos que tínhamos anteriormente e, dessa forma, justifico a extensão do meu voto.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Passo a palavra ao Revisor, o Conselheiro Licurgo Mourão.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

### **1-RELATÓRIO**

Exmo. Sr. Dr. Conselheiro-Presidente Wanderley Ávila, eminente Relatora Exma. Sra. Dra. Conselheira Adriene Andrade, Exmos. Srs. Conselheiros desta Corte Eduardo Carone Costa, Elmo Braz Soares, Antônio Carlos Andrada e Gilberto Diniz, ilustre Auditor Hamilton Coelho, Exmo. Sr. Dr. Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas Glaydson Santo Soprani Massaria, Exma. Sra. Dra. Contadora Geral do Estado Maria da Conceição Barros de Rezende, demais autoridades presentes, caros servidores, senhoras e senhores.

Em cumprimento ao que estatui o inciso I do artigo 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais é que me pronuncio acerca das contas prestadas, relativas ao ano de 2008, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Doutor Aécio Neves da Cunha, que ora tramitam nesta Casa,



consubstanciadas nos autos do processo nº 782.747, no exercício do *mister* incumbido inicialmente ao saudoso Conselheiro Simão Pedro Toledo.

Enalteço nesta oportunidade o excelente trabalho da Conselheira Relatora que com o esmero técnico que lhe é peculiar, tão bem conduziu os trabalhos de acompanhamento da execução orçamentária e elaboração do relatório técnico, bem como parabenizo o Exmo. Sr. Auditor Hamilton Coelho pelo percuciente parecer, demonstrando, com riqueza de dados, visão crítica acerca do desempenho do Governo do Estado no exercício *sub examine*.

Cumprimento ainda o Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, na pessoa de seu douto representante, pelo belo trabalho realizado e, também, à Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado – CAEO e à assessoria da Ilustre Relatora pela disposição em se desincumbirem da árdua tarefa e pelo valoroso apoio prestado.

Isso posto, tendo sido procedida à revisão de todos os elementos coligidos na marcha processual já registrada pela Douta Conselheira em seu relatório, o qual de plano adoto, farei breves considerações acerca de questões que a mim pareceram importantes ressaltar, as demais são incontroversas e foram, com acuidade, examinadas pela Relatora e pelo órgão técnico ao longo de todo o exercício ora em análise.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

Preliminarmente, registro que o trâmite do processo *sub examine* obedeceu ao devido processo legal determinado pela Constituição da República Federativa do Brasil.

### 2.1 CONJUNTURA ECONÔMICA

No tocante à **política fiscal**, Minas Gerais apresentou em 2008 um superávit orçamentário de R\$ 623,97 milhões, devido ao aumento da receita tributária



decorrente do crescimento econômico e do combate à sonegação fiscal (fls. 1394 do relatório técnico da CAEO).

Quanto ao comportamento da **economia mineira**, salienta-se o bom desempenho de alguns setores, sendo o agropecuário aquele que apresentou o maior crescimento, com uma taxa de 5,8%, devido principalmente à lavoura, com destaque para trigo, café em grão, cana, milho em grão, arroz, feijão e soja (fls. 1397 do relatório técnico da CAEO).

No que se refere ao **comércio exterior**, a contribuição do estado para o superávit comercial brasileiro foi da ordem de 56,43% em 2008, apresentando forte tendência de crescimento, passando de 20,8% em 2004; para 21,4% em 2005; 23,3% em 2006 (fls. 1404 do relatório técnico da CAEO).

## **2.2 INSTRUMENTOS LEGAIS DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

Com relação aos **instrumentos de planejamento e execução orçamentária**, destaca-se ainda a avaliação social, composta dos seguintes instrumentos: o Índice Mineiro de Responsabilidade Social – IMRS (ainda na primeira edição, ocorrida em março de 2006), o Balanço Social Anual e os anexos sociais do PPAGL, da LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA (fls. 1409 do relatório técnico da CAEO).

Quanto ao **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**, permaneceram os objetivos iniciais, com acréscimo no que diz respeito à sustentabilidade do meio ambiente, através das Agendas Azul, Verde e Marrom. Verificou-se ainda que a operacionalização da macro estratégia de desenvolvimento do Estado seria por meio de ações articuladas em Áreas de Resultados, onde seriam disponibilizados os melhores esforços e recursos, consolidando os objetivos estratégicos: Qualidade e Inovação em Gestão Pública e Qualidade Fiscal. As regiões com previsão de recebimento de maiores recursos foram a Estadual, com 49,37%, e a Central, com 24,99%, do total de R\$ 39,882 bilhões fixados no Orçamento em 2008, que somados representam 74,36% do total (fls. 1412 a 1415 do relatório técnico da CAEO).



No exercício de 2008, entrou em vigor um novo **Plano Plurianual** para o período de 2008/2011, tendo sido instituído pela Lei 17.347, de 16/1/08. Este PPAG organiza os Programas Estruturadores, Associados e os Especiais, mantendo como diretriz prioritária o programa denominado Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES), que objetiva a reorganização da máquina pública, a promoção do desenvolvimento sustentado e a recuperação do vigor político do estado (fls. 1430 do relatório técnico da CAEO).

No que tange à **Lei de Diretrizes Orcamentárias** para 2008, ressalta-se que as metas fiscais foram alcançadas, com um superávit orçamentário de R\$ 623,970 milhões, evidenciando um acréscimo de 228,23% em relação ao superávit orçamentário do exercício de 2007, que foi de R\$ 190,102 milhões. Registra-se que esse resultado foi influenciado por receitas advindas dos Fundos Previdenciários do Estado: o FUNPEMG e o FUNFIP (fls. 1625 e 1626 do relatório da CAEO).

Ressalta-se o programa da área de resultados Defesa Social - Escola Viva e Comunidade Ativa, cujos objetivos são o de tornar as escolas públicas melhor preparadas para atender às necessidades educativas das crianças e jovens mais afetados pelos fenômenos da violência e da exclusão social (fls. 1448 do relatório da CAEO).

Destaca-se, ainda, dentre os programas da área de resultados Vida Saudável, o programa Saneamento Básico: Mais Saúde para Todos – que tem como objetivo promover a saúde por meio da implantação, ampliação e melhoria dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário – e o programa Saúde em Casa, que tem como objetivos universalizar a oferta para a população do SUS e ampliar a qualidade dos serviços de Atenção Primária à Saúde, com ênfase em ações de promoção, prevenção e assistência à saúde da família (fls. 1447, 1727 e 1729 do relatório da CAEO).

Quanto ao **resultado nominal**, o mesmo foi apurado conforme as disposições da LRF, tendo alcançado, ao final do exercício, o montante de R\$ 6,123 bilhões, ficando, assim, acima do montante projetado para o exercício de



R\$ 2,992 bilhões. Entretanto, a CAEO apontou a crescente evolução do estoque da dívida (fls. 1462 e 1470 do relatório da CAEO).

O **resultado primário** atingiu superávit de R\$ 2,971 bilhões, sendo superior à meta prevista de R\$ 2,374 bilhões, revelando-se portanto desnecessária a adoção de medidas saneadoras, entre elas, a limitação de empenho e de movimentação financeira. No entanto, o resultado alcançado foi insuficiente para conter o crescimento da dívida (fls. 1462 do relatório da CAEO).

A **Lei Orçamentária Anual** previu a receita e fixou a despesa em R\$ 35,590 bilhões. Como o total arrecadado foi de R\$ 39,923 bilhões e a despesa realizada foi de R\$ 39,299 bilhões, houve um superávit de R\$ 623,970 milhões, fato esse recorrente a partir do exercício de 2004 (fls. 1476 e 1625 do relatório da CAEO).

Quanto ao **Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado**, estimaram-se as receitas e fixaram-se as despesas em R\$ 4,292 bilhões, tendo sido executados 102,73% deste total (fls. 1484 e 1486 do relatório da CAEO).

### 2.3 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Relativamente às funções de governo em destaque, a função de **Segurança Pública**, no exercício de 2008, teve relevante participação no montante das despesas realizadas pelo Estado, alcançando o total de R\$ 4,959 bilhões, representando a segunda maior aplicação do Estado (fls.1519 e 1520 do relatório da CAEO).

Destacam-se os programas Apoio à Administração Pública, Obrigações Especiais, Coordenação e Manutenção do Sistema Prisional, Gestão Integrada de Ações e Informações de Defesa Social, Polícia Ostensiva, Expansão e Modernização do Sistema Prisional e Atendimento às Medidas Sócioeducativas, o que demonstra o firme esforço do atual governo do Estado de Minas Gerais, no sentido de arrefecer os danosos efeitos da recrudescente





violência urbana que assola a sociedade brasileira (fls. 1520 e 1530, relatório da CAEO).

A importância dos projetos na função Segurança Pública consiste na melhoria da realidade social dos jovens em situação de risco, oferecendo-lhes novas perspectivas com a participação em atividades culturais, esportivas e de desenvolvimento profissional, afastando-os da atividade criminosa.

No que tange aos **benefícios financeiros, tributários e creditícios**, observa-se, em relação aos valores previstos na LOA, um total estimado em R\$ 2,242 milhões e o realizado em R\$ 3,525 milhões, apresentando um percentual de 57,2% superior ao total estimado (fls. 1617 do relatório da CAEO).

#### **2.4 NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS**

Quanto aos limites constitucionais e legais na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**, depreende-se do Relatório Técnico, às fls. 1689, que foram aplicados R\$ 6,540 bilhões, equivalentes a 28,86% da receita base de cálculo, cumprindo, assim, o mínimo constitucional fixado no art. 212 da Constituição da República/88, nos termos da regulamentação da matéria no âmbito deste Tribunal de Contas, Instrução Normativa nº 06/2007.

Verifica-se, da mesma forma, às fls. 1686 e 1691 do Relatório da CAEO, o cumprimento do mínimo legal definido no comando do art. 60, inciso XII, do ADCT, alterado pela Emenda Constitucional nº. 53/06, com a realização de despesas no montante de R\$ 2,790 bilhões, correspondentes a 78,74% da receita total do FUNDEB, com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício.

Nas **ações e serviços públicos da saúde**, foi apurada pela CAEO (às fls. 1708 de seu relatório) inicialmente aplicação no valor de R\$ 2,972 bilhões, nessa função, correspondendo a 13,12% da receita vinculável, percentual acima do mínimo constitucional exigido, fixado em 12% pelo art. 77, II, do ADCT, acrescido pela Emenda Constitucional nº. 29/2000.



Entretanto, revela o relatório técnico que o Governo do Estado vem apropriando como ações e serviços de saúde, despesas que não apresentariam os atributos de universalidade e gratuidade previstos nos art. 196, *caput* da CR/88 e 186, parágrafo único, III, da CE/89.

Foram incluídos no montante de gastos com a Função Saúde despesas com benefícios previdenciários, executadas no Fundo Financeiro de Previdência – FUNFIP; despesas com assistência médico-hospitalar, odontológica e psicológica de servidores públicos e seus dependentes, executadas pela Polícia Militar, pelo IPSEMG e pelo IPSM e despesas com investimentos em saneamento básico realizadas pela COPASA. Os dispêndios processados por essas unidades são intitulados, pela Secretaria de Estado da Saúde, como “linhas de aplicação de recursos em saúde, externas ao Sistema Estadual de Saúde”.

A exemplo de anos anteriores, o Governo computou, no exercício em exame, despesas a esse título, para fins do cumprimento do índice mínimo constitucional, definido no art. 77, II, do ADCT da CR/88, acrescentado pela Emenda Constitucional nº. 29/00, já referida, tendo sido objeto de abertura de vista neste processo.

Com referência aos dispêndios a título de pagamentos de benefícios previdenciários, realizados pelo FUNFIP, meu entendimento em nada discrepa daquele da Relatora.

Esta Corte de Contas firmou entendimento, na emissão do parecer prévio relativo às contas do exercício de 2007, no sentido de desconsiderar do cômputo do limite constitucional essas despesas, tendo em vista que a CR/88, em seus artigos 194 a 203, distingue, explicitamente, os direitos à saúde, à assistência e à previdência social, conferindo-lhes diferentes regramentos o que, *a priori*, afastaria a possibilidade de enquadramento de despesas com encargos previdenciários em qualquer atribuição típica da saúde.



Por esse motivo, deverá ser mantido o mesmo entendimento no exercício sob exame, decotando-se do total das despesas computadas como ações e serviços públicos de saúde o valor de R\$ 203,414 milhões.

A Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado apurou, ainda, despesas da Polícia Militar impropriamente contabilizadas nessa função, em descumprimento ao disposto no art. 3º da Instrução Normativa TC nº. 11/2003, fato esse reconhecido em sede de defesa pelo interessado e sem maiores repercussões para efeito do cumprimento do percentual mínimo de aplicação.

As demais despesas incluídas pelo Governo Estadual, no cômputo do limite, realizadas pelo IPSEMG, IPSM, Polícia Militar, com clientela fechada (expressão utilizada pelo Conselho Nacional de Saúde, na sétima diretriz, II, da Resolução nº 322, de 08/05/2003), e pela COPASA, com serviços de saneamento básico tarifado, bem como a inclusão das despesas não liquidadas, encontram-se em uma seara de ausência de clareza interpretativa, a impor urgente regulamentação, com vista ao saneamento definitivo das dúvidas relativas à composição do índice.

Mais uma vez, meu entendimento em nada discrepa daquele da lavra da eminente Relatora.

A meu sentir, o entendimento erigido preserva a *mens legis* do Constituinte, até que norma constitucional advinda do poder constituinte derivado ou, alternativamente, norma infraconstitucional de abrangência nacional venha a estabelecer o verdadeiro e efetivo alcance de conceitos jurídicos indeterminados, tais quais os de “clientela fechada”, “gratuidade” e “universalidade”, havendo, portanto, a necessidade de norma complementar para firmar sua exegese, numa verdadeira interpretação autêntica, escoimando as variantes hermenêuticas, sob pena, caso isso não venha a ocorrer, de admitirmos teratologicamente que cada intérprete, com variados graus de subjetivismo e substratos ideológicos, é que fixará seus alcances, substituindo *a priori* o legislador competente, ao arrepio do princípio constitucional



proeminente erigido no Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais, em seu Capítulo I, relativo aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, insculpido no inciso II do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil 1988, segundo o qual: “II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;”, menosprezando de roldão também o princípio da legalidade a que se submete a administração pública, conforme erigido no *caput* do artigo 37 da *Lex Mater*.

Aliás, quanto à COPASA, explanou a douta Relatora, com lapidar acuidade, seu entendimento, com a simplicidade das assertivas inovadoras, que rompe com o formalismo e alcança o sentido maior da norma que é o de garantir recursos mínimos em ações de saúde, seja através de aplicações diretas, por meio do caixa único, seja através de aplicações indiretas, por meio de empresa pertencente ao próprio Estado, *in verbis*: [...] 32.8 Isso equivale a dizer que se as ações de saneamento básico custeadas e executadas diretamente pela COPASA não forem assim consideradas por esta Corte de Contas, estará sendo determinado ao Estado que retire o seu lucro na empresa, semestral ou anualmente, e deposite esse dinheiro em seu caixa único para depois devolver esse mesmo valor à COPASA, a título de remuneração dos contratos que certamente serão firmados com essa empresa, única no Estado com aptidão para executar as mencionadas ações de saneamento básico” (voto da Relatora, p. 58).

É oportuno ressaltar que tramitam na Câmara dos Deputados e no Senado Federal dois Projetos de Leis, o primeiro de nº. 121/2007 (transformado no nº. 306/2008) e o segundo de nº. 156/2007, respectivamente, ambos com a proposta de regulamentar o § 3º do art. 198 da CR/88, os quais definem, dentre outras matérias, pormenorizadamente, as despesas que poderão ser consideradas para efeito do cálculo da aplicação mínima.

A ausência de regulamentação da Emenda nº. 29, editada em 2000, até a data de hoje, deixa lacunas, permitindo interpretações diversas por parte dos gestores públicos. Acima de qualquer interpretação, o que não se pode olvidar



é a essencialidade do serviço que deverá ser prioridade na agenda dos gestores públicos, os quais, além de observar as diretrizes constitucionais na provisão destes serviços, relativamente à quantidade dos investimentos, deverão também atentar para a eficácia das ações implementadas, redundando em ganhos de bem estar para a população mineira.

Quanto à polêmica acerca da inclusão das despesas empenhas e não liquidadas, no exercício, no cômputo das ações e serviços públicos de saúde, exposta pela Relatora em seu voto às p. 61, item 35, da mesma forma, entendo inovadora e consentânea com o mais elevado interesse público a solução erigida, mesmo que envolvendo interesses contrapostos ao confrontar, de um lado, o Estado, a demandar a realização do serviço ou o fornecimento da mercadoria e, de outro, o fornecedor ou prestador, a demandar a sua contraprestação pecuniária.

De fato, ao considerar necessária a liquidação da despesa para seu cômputo em gastos com saúde, mesmo que após o encerramento do exercício, preserva-se o verdadeiro sentido da norma. Grave seria se as despesas não tivessem sido liquidadas, independentemente do fato de que isso se deu em exercício financeiro subsequente, o que poderia vir a configurar mero artifício contábil a ser perpetrado através do cancelamento posterior da despesa tão somente empenhada e não liquidada, considerada para fins de apuração do percentual de aplicação.

A meu entender, é correta a exigência de liquidação da despesa para que os valores inscritos em restos a pagar processados possam ser considerados no cálculo dos gastos com saúde no exercício de 2008, conforme concluiu a Relatora em seu voto, às p. 64, item 35.6.

Diante de todo o exposto, deverão ser decotadas do cômputo do índice constitucional as despesas realizadas a título de benefícios previdenciários do FUNFIP, no valor de R\$ 203,414 milhões, e as despesas da Polícia Militar classificadas incorretamente, no valor de R\$ 163.812,07, por serem estranhas à área de atuação da saúde, tendo em vista os artigos 194 a 203 da CR/88, c/c art. 3º da INTC nº. 11/2003, retificando-se o percentual de aplicação em serviços e



ações de saúde de acordo com o entendimento da eminente Conselheira Relatora, o qual adoto.

Quanto ao **amparo e fomento à pesquisa**, salienta-se que a LOA fixou para o exercício de 2008 o valor de R\$ 169,987 milhões, correspondente a 1% da previsão da receita corrente ordinária arrecadada no exercício – fonte 10 – Recursos Ordinários (repasso do tesouro estadual). Verifica-se ainda que o Estado transferiu à FAPEMIG o valor de R\$ 209,231 milhões, cumprindo o mínimo legal em 100% (fls. 1746 do relatório da CAEO).

Quanto ao exame das **despesas com a publicidade governamental**, verifica-se que não foi possível o acompanhamento da despesa vinculada ao percentual executado e pago das despesas decorrentes das propostas prioritizadas nas audiências públicas regionais, em decorrência da não realização, mais uma vez, dessas audiências pela Assembléia Legislativa (fls. 1762 do relatório da CAEO).

O total de despesa realizada referente aos **precatórios judiciais registrados** foi de R\$ 500,331 milhões, sendo que foram pagos R\$ 82,028 milhões, que representam 16,39% do total realizado no exercício de 2008 (fls. 1769 do relatório da CAEO).

Quanto à **Dívida Ativa**, verifica-se um saldo de R\$ 27,108 bilhões, sendo R\$ 6,960 bilhões referentes ao principal e R\$ 20,148 bilhões referentes às multas e encargos, conforme informação constante às fls. 1783 do Relatório da CAEO. Constatou-se, assim, que ocorreu, em relação ao exercício de 2007, um acréscimo de R\$ 2,373 bilhões, ou seja, um aumento de 9,6% (nove vírgula seis por cento).

No tocante à referida conta, os apontamentos contemplados no Relatório Técnico, em consonância com o fundamentado voto da Relatora, foram esclarecidos em razão das justificativas acostadas à defesa (fls. 3251 a 3261 dos autos).



## 2.5 NORMAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A **dívida consolidada líquida** ultrapassou o máximo de 200% da Receita Corrente Líquida, atingindo 218,35% (fls. 1822 do relatório da CAEO).

Os demais limites constitucionais e legais, ou seja, as garantias e contra garantias, as operações de crédito, exceto as antecipações de receita orçamentária, e as receitas de operação de crédito *versus* despesas de capital foram obedecidos (fls. 1825 a 1829 do relatório da CAEO).

Quanto às **despesas com pessoal**, observa-se que o Estado de Minas Gerais não excedeu o limite máximo (60%) e o prudencial (57%), considerando-se a Portaria STN 574/07 e os valores informados pelo Estado, uma vez que o percentual aplicado foi de 54,32%, em relação ao máximo permitido de 60% (fls. 1831 do relatório da CAEO).

Por outro lado, a CAEO, utilizando-se das mesmas informações, apresentou o percentual aplicado de 37,42%, relativo aos gastos com pessoal, considerando para tanto as Instruções Normativas 1 e 5 de 2001 deste Tribunal (fls.1831 do relatório da CAEO).

Quanto ao FAHMEMG – **Fundo de Apoio Habitacional aos Militares do Estado de Minas Gerais**, criado por meio da Lei nº. 17.949, de 22/12/08, com a finalidade de instituir o Programa de Apoio Habitacional aos Militares e de conceder financiamentos para a assistência à habitação –, a CAEO apontou em seu Relatório Técnico, às fls.1835, 1836 e 1843, em síntese, que o Estado diante da anulação prevista na Lei nº 17.947, de 22/12/08, utilizou recursos previdenciários para a criação do fundo.

Os apontamentos da CAEO foram sanados pela defesa apresentada, quando restou evidenciado que os valores para constituição do fundo não eram de natureza previdenciária, pois se originaram da anulação de créditos orçamentários e o fundo fora constituído por recursos ordinários indicados - na abertura de crédito especial à lei orçamentária de 2008 - como recursos ordinários livres do tesouro. Ainda, restou demonstrado que, também, não há



vício contábil na operação relativa à desoneração da despesa com pessoal, pela anulação deferida por meio da Lei nº 17.947, de 22/12/08, pois o fundo fora instituído com o cancelamento da dívida que o Estado mantinha com o IPISM referente a outros exercícios e não a partir de cancelamento de obrigação patronal relativa ao exercício de 2008.

Quanto aos **Restos a Pagar**, retrata-se uma situação advinda de gestões passadas, desvinculadas de planejamento bem elaborado. No entanto, os dados apresentados demonstram que no exercício de 2008 houve um decréscimo de 34,02% no saldo de Restos a Pagar Processados e um incremento de 132,53% de registros em Restos a Pagar Não Processados, apresentando um crescimento do saldo total dos Restos a Pagar de 0,68%, em relação ao exercício de 2007 (fls. 1872 do relatório da CAEO).

## **2.6 MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA**

Quanto às **Parcerias Público-Privadas** (PPP), as mesmas ainda estão contempladas para o período de 2008/2011, bem como o aporte de recursos públicos para pagamento das modelagens já contratadas. No exercício de 2008, observou-se a alocação de recursos no Orçamento Fiscal em projetos e atividades relacionadas às PPPs no montante empenhado de R\$ 13,689 milhões, dos quais foram liquidados e pagos R\$ 7,309 milhões (fls. 1894 do relatório da CAEO).

Quanto às **parcerias do Estado com o Terceiro Setor**, observa-se a necessidade da inclusão das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP's - no plano anual de inspeções ordinárias e auditorias a serem executadas em 2009, devido ao montante de recursos empenhados, no exercício de 2008, no valor de R\$ 68,228 milhões, e de despesa liquidada, no total de R\$ 65,490 milhões (fls. 1935 do relatório da CAEO).





## 2.7 CONTROLE INTERNO

Finalmente, com espeque no art. 74 da Constituição da República/88, no art. 81, inciso IV e parágrafo único da Constituição Estadual/89 e, ciente dos custos que requerem as inspeções e auditorias, entendo necessário o compartilhamento dos resultados das apurações realizadas pelo controle interno do Poder Executivo com o órgão constitucional de controle externo, recomendando à Auditoria Geral do Estado – AUGE – o encaminhamento dos resultados das auditorias realizadas, no âmbito de sua atuação, à medida em que forem sendo concluídas, em especial as realizadas nos programas governamentais e nas organizações do terceiro setor (fls. 1390 e 1456 do relatório da CAEO).

Sendo assim, Sr. Presidente, passo a decidir.

## 3. DISPOSITIVO

Ante o exposto e considerando não terem sido verificados fatos ilegítimos ou antieconômicos, sou pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação das contas governamentais relativas ao exercício de 2008**, nos termos do inciso I do artigo 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais, acompanhando a Relatora, com as recomendações emanadas, nos termos do disposto no art. 240, inciso I, da Resolução nº. 12/2008 (Regimento Interno desta Corte).

Outrossim, saliente-se que os atos de gestão dos responsáveis pelos órgãos e entidades envolvidos não estão sendo analisados no presente processo, o que poderá ser feito no exame individual das prestações de contas e nas inspeções e auditorias que vierem a ser determinadas por esta Corte de Contas.

É como voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Concedo a palavra ao Conselheiro Eduardo Carone Costa.



CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Sr. Presidente, eminente Relatora, Srs. Conselheiros, Dr. Procurador, eu preparei voto escrito e peço apenas a juntada aos autos.

Sinto-me muito confortável para externar o meu ponto de vista, porque o percuciente trabalho desenvolvido pela eminente Relatora merece, antes de respeito, aplauso. Registro a atuação da CAEO, que merece também as homenagens do Tribunal.

De fato, questão remanescente, para mim, até há poucos dias, era a questão da aplicação na Saúde, sobre a qual tive informação há algum tempo. O meu ponto de vista até então era no sentido de que o Decreto 44.948 permitia a realização da liquidação dos Restos a Pagar da Saúde até o último dia do exercício seguinte – 2009, o que, para mim, representava não uma ressalva, mas uma observação. Porque se o Estado poderia liquidar até o último dia do exercício, ele estava dentro dos parâmetros legais; se não liquidasse, sim, o Tribunal aditaria o parecer prévio com esse apontamento.

Na verdade, essas questões da Saúde, enquanto não editada lei complementar que definirá quais as ações, serão sempre objeto de discussão, ora no sentido de cortar alguns gastos... mas será sempre provisório, salvo naquilo que as entidades de controle decidirem, e essa decisão prevalecerá até que a edição da lei defina a relação. Pode ser até que tenhamos de rever, se for o caso, algumas dessas ações.

Por isso, não tenho dúvida em acompanhar a eminente Relatora na questão do FUNFIP, porque no exercício passado já assim decidiu unanimemente o Tribunal, e parece que nesse exercício, embora sem consequência visível, há as despesas da Polícia Militar. Também acolho, estou de acordo. Mas acontece que há poucos dias inteirei-me do processo e, às fls. 3.200 e pouco, está registrado que foram liquidadas as notas de empenho dos Restos a Pagar. Ora, se está liquidado, eu tenho de reconhecer que as ações se implementaram dentro do percentual mínimo, e, por isso, acompanho irrestritamente a eminente Relatora. Não vejo por que fazer ressalva. Está comprovado.



Diante de tudo isso, que consta do meu voto, e considerando que não há apontamento de ação que caracterize má-fé do gestor, muito menos malversação, voto no sentido de que o Tribunal emita parecer prévio favorável, com as recomendações que a ilustre Relatora propõe, pois não me parece que possa haver outro entendimento diante de tão exaustiva demonstração de espírito público, de pesquisa, de dedicação e de verdade. Acompanho inteiramente S. Exa.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Concedo a palavra ao Conselheiro Elmo Braz.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Sr. Presidente, Srs. Conselheiros, Sr. Procurador, diante do minucioso voto elaborado pela eminente Conselheira Adriene Andrade e demais manifestações proferidas pelos Srs. Conselheiros, vou, Sr. Presidente, abster-me da leitura do relatório por mim elaborado, objetivando não ser repetitivo.

Assim, sou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas do Exmo. Sr. Governador e solicito que o meu voto seja juntado aos autos.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Com a palavra o Conselheiro Antônio Carlos Andrada.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Senhor Presidente, Eminente Conselheira-Relatora Adriene Barbosa de Faria Andrade, Senhor Conselheiro em exercício Licurgo Mourão, ilustre Auditor Hamilton Antônio Coelho, ilustre Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria, Srs. Conselheiros, Senhoras e Senhores.

No cumprimento do disposto no inciso I, artigo 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais, apresenta-se o Parecer Prévio emitido por este Tribunal sobre as contas relativas ao ano econômico de 2008, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Aécio Neves da Cunha.



Inicialmente, parablenzo a Exma. Sra. Conselheira-Relatora, Adriene Andrade, que tão bem conduziu os trabalhos de acompanhamento da execução orçamentária e elaboração do relatório técnico, além do trabalho desenvolvido pela Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária – CAEO, que merece congratulações. Assim, alicerçado no Relatório apresentado pelo laborioso corpo técnico dessa Comissão, passo a apresentar algumas breves considerações acerca de questões que entendo merecer destaque.

Em 2008, oportunidade em que relatei as Contas Governamentais relativas ao exercício de 2007, foram feitas 55 recomendações pelo Colegiado, das quais **15 foram atendidas, 10 atendidas parcialmente e 30 não atendidas**, ressalvando-se que dessas últimas, várias se encontram em fase de implementação. Foram ainda, consideradas pelo Estado, as recomendações complementares feitas pelo Auditor Licurgo Mourão.

Atualmente, a ação governamental mineira obedece ao macro-planejamento consubstanciado no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - **PMDI** para o período 2007/2023, materializado por meio das ações contempladas no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG 2008-2011, mas ainda necessita **dimensionar melhor as metas físicas e financeiras**, nas quais ainda ocorrem discrepâncias, sendo recomendável que todos os órgãos e entidades do Estado se utilizem dos sistemas corporativos colocados à sua disposição, como forma de solucionar tais pendências.

Em 2008, a exemplo dos exercícios anteriores, Minas Gerais continuou a **manter o crescimento da economia, posicionado em 6,28%**, superando o desempenho da economia brasileira, que apresentou um incremento de 5,08%.

Na busca do equilíbrio das contas públicas, **as metas fiscais, quanto ao resultado primário, foram alcançadas**. Foi aferido um *superávit orçamentário da ordem de R\$ 624 milhões*.

Quanto à **gestão financeira e patrimonial**, há que se destacar os *superávits apresentados no Resultado Financeiro* (variação entre o saldo que passa para o exercício seguinte e o do exercício anterior do Balanço Financeiro), e no



**Saldo Patrimonial Financeiro** (confronto entre o Ativo e o Passivo Circulantes do Balanço Patrimonial).

A **movimentação financeira da ordem de R\$ 110,852 bilhões** apresentou **R\$ 71 bilhões de Receita Extraorçamentária**, a qual não integra o Orçamento Público, pois são recursos pertencentes a terceiros que se encontram sob a guarda transitória do Estado, como agente depositário.

Verifico que o Governo **cumpriu os índices constitucionais e legais**, quanto ao Ensino, Saúde, Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Garantias e Contra-Garantias, Operações de Crédito, Despesas de Capital e Amparo/Fomento à Pesquisa.

Constato, ainda, que os dados do exercício refletem uma gestão orçamentária e financeira comprometida com a responsabilidade fiscal, eis que o saldo a pagar de exercícios anteriores dos **Restos a Pagar Não Processados apresentou uma redução de 98,50% no exercício**. No entanto, vale ressaltar que em 2010, último ano do mandato do Governador, o Estado deverá apresentar disponibilidade financeira antes da inscrição de Restos a Pagar, a teor do disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O Governo do Estado tem concentrado esforços no sentido de gerar **superávits primários crescentes** (resultado das contas públicas positivo, excluído o montante de juros) conforme estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); no entanto, este não foi suficiente para conter o crescimento da Dívida.

Relativamente à **Previdência Social do Servidor Público**, realizou-se estudo detalhado da projeção atuarial, bem como o exame dos Institutos de Previdência, sendo apurado que **os Recursos Ordinários do Tesouro Estadual continuam sendo o grande financiador das Despesas com Inativos e Pensionistas**, sendo o repasse efetuado de aproximadamente R\$ 5 bilhões.



Acrescente-se a isso o fato de que, por meio da Lei 17.949/2008, o Estado **instituiu o Fundo de Apoio Habitacional aos Militares do Estado de Minas Gerais (FAHMEMG)**, nos seguintes termos:

*Art. 17, inciso II - “(...) R\$ 476.526.872,17 (quatrocentos e setenta e seis milhões quinhentos e vinte e seis mil oitocentos e setenta e dois reais e dezessete centavos) serão destinados à formação do patrimônio do FAHMEMG”, por meio da “(...) baixa dos saldos em aberto existentes no Grupo de Contas Contábeis relacionadas ao Passivo Circulante da PMMG e do CBMMG, representativos de Obrigações Liquidadas a Pagar inscritas até 30 de setembro de 2008, em nome do IPSM, referentes a contribuições patronais para assistência e previdência sociais(...)” (caput).*

Considerando que, de acordo com a conclusão técnica, não encontra respaldo na legislação a utilização de recursos provenientes de tais contribuições para a criação de fundos assistencialistas, entendo que toda a operação que culminou com a criação do referido Fundo deva ser examinada com maior detalhamento, fazendo-se necessária **a realização de inspeção extraordinária ainda em 2009.**

No que tange ao envolvimento do setor público com a iniciativa privada, destaco que as **Parcerias Público-Privadas (PPPs)** constituem programa estruturador, contemplado no PPAG, evidenciando despesas empenhadas no total de R\$ 13,689 milhões em 2008.

Considerando o minudente estudo realizado pela CAEO, que enfatiza os questionamentos em torno da composição das despesas de PPP para apuração do impacto orçamentário-financeiro na Receita Corrente Líquida (RCL), os quais também são suscitados no âmbito da Administração Pública Estadual, bem como as deficiências na contabilização de tais Parcerias em face das dificuldades enfrentadas pelo Estado para cumprimento das normas editadas pela Portaria 614/2006 da Secretaria do Tesouro Nacional, proponho dando continuidade à minha recomendação constante deste tópico na apreciação das Contas relativas ao exercício de 2007, que se priorize a estruturação da Unidade Técnica para análise e acompanhamento das Parcerias Público-Privadas Estaduais e Municipais, no âmbito deste Tribunal, observada a



multidisciplinaridade da equipe técnica, e **encaminhamento à Comissão de PPP da cópia de toda a documentação constante deste processo referente à matéria para subsidiar os trabalhos de elaboração da Instrução Normativa desta Corte, em andamento.**

Outro aspecto relevante são as **Parcerias do Estado com o Terceiro Setor**, já consolidadas por meio da celebração de cinco novos Termos de Parceria, tendo sido empenhado o montante de R\$ 68,228 milhões para repasse às Organizações das Sociedades Civis de Interesse Público – OSCIPs, em 2008.

Destaco, ainda, que este Tribunal, em cumprimento ao determinado nas Contas do Governador referentes ao exercício de 2006, **realizou em 2007 inspeções em todas as OSCIPs e editou em 2008 a Instrução Normativa-TC 18/08** relativa às normas para instrução, organização e apresentação dos processos referentes aos Termos de Parceria firmados entre o Poder Público e as OSCIPs, ressaltando a atuação desta Corte no exercício de sua missão constitucional de controle externo e a responsabilização do Gestor do órgão estatal parceiro na celebração dos referidos Termos.

Considerando que a matéria já se encontra normatizada nesta Corte e dando continuidade às inspeções realizadas, proponho **que os Termos de Parceria celebrados com as OSCIPs passem a integrar o planejamento anual de inspeções ordinárias.**

Por todo o exposto, e considerando que as falhas apontadas foram amplamente abordadas nesta oportunidade, resta evidenciado que o Governo do Estado cumpriu os dispositivos legais e constitucionais, bem como manteve a consolidação do esforço de ajuste fiscal, sem prejuízo da efetiva realização da gestão para resultados, voto pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas relativas ao ano econômico de 2008 de responsabilidade do Exmo. Sr. Governador do Estado, Aécio Neves da Cunha.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

Concedo a palavra ao Conselheiro Gilberto Diniz.

**CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:**

Senhor Presidente, Senhores Conselheiros, Senhores Auditores, Senhores Procuradores, Senhores Servidores e Senhoras e Senhores,

De início, rendo minhas homenagens à eminente Relatora, Conselheira Adriene Andrade, na pessoa de quem cumprimento a todos os partícipes desse processo (Revisor, Auditor, representante do Ministério Público, servidores da CAEO e do Executivo), pela condução firme do laborioso e percuciente estudo que nos possibilita, nesta Sessão extraordinária, emitir parecer prévio sobre as contas relativas ao exercício financeiro de 2008, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador, Aécio Neves da Cunha.

As informações contidas nesse esmerado trabalho permitem-me tecer breves considerações sobre alguns pontos que demonstram que o Governo de Minas, apesar das carências e vicissitudes, continua pertinaz no intento de manter o equilíbrio das contas públicas estaduais e de atender às demandas de todas as áreas prioritárias de atuação estatal, sem embargo de outros aspectos, que na esteira dessa política governamental, estão a merecer acurada atenção com vistas à adoção de medidas corretivas.

Destaco, nesse contexto, o crescimento em 4,19% dos empregos, com geração de 130.722 postos de trabalho em 2008 conforme Cadastro Geral de Empregados e Desempregados no Estado. Esse índice situa-se pouco abaixo da taxa nacional, que foi de 5,01%, mesmo em um ambiente de crise financeira internacional, o que reflete a política adotada pelo governo estadual para o desenvolvimento social. A geração de emprego, com efeito, tem como resultado imediato a melhoria da distribuição de renda, contribuindo, ainda, para a redução da violência e da desigualdade social.

No que diz respeito aos instrumentos legais de planejamento e execução orçamentária, verifica-se que seus componentes – PMDI, PPAG, LDO e LOA, apresentaram falhas, tais como, dados incompletos para a interpretação dos Índices de Qualidade Ambiental definidos no PMDI; falta de inclusão das medidas corretivas na LDO em face de não apresentar, de forma segregada, os





resultados das ações sociais (§ 1º do art. 8º da Lei nº 15.011/04); falta da elaboração do Mapa de Inclusão Social do Estado de Minas Gerais e ausência dos relatórios de auditoria de programas. Essas impropriedades comprometem a evidenciação das execuções em relação ao planejamento inicial.

Nesse sentido, é de se reafirmar a necessidade de o planejamento ser constantemente aprimorado, de modo a assegurar gestão consistente e eficaz dos recursos do Estado, bem como a manutenção do equilíbrio fiscal mediante o aperfeiçoamento da prevenção dos riscos e redução de despesas orçamentárias, em consonância com o preconizado pelo art. 165 da Constituição da República, pelo art. 231 da Constituição do Estado e pelo § 1º do art. 1º da Lei Complementar nº 101/00.

Outro ponto a destacar e que foi objeto de recomendação no parecer prévio atinente ao exercício financeiro de 2007, é a adoção de medidas para implantação do sistema de custos, por meio da criação do SIAC – Sistema Integrado de Apuração de Custos, em fase de desenvolvimento, buscando observar o comando inserto na alínea “e” do inciso I do art. 4º e no § 3º do art. 50 da Lei Complementar nº 101/00. Esse sistema permitirá o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo, evitando, assim, o comprometimento da gestão fiscal.

Lado outro, persistiu a falta de fixação, na LDO, do percentual de 1% da receita orçamentária corrente ordinária para atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas, índice, a propósito, limitador dos gastos com publicidade, em observância ao comando contido no § 5º do art. 155 da Constituição Mineira.

A esse respeito, convém ressaltar que, embora seja do Poder Legislativo a competência para dispor sobre as diretrizes orçamentárias nos termos do inciso II do art. 61 da Constituição do Estado, a iniciativa da LDO é privativa do Governador conforme determinam a alínea “h” do inciso III do art. 66 e o inciso II do art. 153 também da Carta Mineira, pelo que o Poder Executivo deverá, para o exercício financeiro de 2010, fixar o aludido percentual e incluir



a previsão dos custos demandados a fim de que sejam obedecidos os ditames constitucionais.

As empresas controladas e dependentes do Estado realizaram despesas no montante de R\$4,409 bilhões, as quais excederam os créditos orçamentários (R\$4,292 bilhões) em 2,73%, desequilíbrio esse que impõe a revisão do planejamento orçamentário para elidir as distorções na execução dos gastos. Demais disso, a integração dessas empresas ao SIGPLAN - Sistema de Informações Gerais e de Planejamento, ainda em 2009, é de fundamental importância para obtenção do adequado planejamento e controle eficaz dos dispêndios por elas efetuados.

Das funções de Governo, destaca-se que os maiores gastos estaduais foram efetivados com Encargos Sociais, 26,88%, seguido da Segurança Pública, 12,62%, e Educação, 12,43%, sendo que a Segurança Pública consumiu R\$4,959 bilhões, apresentando significativa evolução de investimentos pelo incremento de 90,4% dos recursos aplicados em relação a 2007, o que demonstra o esforço do governo para garantir o bem-estar social.

Relativamente à Educação, o índice de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino superou o limite que havia sido fixado na própria LDO (28,45%) em 0,41%, tendo o Estado cumprido, ainda, as exigências relativas aos gastos com o ensino fundamental e com a remuneração dos profissionais do magistério.

A par da observância do índice constitucionalmente estabelecido para a Educação, o Executivo deve continuar envidando esforços para qualificar os investimentos nessa área sensível de atuação estatal, de modo a elevar os índices de aprendizagem, bem como a remuneração dos profissionais do magistério em patamares condizentes com a posição de Minas Gerais, que se situa entre as três primeiras unidades da Federação, buscando, conseqüentemente, a inclusão social de todas as camadas da população, a melhoria dos níveis de proficiência acadêmica e elidir a evasão escolar.



Importante salientar o crescimento dos gastos com subvenções sociais e auxílios que representaram, em 2008, 3,66% da despesa estadual, e a apresentação de valores superiores a R\$ 500 milhões pendentes de baixa contábil, o que evidencia, em primeira análise, ausência das prestações de contas dos beneficiados ou, ainda, falta de devolução, aos cofres públicos, dos recursos não utilizados.

Vale ressaltar, todavia, o empenho do Executivo que, atendendo a recomendações de exercícios anteriores, promoveu levantamentos dos registros contábeis nos seus diversos órgãos/entidades com a finalidade de equacionar os valores pendentes de baixa, o que deverá produzir efeitos para o próximo exercício.

As renúncias de receitas efetivadas superaram em 62,39% o valor estimado na LOA. O montante de renúncia de ICMS, somente na modalidade “anistia”, somou R\$ 1,454 bilhões, enquanto na LOA consta estimativa de R\$ 4,983 milhões, o que indica não ter havido a identificação e processamento dos dados pertinentes em tempo hábil para que pudessem ser incluídos na Lei Orçamentária de modo a evidenciar, com precisão, os impactos decorrentes da política de incentivos tributários do Estado.

Objetivando dar cumprimento ao disposto no art. 14 da Lei Complementar nº 101/00, é necessário que o Executivo estadual promova o acompanhamento e a avaliação dos impactos e procedimentos relativos aos benefícios tributários, financeiros e creditícios, bem assim às renúncias de receitas, recomendação que ora se reitera.

Registro a necessidade de os Balanços Consolidados dos Regimes Próprios de Previdência Social serem remetidos juntamente com a prestação de contas anual por constituírem peças integrantes desta. Dessa forma, as contas atinentes ao exercício financeiro de 2009 e posteriores devem ser encaminhadas, ao Tribunal, acompanhadas das sobreditas consolidações.

De acordo com os dados contidos na prestação de contas, o Estado aplicou 13,12% da receita base de cálculo em ações e serviços públicos de saúde.



Para apuração desse percentual, porém, incluíram-se despesas alheias a esse setor, quais sejam contribuições ao FUNFIP – Fundo Financeiro de Previdência e serviços veterinários custeados pela PMMG, além de outras que, embora típicas da Saúde, foram inscritas em restos a pagar não processados.

Essa última questão, todavia, restou esclarecida pela Relatora, razão pela qual, nesse particular, acompanho seu voto para que sejam expurgados os gastos realizados na PMMG e os atinentes ao FUNFIP – Fundo Financeiro de Previdência, os quais não podem ser confundidos com ações e serviços de saúde, tanto que o procedimento relativo aos gastos veterinários já está sendo revisto pela Administração estadual.

Quanto aos repasses à FAPEMIG, constata-se o cumprimento da determinação constitucional (art. 212 da Carta de Minas Gerais) mediante a transferência de R\$209,2 milhões, equivalentes a 1% da Receita Corrente Ordinária Arrecadada, sendo que, dos órgãos e entidades beneficiadas, a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior contou com o maior volume das liberações.

No que diz respeito à padronização das publicações trimestrais das despesas com publicidade, ainda não implantada pela Administração estadual por alegadas dificuldades de ordem operacional, é imperioso consignar a necessidade de colocar em prática o modelo já desenvolvido para viabilizar a apuração e o acompanhamento dos valores despendidos.

É relevante destacar o cumprimento da recomendação do Tribunal no parecer prévio emitido sobre as contas de 2007, quanto à adoção de medidas para criação e operacionalização do fundo de reserva para pagamento de precatórios. Ressalta-se, contudo, a necessidade de conciliação da conta contábil Sentenças/Depósitos Judiciais em relação aos pagamentos e controles financeiros, pela Contabilidade estadual, em decorrência das divergências entre os saldos contábeis e financeiros do Tribunal Regional do Trabalho e do Tribunal de Justiça do Estado.



No controle da Dívida Ativa, a CAEO aponta questões relacionadas a algumas modalidades de extinção e exclusão dos créditos tributários estaduais, como também lança dúvidas sobre a constitucionalidade dos diplomas legais que regem a matéria (Lei nº 17.247/07 e Decreto nº 44.747/08).

A par disso, considerando a relevância de alguns valores, a quantidade das execuções envolvidas e, ainda, a alegação da defesa de não ter ocorrido extinção de crédito tributário por meio de dação em pagamento de bens móveis, em 2008, entendo ser prudente a realização de inspeção extraordinária, como sugere a CAEO.

A meu perceber, a inspeção *in loco* permitirá a obtenção de elementos essenciais para esclarecer os aspectos atinentes aos atos e procedimentos em destaque, o que propiciará, ao Tribunal, decidir com maior segurança sobre a legalidade e razoabilidade das inscrições e baixas na Dívida Ativa, incluídas as negociações, mormente à luz dos princípios e normas de natureza tributária, como também que regulam a aquisição de bens pelo Poder Público.

Quanto aos demais aspectos do controle da Dívida Ativa, ratifico recomendações do Tribunal em exercícios anteriores, para que o Executivo adote medidas efetivas de cobrança dos créditos inscritos, visando a evitar perdas para o erário.

No tocante à movimentação da Dívida Fundada das empresas dependentes, deve a Administração estadual observar, com rigor, o princípio contábil da continuidade, bem como o fiel registro das informações consignadas nos demonstrativos exigidos pela Lei Complementar nº 101/00, em face das inconsistências verificadas nas informações dos referidos demonstrativos em relação aos Balanços publicados.

As Despesas com Pessoal, em 2008, somaram R\$ 10,943 bilhões, equivalentes a 37,92% da Receita Corrente Líquida, tendo sido observados os limites máximo (60%) e prudencial (57%) fixados na Lei Complementar nº 101/00.



Acerca desses dispêndios, merece registro a criação do Fundo de Apoio Habitacional aos Militares do Estado de Minas Gerais – FAHMEMG, com a utilização das contribuições patronais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, as quais deveriam ser repassadas ao IPSM como receitas de contribuições, mas foram anuladas dentro do grupo Pessoal e Encargos Sociais para a constituição do mencionado Fundo.

Nesse aspecto, a realização de inspeção “in loco”, conforme sugerido pela CAEO, contribuiria para a verificação dos registros que suportaram a operação de criação do FAHMEMG, bem como dos reflexos na Receita Previdenciária e Despesa de Pessoal.

No que concerne à avaliação atuarial dos Regimes Próprios de Previdência Social, cumpre observar a ausência do cálculo das Reservas Técnicas do Plano do IPSM, impedindo a definição do déficit a ser amortizado por meio das alíquotas suplementares, e que a avaliação atuarial do IPLEMG não contempla os custos normais e suplementares dos planos de benefícios.

É importante frisar que, embora deficientes, as avaliações atuariais do IPSM, do IPLEMG, do FUNFIP e do FUNPEMG devem ser aperfeiçoadas por se tratarem de garantia aos servidores amparados pelos benefícios e compromissos previdenciários futuros, a fim de que sejam asseguradas a sua regularidade, pontualidade e condições de perpetuidade da operacionalização dos regimes previdenciários estaduais.

Saliento a assinatura da segunda etapa do Acordo de Resultados, por 54 órgãos e entidades, ou seja, 90% do Executivo estadual, o que evidencia o esforço da Administração na busca do aperfeiçoamento organizacional do Estado. Trata-se de instrumento de avaliação de desempenho institucional criado pela Lei nº 14.694/03, que disciplina a autonomia gerencial e financeira consoante previsto nos §§ 10 e 11 do art. 14 da Constituição Mineira.

Finalmente, quanto ao Relatório de Controle Interno elaborado pela AUGÉ, o qual demonstra a avaliação dos principais aspectos da execução orçamentária, o cumprimento e a efetividade dos programas de governo e a atuação da



Administração, visando ao equacionamento das questões suscitadas na gestão fiscal, registro que foram parcialmente atendidas as recomendações feitas pelo Tribunal aos órgãos/entidades estaduais.

Com a convicção de que esta Corte de Contas privilegia a defesa dos princípios constitucionais no que concerne à legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência no trato da coisa pública, ressalto que o atendimento a essas recomendações favorece, ainda mais, a transparência das informações relativas aos gastos apresentados nas contas de governo, e contribui para a gestão contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial responsável, garantindo o efetivo cumprimento das disposições constitucionais e legais.

CONCLUSÃO: POR TODO O EXPOSTO, SENHOR PRESIDENTE, VOTO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS PRESTADAS PELO EXCELENTÍSSIMO SENHOR AÉCIO NEVES DA CUNHA, GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS, RELATIVAS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008, SEM PREJUÍZO DA EFETIVAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES ORA CONSIGNADAS E AQUELAS FEITAS PELA RELATORA, QUE NÃO COLIDEM COM AS QUE AGORA PROPONHO.

É como penso e como voto, Sr. Presidente.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

APROVADA A PROPOSTA PREVISTA NO § 5º DO ART. 233 DA RESOLUÇÃO Nº 12/2008 – REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE CONTAS, POR UNANIMIDADE, QUE EMITIU PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS DO GOVERNADOR AÉCIO NEVES, EXERCÍCIO DE 2008, NOS TERMOS DO VOTO DA CONSELHEIRA RELATORA, BEM COMO DO CONSELHEIRO REVISOR, COM AS RECOMENDAÇÕES NOS TERMOS DO INCISO I DO ART. 240 DO REGIMENTO INTERNO DESTA CORTE.



Indago à ilustre Relatora se acolhe, se está de acordo com as ponderações feitas pelos Conselheiros Antônio Carlos Andrada e Gilberto Diniz em relação às inspeções.

CONSELHEIRA ADRIENE ANDRADE:

Eu refuto as inspeções. Acho que deverão ser colhidos os votos novamente porque eu não acolho as inspeções.

CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

A Conselheira Relatora não acolhe. Então colho o voto dos demais Conselheiros.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Sr. Presidente, vou divergir. Acompanho a Relatora, por entender também que seria despicienda a realização dessas inspeções.

CONSELHEIRO EDUARDO CARONE COSTA:

Não sou contra inspeção, porque inspeção não é condenação de nada, é uma apuração. Então isso pode ser feito, perfeitamente.

Estou de acordo.

CONSELHEIRO ELMO BRAZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO ANTÔNIO CARLOS ANDRADA:

Sou obviamente a favor da minha proposta e da do Conselheiro Gilberto Diniz.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Sou a favor também da proposta do Conselheiro Antônio Carlos Andrada.





CONSELHEIRO PRESIDENTE WANDERLEY ÁVILA:

ACOLHIDAS AS PROPOSTAS DE INSPEÇÃO, VENCIDOS, EM PARTE, A RELATORA E O REVISOR.

Antes de encerrar os nossos trabalhos, registro a presença do representante da Secretaria da Fazenda, na pessoa do Secretário Adjunto, Leonardo Maurício Colombini Lima, e dos funcionários da Auditoria Geral do Estado, bem como adiro à manifestação da Conselheira Relatora Adriene Andrade em relação à Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária – CAEO, louvando o trabalho desses funcionários, e decido também pela anotação na pasta funcional da menção de mérito.

Nada mais havendo dou por encerrada a Sessão.

Nos termos do art. 208 da Resolução 12/2008 Regimento Interno, assinam o presente parecer:

Conselheiro Wanderley Ávila – Presidente;

Conselheiro Adriene Andrade – Relatora;

Conselheiro Licurgo Mourão – Revisor.